

**UNIVERSIDAD DE GRANADA**  
**DEPARTAMENTO DE**  
**ECONOMÍA FINANCIERA Y CONTABILIDAD**



**LOS INDICADORES COMO INSTRUMENTOS**  
**PARA LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.**  
**UNA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA**  
**EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**

Tesis doctoral presentada por:  
**DAVID ORTIZ RODRÍGUEZ**

Dirigida por:  
**DR. ANTONIO M. LÓPEZ HERNÁNDEZ**  
**DR. ANDRÉS NAVARRO GALERA**

*GRANADA, JULIO 2003*



*Antes de que comiences a leer, o siquiera ojees el trabajo que tienes entre tus manos, permíteme incluir unas palabras de agradecimiento a todos aquéllos que de una u otra forma han contribuido a la realización del mismo. Esta mención, que obligatoriamente ha de ser breve, no pretende ser más que un reflejo de circunstancias que no pueden expresarse con palabras.*

*En primer lugar a los directores de esta tesis, D. Antonio M. López Hernández y D. Andrés Navarro Galera. Gracias por confiar en mí cuando, recién licenciado, y bastante despistado, aparecí en el Departamento y me ofrecieron participar en la investigación que finalmente ahora presentamos. Sus consejos y estímulo han hecho posible la elaboración y finalización de la misma. Muchas de las virtudes del trabajo son imputables a su labor de dirección y los defectos a mis limitaciones para recoger adecuadamente sus comentarios y sugerencias. Gracias por el tiempo e interés, sobre todo por el que me han dedicado a mí más allá de lo académico. Espero poder seguir aprendiendo de ellos y compartir, además de investigaciones, muchos otros buenos momentos.*

*También quisiese hacer mención a D. Agustín Hernández Bastida, de quien tuve la oportunidad de ser alumno y que ahora, dedicándome un tiempo precioso, ha resuelto mis dudas y me ha facilitado soluciones en los pasos finales de este trabajo.*

*De igual modo quisiese hacer patente mi más sincero agradecimiento a mis compañeros del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. A todos ellos, que han compartido horas de trabajo, preocupaciones, nervios y alegrías, tanto mientras fui becario, como cuando he tenido la suerte de poder implicarme en la tarea docente. Sin olvidar a ninguno, quiero tener una mención especial por aquellos que*

*fueron y siguen siendo mis profesores; a quienes durante un tiempo, siendo becario, usurpé su despacho; a todos con los que me honra haber compartido asignatura y de quienes he tenido la suerte de aprender; a quienes en los últimos tiempos hemos vivido juntos el final de la aventura de nuestras respectivas tesis, permitiéndonos compartir las circunstancias que el final de un trabajo de este tipo conlleva, para mal y para bien; a D. Dionisio Buendía, que siempre ha estado dispuesto a echarme una mano; a Dña. Isabel Román, por su cercanía y disponibilidad desde el primer momento; a D. Ramón García-Olmedo, de quien tanto he aprendido y, especialmente, a D. Manuel Pedro Rodríguez Bolívar, con quien tanto he compartido, por su apoyo incondicional. A todos, de nuevo, gracias.*

*Para finalizar quiero tener unas palabras de reconocimiento a mi familia, a los presentes y a los ausentes. A mis padres, Antonio y María, y a mis hermanos, Antonio y Gabriel. Ellos han vivido las dificultades, han tenido que sufrir mi falta de dedicación y mi ausencia. Gracias por todo, por estar siempre, a pesar de los pesares.*

*Por último a Nuria y María. A vosotras sólo os puedo decir GRACIAS, MUCHAS GRACIAS. Espero que ahora pueda mínimamente compensaros el esfuerzo que habéis hecho.*

## *ÍNDICE GENERAL*

---

<i>ABREVIATURAS UTILIZADAS</i>	<i>XIII</i>
<i>ÍNDICE DE CUADROS</i>	<i>XV</i>
<i>INTRODUCCIÓN</i>	<i>XXI</i>

### *CAPÍTULO I: LOS MODELOS DE GESTIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO*

<i>1. EL SECTOR PÚBLICO Y SU INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA</i>	<i>3</i>
<i>1.1. La eficiencia y la equidad como criterios de asignación de recursos.</i>	<i>4</i>
<i>1.2. La teoría de los fallos de mercado.</i>	<i>7</i>
<i>1.3. La intervención pública en la economía.</i>	<i>9</i>
 <i>2. LA GESTIÓN PÚBLICA TRADICIONAL</i>	 <i>17</i>
<i>2.1. De la Administración pre-burocrática al Modelo Tradicional.</i>	<i>17</i>
<i>2.2. La base teórica del Modelo Tradicional.</i>	<i>19</i>
<i>2.3. La crisis de la Gestión Pública Tradicional.</i>	<i>23</i>
 <i>3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA</i>	 <i>29</i>
<i>3.1. Un escenario para la modernización de la Administración Pública.</i>	<i>31</i>
<i>3.2. Panorama internacional de las reformas en el Sector Público.</i>	<i>36</i>
<i>3.3. Características de la Nueva Gestión Pública.</i>	<i>49</i>
<i>3.4. Los cambios de la Nueva Gestión Pública y su aplicación.</i>	<i>65</i>
<i>3.5. Perspectivas de la Nueva Gestión Pública.</i>	<i>77</i>

***CAPÍTULO II: EL SECTOR PÚBLICO LOCAL  
Y LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN***

<b><i>1. LA CONFIGURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL</i></b>	<b><i>95</i></b>
<i>1.1. Caracterización y elementos básicos del Municipio.</i>	<i>96</i>
<i>1.2. Las competencias municipales en materia de prestación de servicios.</i>	<i>110</i>
<b><i>2. LA ENTIDAD LOCAL COMO UNIDAD ECONÓMICA</i></b>	<b><i>137</i></b>
<i>2.1. Peculiaridades de las Administraciones Municipales como unidades económicas.</i>	<i>138</i>
<i>2.2. Los outputs del proceso productivo municipal.</i>	<i>149</i>
<b><i>3. LA INCIDENCIA DE LOS NUEVOS PLANTEAMIENTOS EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL</i></b>	<b><i>155</i></b>
<i>3.1. El escenario de la reforma en el ámbito local.</i>	<i>155</i>
<i>3.2. Principales postulados de la reforma.</i>	<i>165</i>
<i>3.2.1. El concepto ‘calidad’ en los ayuntamientos.</i>	<i>165</i>
<i>3.2.2. El ciudadano como cliente.</i>	<i>181</i>
<i>3.3. Variables de la estrategia de cambio.</i>	<i>187</i>
<i>3.3.1. Los cambios en la cultura organizativa.</i>	<i>187</i>
<i>3.3.2. La nueva estructura organizativa.</i>	<i>197</i>
<i>3.3.3. Procedimientos técnicos.</i>	<i>208</i>
<i>3.3.4. El personal.</i>	<i>214</i>
<i>3.3.5. Las nuevas tecnologías de la información.</i>	<i>223</i>
<i>3.3.6. Retos de las Administración Local andaluza.</i>	<i>230</i>

***CAPÍTULO III: LOS INDICADORES DE GESTIÓN  
COMO INSTRUMENTO DE CONTROL***

<b><i>1. LA GESTIÓN PÚBLICA Y SU CONTROL</i></b>	<b><i>237</i></b>
<b><i>1.1. La dirección estratégica en la Administración Pública.</i></b>	<b><i>237</i></b>
<b><i>1.2. El control en el ámbito público.</i></b>	<b><i>243</i></b>
<b><i>1.2.1. El control público tradicional.</i></b>	<b><i>244</i></b>
<b><i>1.2.2. Las formas actuales de control público.</i></b>	<b><i>250</i></b>
1.2.2.1. Un cambio en la concepción del control.	250
1.2.2.2. La auditoría y la evaluación como formas de control en el ámbito público.	255
<b><i>2. EVALUACIÓN DE LAS ACTUACIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS</i></b>	<b><i>269</i></b>
<b><i>2.1. Los criterios de evaluación.</i></b>	<b><i>269</i></b>
<b><i>2.2. Las dificultades para la medición de las actuaciones públicas.</i></b>	<b><i>278</i></b>
<b><i>2.3. El Benchmarking como metodología para la evaluación.</i></b>	<b><i>292</i></b>
<b><i>3. MÉTODOS DE EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA</i></b>	<b><i>299</i></b>
<b><i>3.1. Métodos no frontera.</i></b>	<b><i>302</i></b>
<b><i>3.1.1. Estimación econométrica.</i></b>	<b><i>302</i></b>
<b><i>3.1.2. Análisis Cluster.</i></b>	<b><i>304</i></b>
<b><i>3.2. Métodos frontera.</i></b>	<b><i>306</i></b>
<b><i>3.2.1. Métodos paramétricos.</i></b>	<b><i>307</i></b>
<b><i>3.2.2. Métodos no paramétricos.</i></b>	<b><i>308</i></b>
<b><i>4. LOS INDICADORES DE GESTIÓN</i></b>	<b><i>321</i></b>
<b><i>4.1. Concepto y funciones.</i></b>	<b><i>323</i></b>
<b><i>4.2. Panorama internacional de aplicaciones de indicadores de gestión.</i></b>	<b><i>326</i></b>
<b><i>4.3. La utilidad de los indicadores en las Administraciones Públicas.</i></b>	<b><i>341</i></b>
<b><i>4.4. Limitaciones del uso de los indicadores en el ámbito público.</i></b>	<b><i>345</i></b>
<b><i>4.5. Requisitos exigibles a los indicadores de gestión.</i></b>	<b><i>353</i></b>
<b><i>4.6. Tipología de los indicadores.</i></b>	<b><i>359</i></b>

***CAPÍTULO IV: LA EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS  
PÚBLICOS LOCALES: UNA EXPERIENCIA PRÁCTICA EN  
AYUNTAMIENTOS DE ANDALUCÍA.***

<b><i>1. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA</i></b>	<b><i>369</i></b>
<b><i>2. PREMISAS DE TRABAJO</i></b>	<b><i>371</i></b>
<b><i>2.1. Beneficiarios de los sistemas de indicadores.</i></b>	<b><i>371</i></b>
<b><i>2.2. La Institucionalización y la Estandarización.</i></b>	<b><i>376</i></b>
<b><i>2.3. Propuesta de tipología de indicadores.</i></b>	<b><i>379</i></b>
<b><i>2.3.1. Indicadores de Eficacia.</i></b>	<b><i>380</i></b>
<b><i>2.3.2. Indicadores de Eficiencia.</i></b>	<b><i>382</i></b>
<b><i>2.3.3. Indicadores de Economía.</i></b>	<b><i>383</i></b>
<b><i>3. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL DISEÑO Y NORMALIZACIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN</i></b>	<b><i>385</i></b>
<b><i>4. APLICACIÓN PRÁCTICA A LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD EN LUGARES PÚBLICOS Y PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS</i></b>	<b><i>393</i></b>
<b><i>4.1. Ambito de aplicación.</i></b>	<b><i>393</i></b>
<b><i>4.2. Análisis de los servicios y sus actividades.</i></b>	<b><i>397</i></b>
<b><i>4.2.1. Servicio de Seguridad en Lugares Públicos.</i></b>	<b><i>398</i></b>
<b><i>4.2.2. Servicio de Prevención y Extinción de Incendios.</i></b>	<b><i>400</i></b>
<b><i>4.3. Aproximación.</i></b>	<b><i>403</i></b>
<b><i>4.4. Formulación de una propuesta abierta de indicadores.</i></b>	<b><i>404</i></b>
<b><i>4.4.1. Servicio de Seguridad en Lugares Públicos.</i></b>	<b><i>405</i></b>
<b><i>4.4.2. Servicio de Prevención y Extinción de Incendios.</i></b>	<b><i>409</i></b>
<b><i>4.4.3. Respuestas recibidas sobre batería de indicadores propuesta.</i></b>	<b><i>412</i></b>
<b><i>4.5. Selección de las propuestas con mayor grado de aceptación.</i></b>	<b><i>415</i></b>
<b><i>4.6. Diseño de las baterías de indicadores normalizados.</i></b>	<b><i>420</i></b>



<b>4.7. Resultados obtenidos.</b>	<b>425</b>
<b>4.7.1. Indicadores de Eficacia.</b>	<b>425</b>
4.7.1.1. Servicio: Seguridad en Lugares Públicos.	428
4.7.1.2. Servicio: Prevención y Extinción de Incendios.	436
<b>4.7.2. Datos sobre consumos de factores productivos.</b>	<b>449</b>
<b>4.7.3. Indicadores de Eficiencia.</b>	<b>451</b>
<b>4.8. La aplicación de los indicadores obtenidos en los informes de fiscalización.</b>	<b>456</b>
<b>4.9. Problemas que limitan y condicionan la aplicabilidad de indicadores en las administraciones locales analizadas.</b>	<b>466</b>
<b>4.9.1. Contexto Organizacional.</b>	<b>467</b>
<b>4.9.2. Factor Humano.</b>	<b>471</b>
<b>4.9.3. Cultura de Costes.</b>	<b>473</b>
<b>4.10. Nuevo planteamiento de la metodología propuesta.</b>	<b>477</b>
<b>5. APLICACIÓN PRÁCTICA A LOS SERVICIOS DE CULTURA, DEPORTES Y PARQUES Y JARDINES</b>	<b>483</b>
<b>5.1. Ámbito de aplicación.</b>	<b>483</b>
<b>5.2. Análisis de los servicios y sus actividades.</b>	<b>484</b>
5.2.1. Servicio de Cultura.	485
5.2.2. Servicio de Deportes.	486
5.2.3. Servicio de Parques y Jardines.	489
<b>5.3. Aproximación.</b>	<b>490</b>
<b>5.4. Formulación de una propuesta abierta de indicadores.</b>	<b>492</b>
5.4.1. Servicio de Cultura.	495
5.4.2. Servicio de Deportes.	500
5.4.3. Servicio de Parques y Jardines.	504
<b>5.5. Diseño de las baterías de indicadores.</b>	<b>506</b>
5.5.1. Servicio de Cultura.	508
5.5.2. Servicio de deportes.	513

<i>5.5.3. Servicio de parques y jardines.</i>	<i>517</i>
<i>5.6. Resultados obtenidos.</i>	<i>521</i>
5.6.1. Indicadores de eficacia.	521
5.6.2. Indicadores de eficiencia.	521
5.6.3. Construcción de índices agregados.	522
5.6.4. Indicadores del Servicio de Cultura.	530
5.6.5. Indicadores del servicio de Deportes.	536
<i>5.7. Anexo de agregación de indicadores para el servicio de Cultura.</i>	<i>542</i>
<i>CONCLUSIONES</i>	<i>545</i>
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	<i>555</i>

## ***ABREVIATURAS UTILIZADAS***

AC	<i>Audit Commission</i>
ACPIs	<i>Audit Commission Performance Indicators</i>
BVPIs	<i>Best Value Performance Indicators</i>
GASB	<i>Governmental Accounting Standard Board</i>
CE	<i>Constitución española</i>
CMI	<i>Cuadro de Mando Integral</i>
DEA	<i>Data Envelopment Analysis</i>
DETR	<i>Department of Environment Transport and Regions</i>
EFQM	<i>European Foundation for Quality Management</i>
FDH	<i>Free Disposal Hull</i>
GASB	<i>Governmental Accounting Standard Board</i>
GPT	<i>Gestión Pública Tradicional</i>
LBRL	<i>Ley de Bases de Régimen Local</i>
LGP	<i>Ley General Presupuestaria</i>
LOFCS	<i>Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado</i>
LRHL	<i>Ley Reguladora de Haciendas Locales</i>
MAP	<i>Ministerio de Administraciones Públicas</i>
MCMs	<i>Mecanismos cuasicompetitivos y de mercado</i>
NGP	<i>Nueva Gestión Pública</i>
OEP	<i>Oferta de Empleo Público</i>
OCEx	<i>Órganos de Control Externo</i>
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
ROF	<i>Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales</i>
RS	<i>Reglamento de Servicios de las corporaciones locales</i>
RPT	<i>Relación de puestos de Trabajo</i>
SEA	<i>Service Efforts and Accomplishments</i>
TQM	<i>Total Quality Management</i>
TRLGP	<i>Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria</i>
TRRL	<i>Texto Refundido de Régimen Local</i>
UE	<i>Unión Europea</i>



## *ÍNDICE DE CUADROS*

---

### *CAPÍTULO I*

<i>Cuadro nº 1. Condiciones de Demanda y Oferta y fallos del no mercado.</i>	14
<i>Cuadro nº 2. Características de la Gestión Pública Tradicional.</i>	27
<i>Cuadro nº 3. Cambio de entorno. Variables explicativas e impactos.</i>	36
<i>Cuadro nº 4. Énfasis en la nueva Administración Pública, 1974-1988.</i>	38
<i>Cuadro nº 5. Resultados de las 'prior options' hasta 1993.</i>	41
<i>Cuadro nº 6. Principios inspiradores de la Nueva Gestión Pública.</i>	54
<i>Cuadro nº 7. GPT vs. NGP. Comparación del modelo burocrático con el posburocrático.</i>	56
<i>Cuadro nº 8. GPT vs. NGP. Comparación la Administración garantista y la post-garantista.</i>	57
<i>Cuadro nº 9. GPT vs. NGP. Comparación de los modelos centralizado y descentralizado.</i>	58
<i>Cuadro nº 10. Países de la OCDE según enfoque de gestión.</i>	61
<i>Cuadro nº 11. Desarrollo de la NGP en los países de la Unión Europea continental.</i>	62
<i>Cuadro nº 12. Evolución de los distintos paradigmas.</i>	64
<i>Cuadro nº 13. La Administración como prestadora de servicios: Propuesta y consecuencias</i>	67
<i>Cuadro nº 14. Propiedad y relaciones de agencia.</i>	69
<i>Cuadro nº 15. Comparación de la orientación desde el input con la del output.</i>	72
<i>Cuadro nº 16. Cuatro críticas a la NGP.</i>	86
<i>Cuadro nº 17. Transformaciones sustantivas y operativas. Un modelo analítico.</i>	87
<i>Cuadro nº 18. Futuros alternativos para la gestión pública.</i>	87
<i>Cuadro nº 19. Principales rasgos de los cuatro modelos previstos por Peters.</i>	89

### *CAPÍTULO II*

<i>Cuadro nº 1. Legislación de la Comunidades Autónomas sobre Régimen Local.</i>	99
<i>Cuadro nº 2. Legislación Estatal sobre Régimen Local.</i>	100
<i>Cuadro nº 3. Legislación andaluza sobre Régimen Local.</i>	101
<i>Cuadro nº 4. Evolución del número de Municipios</i>	104
<i>Cuadro nº 5. Municipios por Comunidad Autónoma</i>	104
<i>Cuadro nº 6. Municipios por tramo de población</i>	105
<i>Cuadro nº 7. Habitantes por Municipio</i>	105
<i>Cuadro nº 8. La organización municipal.</i>	111
<i>Cuadro nº 9. Ejemplo de organigrama jerárquico de un Ayuntamiento.</i>	112
<i>Cuadro nº 10. Modelos de gestión de los servicios públicos locales.</i>	118
<i>Cuadro nº 11. Formas de gestión directa en los servicios públicos locales.</i>	119
<i>Cuadro nº 12. Formas de gestión indirecta en los servicios públicos locales.</i>	120

## XVI

<i>Cuadro nº 13. Formas de gestión asociada en los servicios públicos locales.</i>	120
<i>Cuadro nº 14. Ventajas e inconvenientes de la gestión directa e indirecta.</i>	122
<i>Cuadro nº 15. Servicios públicos locales.</i>	123
<i>Cuadro nº 16. Distribución de municipios por tramos de población en Andalucía.</i>	124
<i>Cuadro nº 17. Porcentaje de prestación de servicios, por tramos de población.</i>	126
<i>Cuadro nº 18. Formas de gestión. Municipios con población inferior a 5.000 habitantes.</i>	128
<i>Cuadro nº 19. Formas de gestión. Municipios con población entre 5.000 y 20.000 habitantes</i>	130
<i>Cuadro nº 20. Formas de gestión. Municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes</i>	132
<i>Cuadro nº 21. Formas de gestión. Municipios con población superior a 50.000 habitantes.</i>	134
<i>Cuadro nº 22. El gasto local en la economía española.</i>	138
<i>Cuadro nº 23. Dinámicas económico-financiera y económico-técnica en las entidades municipales.</i>	142
<i>Cuadro nº 24. Financiación de ayuntamientos según la liquidación del presupuesto. Análisis del global del Estado. Periodo 1995-2000</i>	145
<i>Cuadro nº 25. Financiación de ayuntamientos según la liquidación del presupuesto. Análisis de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Periodo 1995-2000</i>	145
<i>Cuadro nº 26. Inversión de las entidades locales según la liquidación del presupuesto. Análisis del global del Estado. Periodo 1995-2000</i>	146
<i>Cuadro nº 27. Inversión de las entidades locales según la liquidación del presupuesto. Análisis de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Periodo 1995-2000</i>	146
<i>Cuadro nº 28. Estructura de la oferta de políticas locales.</i>	151
<i>Cuadro nº 29. Clasificación funcional del presupuesto de gastos de las entidades locales</i>	153
<i>Cuadro nº 30. Análisis DAFO de las entidades locales.</i>	159
<i>Cuadro nº 31. Evolución de la Gestión Pública Local.</i>	161
<i>Cuadro nº 32. El cambio local como resultado de la interacción de factores internos y externos.</i>	164
<i>Cuadro nº 33. Cambios en la orientación desde la Calidad Total.</i>	175
<i>Cuadro nº 34. Modelo Europeo de Excelencia</i>	179
<i>Cuadro nº 35. Implantación de modelos de calidad en los Ayuntamientos andaluces.</i>	181
<i>Cuadro nº 36. El ciudadano y los distintos modelos de Estado.</i>	182
<i>Cuadro nº 37. Los nuevos 'roles' de los receptores de servicios públicos.</i>	185
<i>Cuadro nº 38. Modelos y corrientes de la Gestión Pública y el 'rol' de los ciudadanos.</i>	186
<i>Cuadro nº 39. Cambios culturales asociados a la gestión de la calidad en Ayuntamientos.</i>	192
<i>Cuadro nº 40. Evaluación del cliente sobre la calidad del servicio.</i>	193
<i>Cuadro nº 41. Modelo de calidad del servicio.</i>	194
<i>Cuadro nº 42. Fases del proceso de descentralización.</i>	205
<i>Cuadro nº 43. Disponibilidad de organigramas en los Ayuntamientos andaluces.</i>	207
<i>Cuadro nº 44. Disponibilidad de manual de funciones en los Ayuntamientos andaluces.</i>	207
<i>Cuadro nº 45. Disponibilidad de manual de procedimientos en los Ayuntamientos andaluces.</i>	207
<i>Cuadro nº 46. Principales mecanismos cuasi competitivos y de mercado.</i>	211
<i>Cuadro nº 47. Tipología de grupos de trabajo.</i>	219
<i>Cuadro nº 48. La gestión del personal en organizaciones orientadas al rendimiento.</i>	222

<i>Cuadro nº 49. Triángulo y círculo del éxito</i>	228
<i>Cuadro nº 50. Conexión en red de los ordenadores en los Ayuntamientos andaluces.</i>	228
<i>Cuadro nº 51. Porcentaje de ayuntamientos andaluces con aplicaciones informáticas de gestión.</i>	229
<i>Cuadro nº 52. Medios de información utilizados por los Ayuntamientos andaluces.</i>	229
<i>Cuadro nº 53. Tramites que se pueden hacer por Internet en los Ayuntamientos andaluces.</i>	229
<i>Cuadro nº 54. Retos Estratégicos y Líneas de Actuación en el ámbito de los servicios públicos.</i>	230
<i>Cuadro nº 55. Retos Estratégicos y Líneas de Actuación en el ámbito económico-financiero.</i>	231
<i>Cuadro nº 56. Retos Estratégicos y Líneas de Actuación en el ámbito organizativo.</i>	232

### ***CAPÍTULO III***

<i>Cuadro nº 1. Modelo simplificado de Planificación Estratégica para el Sector Público.</i>	240
<i>Cuadro nº 2. Tipos de control en el Sector Público.</i>	245
<i>Cuadro nº 3. Control interno tradicional en las entidades locales.</i>	250
<i>Cuadro nº 4. Tipología de la auditoría.</i>	258
<i>Cuadro nº 5. Tres perspectivas de evaluación según Chelimsky.</i>	266
<i>Cuadro nº 6. La Auditoría y la Evaluación en el contexto de la gestión de recursos.</i>	268
<i>Cuadro nº 7. Criterios para la evaluación del Sector Público.</i>	274
<i>Cuadro nº 8. Relación entre los conceptos de eficacia, eficiencia y economía.</i>	276
<i>Cuadro nº 9. Dificultades en el control y seguimiento de resultados.</i>	284
<i>Cuadro nº 10. Eficiencia técnica, asignativa y global.</i>	300
<i>Cuadro nº 11. Clasificación de las técnicas de evaluación de la eficiencia.</i>	301
<i>Cuadro nº 12. Utilidad y limitaciones de DEA como instrumento de control de resultados.</i>	318
<i>Cuadro nº 13. Utilidad y limitaciones de DEA como instrumento de diagnosis</i>	318
<i>Cuadro nº 14. Los indicadores de gestión en la Administración de distintos países.</i>	328
<i>Cuadro nº 15. Dificultades comunes en el uso de indicadores de gestión y cómo evitarlas.</i>	352
<i>Cuadro nº 16. Características de la información contable en los ámbitos privado y público.</i>	354
<i>Cuadro nº 17. Tipologías de indicadores propuestas por distintos autores.</i>	364
<i>Cuadro nº 18. Indicadores de gestión para el control económico de la gestión municipal.</i>	365

### ***CAPÍTULO IV***

<i>Cuadro nº 1. Tipología de Indicadores de Gestión propuesta para la investigación empírica.</i>	379
<i>Cuadro nº 2. Modelo simplificado de implantación de un sistema de 'performance management'.</i>	386
<i>Cuadro nº 3. Metodología para la construcción de indicadores.</i>	388
<i>Cuadro nº 4. Fases de la propuesta metodológica.</i>	389
<i>Cuadro nº 5. Servicio de Seguridad en Lugares Públicos. Respuesta de los interlocutores sobre Factibilidad económica y Representatividad de los indicadores.</i>	413

## XVIII

<i>Cuadro nº 6. Servicio: Prevención y Extinción de Incendios. Respuesta de los interlocutores sobre Factibilidad económica y Representatividad de los indicadores.</i>	414
<i>Cuadro nº 7. Servicio de Seguridad en Lugares Públicos. Selección de propuestas con mayor grado de aceptación.</i>	417
<i>Cuadro nº 8. Servicio de Prevención y Extinción de Incendios. Selección de propuestas con mayor grado de aceptación.</i>	418
<i>Cuadro nº 9. Correspondencia entre los indicadores propuestos y los finalmente aplicables para el servicio de Seguridad en Lugares Públicos</i>	421
<i>Cuadro nº 10. Correspondencia entre los indicadores propuestos y los finalmente aplicables para el servicio de Prevención y Extinción de Incendios.</i>	422
<i>Cuadro nº 11. Población de los municipios estudiados (miles de habitantes).</i>	427
<i>Cuadro nº 12. Eficacia Servicio de Seguridad en Lugares Públicos.</i>	448
<i>Cuadro nº 13. Eficacia Servicio Prevención y Extinción de Incendios.</i>	448
<i>Cuadro nº 14. Datos recogidos sobre aspectos económicos.</i>	449
<i>Cuadro nº 15. Eficiencia Servicio Seguridad en Lugares Públicos</i>	453
<i>Cuadro nº 16. Eficiencia Servicio Prevención y Extinción de Incendios</i>	453
<i>Cuadro nº 17. Eficiencia Servicio Seguridad en Lugares Públicos</i>	455
<i>Cuadro nº 18. Eficiencia Servicio Prevención y Extinción de Incendios</i>	455
<i>Cuadro nº 19. Listado de indicadores genéricos sobre policía local utilizados por la Cámara de Cuentas de Andalucía en su informe de fiscalización del ejercicio 2000.</i>	457
<i>Cuadro nº 20. Listado de indicadores de economía sobre policía local utilizados por la Cámara de Cuentas de Andalucía en su informe de fiscalización del ejercicio 2000.</i>	458
<i>Cuadro nº 21. Horas totales patrulladas por miles de habitantes.</i>	459
<i>Cuadro nº 22. Número de requerimientos de prestación de servicios por miles de habitantes.</i>	461
<i>Cuadro nº 23. Número de llamadas recibidas en el teléfono de la policía local por mil habitantes.</i>	461
<i>Cuadro nº 24. Número de detenciones practicadas.</i>	462
<i>Cuadro nº 25. Número de quejas recibidas por escrito.</i>	463
<i>Cuadro nº 26. Listado de indicadores de eficiencia sobre policía local utilizados por la Cámara de Cuentas de Andalucía en su informe de fiscalización.</i>	464
<i>Cuadro nº 27. Obstáculos a la implantación de indicadores.</i>	466
<i>Cuadro nº 28. Indicadores de gestión propuestos por AECA para el área de promoción y difusión de la cultura de ayuntamientos.</i>	496
<i>Cuadro nº 29. Indicadores de gestión propuestos por AECA para el área de promoción y difusión de la cultura de ayuntamientos.</i>	501
<i>Cuadro nº 30. Valoración de las actividades propuestas Servicio de Cultura.</i>	508
<i>Cuadro nº 31. Actividades consideradas en el Servicio de Cultura.</i>	509
<i>Cuadro nº 32. Bateria normalizada de indicadores para el Servicio de Cultura.</i>	513
<i>Cuadro nº 33. Valoración de las actividades propuestas en el Servicio de Deportes.</i>	514
<i>Cuadro nº 34. Actividades consideradas en el Servicio de Deportes.</i>	515
<i>Cuadro nº 35. Bateria normalizada de indicadores para el Servicio de Deportes.</i>	517



<i>Cuadro n° 36. Valoración de las actividades propuestas en el Servicio de Parques y Jardines.</i>	518
<i>Cuadro n° 37. Actividades consideradas en el Servicio de Parques y Jardines.</i>	518
<i>Cuadro n° 38. Bateria normalizada de indicadores para el Servicio de Parques y Jardines.</i>	519
<i>Cuadro n° 39. Actividades e indicadores con sus ponderaciones.</i>	530
<i>Cuadro n° 40. Datos absolutos por municipios. Ejercicio 2000.</i>	531
<i>Cuadro n° 41. Datos absolutos por municipios. Ejercicio 2001.</i>	531
<i>Cuadro n° 42. Datos homogeneizados por población. Ejercicio 2000.</i>	532
<i>Cuadro n° 43. Datos homogeneizados por población. Ejercicio 2001.</i>	532
<i>Cuadro n° 44. Datos homogeneizados por población y normalizados. Ejercicio 2000.</i>	533
<i>Cuadro n° 45. Datos homogeneizados por población y normalizados. Ejercicio 2001.</i>	533
<i>Cuadro n° 46. Indicadores de eficiencia de primer nivel. Ejercicio 2000.</i>	534
<i>Cuadro n° 47. Indicadores de eficiencia de primer nivel normalizados. Ejercicio 2000.</i>	534
<i>Cuadro n° 48. Indicadores de eficiencia de segundo nivel. Ejercicio 2000.</i>	534
<i>Cuadro n° 49. Indicadores de eficiencia de segundo nivel normalizados. Ejercicio 2000.</i>	534
<i>Cuadro n° 50. Indicadores de eficiencia de primer nivel. Ejercicio 2001.</i>	535
<i>Cuadro n° 51. Indicadores de eficiencia de primer nivel normalizados. Ejercicio 2001.</i>	535
<i>Cuadro n° 52. Indicadores de eficiencia de segundo nivel. Ejercicio 2001.</i>	535
<i>Cuadro n° 53. Indicadores de eficiencia de segundo nivel normalizados. Ejercicio 2001.</i>	535
<i>Cuadro n° 54. Actividades e indicadores con sus ponderaciones.</i>	536
<i>Cuadro n° 55. Datos absolutos por municipios. Ejercicio 2000.</i>	537
<i>Cuadro n° 56. Datos absolutos por municipios. Ejercicio 2001.</i>	537
<i>Cuadro n° 57. Datos homogeneizados por población. Ejercicio 2000.</i>	538
<i>Cuadro n° 58. Datos homogeneizados por población. Ejercicio 2001.</i>	538
<i>Cuadro n° 59. Datos homogeneizados por población y normalizados. Ejercicio 2000.</i>	539
<i>Cuadro n° 60. Datos homogeneizados por población y normalizados. Ejercicio 2001.</i>	539
<i>Cuadro n° 61. Indicadores de eficiencia de primer nivel. Ejercicio 2000.</i>	540
<i>Cuadro n° 62. Indicadores de eficiencia de primer nivel normalizados. Ejercicio 2000.</i>	540
<i>Cuadro n° 63. Indicadores de eficiencia de segundo nivel. Ejercicio 2000.</i>	540
<i>Cuadro n° 64. Indicadores de eficiencia de segundo nivel normalizados. Ejercicio 2000.</i>	540
<i>Cuadro n° 65. Indicadores de eficiencia de primer nivel. Ejercicio 2001.</i>	541
<i>Cuadro n° 66. Indicadores de eficiencia de primer nivel normalizados. Ejercicio 2001.</i>	541
<i>Cuadro n° 67. Indicadores de eficiencia de segundo nivel. Ejercicio 2001.</i>	541
<i>Cuadro n° 68. Indicadores de eficiencia de segundo nivel normalizados. Ejercicio 2001.</i>	541
<i>Cuadro n° 69. Medias para el área de programación, organización y realización de eventos.</i>	542
<i>Cuadro n° 70. Medias para el área de organización, impartición y colaboración en cursos, seminarios, conferencias y otros.</i>	542
<i>Cuadro n° 71. Medias para el área Programación y gestión de salas expositivas de artes plásticas.</i>	543
<i>Cuadro n° 72. Medias para el área de Bibliotecas, servicio de publicaciones, promoción de la lectura y actividades literarias.</i>	543
<i>Cuadro n° 73. Medias para el área de Museos, archivos y hemerotecas.</i>	543
<i>Cuadro n° 74. Medias para el área de Organización de Fiestas Populares.</i>	544



# INTRODUCCIÓN

---

Después de más de medio siglo en el que el Sector Público ha tenido un papel e influencia fundamentales debido a su continuado y fuerte crecimiento y a su decidido intervencionismo en la economía, el panorama actual se caracteriza por el énfasis en el control del déficit y del endeudamiento público.

Esta circunstancia, junto a la necesidad de atender las exigentes demandas sociales con recursos manifiestamente escasos, han repercutido también, como es lógico, en la estructura, en los sistemas de gestión y en los procedimientos de control y evaluación de las entidades públicas.

El grado de intensidad evolutiva con que las Administraciones Públicas han tenido que asumir las reformas ha sido fuerte, ya que no sólo se han modernizado procedimientos o se han aprovechado las ventajas que incorporan las nuevas tecnologías, sino que la introducción, desde el sector privado, de métodos y técnicas para la racionalización en el empleo de los medios y su óptimo aprovechamiento han ocasionado

cambios profundos en la concepción y aplicación de los mecanismos de control y evaluación de su actividad.

Actualmente, el uso de estas técnicas queda integrado en la denominada *Nueva Gestión Pública*, que viene sustentada en tres pilares básicos, a saber: a) un progresivo acercamiento a los procedimientos y técnicas del sector privado y al mercado; b) la mayor preocupación por los resultados y por los *outputs* de los procesos, procurando reducir en lo posible los costes; c) el cambio de orientación y de cultura, dirigidas ahora hacia el ciudadano como cliente de la Administración.

En España, aunque comienzan a ponerse en marcha iniciativas de mejora de la calidad de la gestión pública, hoy día no disponemos de sistemas capaces de informar acerca del grado de cumplimiento de objetivos, del nivel de cobertura de necesidades sociales, del rendimiento alcanzado en la producción y prestación de servicios y, en suma, de aquellos aspectos de la gestión sin los que la evaluación de la eficacia, de la eficiencia y de la economía no puede llevarse a cabo.

Esta carencia es especialmente palpable en los Entes Locales. Por un lado, reciben la presión de la ciudadanía, por ser la Administración más cercana y porque han de dar respuesta a las exigencias más comunes. Por otro lado, tienen dificultades por la escasez de recursos disponibles. Finalmente, por lo general, los responsables municipales no cuentan ni con medios ni con sistemas adecuados a sus necesidades de información.

En este contexto, los indicadores de gestión, entre otras herramientas, representan instrumentos de gran utilidad para lograr la mejora de la calidad en los servicios prestados por las Administraciones Públicas. A nivel internacional, la tendencia generalizada consiste en anexas a los estados económico-financieros públicos, un conjunto de indicadores que permitan, además de los tradicionales controles de legalidad y financieros, la evaluación del grado de cumplimiento de

objetivos y de la relación entre los resultados obtenidos y los recursos empleados.

Pese a la existencia de trabajos sobre indicadores de gestión pública, en España las aplicaciones empíricas de los mismos no han recibido la misma atención que los estudios teóricos. Sin embargo, pensamos que el nivel de desarrollo alcanzado por la vertiente teórica de los indicadores posibilita afrontar su implantación con suficientes garantías de consistencia y rigor.

Sobre esta base, el presente trabajo pretende, partiendo de los principales estudios disponibles y de las experiencias de distintos países en el ámbito local, formular una propuesta metodológica para el diseño, normalización y aplicación de indicadores de gestión a los servicios municipales, obteniendo evidencia empírica de su implantación en los ayuntamientos de las principales ciudades de Andalucía. Con tal fin, y apoyándonos siempre en la implicación de los gestores, se desarrolla una metodología cuyo principal objetivo es la elaboración de baterías estandarizadas de indicadores que, consensuadas con los responsables de los servicios, contribuyan a mejorar la gestión, posibilitando comparaciones de la entidad tanto en el tiempo como con otras entidades similares.

De forma paralela, identificamos y analizamos una serie de obstáculos que, puestos de manifiesto a lo largo de las diferentes fases del desarrollo del estudio empírico, limitan la efectiva utilización en el ámbito local de los indicadores de gestión como instrumentos de evaluación, proponiendo, asimismo, posibles soluciones para salvar las limitaciones encontradas.

Una investigación de esta naturaleza requiere estudiar el actual contexto de los modernos modelos de gestión empleados en las Administraciones Públicas, con especial atención a la realidad del sector

público local. A ello dedicamos los dos primeros capítulos de nuestro trabajo.

En el primero, luego de recordar las causas que provocan la intervención del Sector Público en la economía, junto con aquellos factores que la limitan, procedemos a analizar los principales tipos de modelos de gestión utilizados en las Administraciones Públicas. Así, tras describir los principios de la *Gestión Pública Tradicional*, sustentada en la autoridad, la legalidad y los procedimientos estructurados mediante la burocracia, recogemos el proceso de reformas que, bajo la denominación de *Nueva Gestión Pública*, se ha producido en los dos últimos decenios del siglo XX. Terminamos este primer capítulo con las nuevas propuestas sobre modelos de gestión pública, surgidas como crítica al uso extensivo en la Administración Pública de procedimientos originarios del sector privado.

Los primeros apartados del segundo capítulo se dedican a la estructura, competencias y proceso productivo de las Administraciones Locales. A continuación, estudiamos el efecto que los cambios en el entorno social y en los modelos de gestión pueden acarrear en los entes locales, reflexionando sobre las reformas que se han de producir, principalmente, en la cultura, en la estructura, en los procedimientos y en la gestión de personal, los cuales, desde nuestro punto de vista, tienen su principal razón de ser en la concepción de la figura del ciudadano como cliente y, debido a ello, en la búsqueda de la mejor calidad en las prestaciones públicas.

En el capítulo tercero nos centramos en el estudio de los indicadores de gestión, ya que, desde nuestro punto de vista, son instrumentos muy adecuados para la evaluación de las entidades públicas, cuya utilidad aumenta si se posibilitan comparaciones de la propia entidad en el tiempo o con otras entidades –metodología del *Benchmarking*–. Hemos analizado las experiencias a nivel internacional

sobre evaluación de la eficacia y eficiencia en el sector público local, particularmente la de la *Audit Commission* en el Reino Unido y las realizadas en Estados Unidos a partir de los trabajos del GASB. Posteriormente, tras señalar las utilidades de los indicadores como instrumento para la gestión de las entidades públicas, nos detenemos en las limitaciones que presenta su utilización como mecanismos de evaluación, dado que habremos de tenerlas en cuenta en nuestra aplicación empírica. Finalmente, señalamos las características que aquéllos deberían reunir tanto de forma individual como en conjunto, así como distintas propuestas para su tipificación.

Comenzamos el cuarto y último capítulo, exponiendo la metodología que seguimos para la aplicación de indicadores al ámbito municipal que, dividida en cuatro fases, busca el diseño y normalización de los mismos en servicios públicos locales, para lo que establecemos como premisas básicas su institucionalización y su estandarización. De igual modo, de las distintas propuestas existentes seleccionamos justificadamente la tipología de indicadores que vamos a utilizar.

En este capítulo presentamos la experiencia y resultados de una aplicación práctica de indicadores de gestión que hemos tenido la oportunidad de realizar gracias a convenios suscritos con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y a la Cámara de Cuentas de Andalucía. En una primera experiencia nos ocupamos de los servicios municipales de *seguridad en lugares públicos y prevención y extinción de incendios* en nueve grandes ciudades andaluzas, como son las ocho capitales de provincia y el municipio con mayor número de habitantes. La metodología propuesta nos conduce a la determinación de baterías de indicadores normalizados para estos servicios y a su cuantificación para los municipios estudiados. Asimismo, estudiamos los problemas reales que limitan y dificultan la aplicabilidad de los indicadores en estas entidades. Es digno de mención que la Cámara de Cuentas, para evaluar la gestión de la policía local en el ejercicio 2000, haya empleado, entre

otros, los indicadores obtenidos en esta investigación empírica, lo que, a nuestro juicio, supone un paso importante para la institucionalización de los mismos en este servicio.

En una segunda etapa, llevamos a cabo otra aplicación práctica que, sobre el mismo conjunto de municipios, tuvo como ámbito objetivo los servicios de *cultura, deportes y parques y jardines*. Este nuevo estudio empírico busca, al igual que el anterior, la determinación de baterías normalizadas de indicadores, si bien pretende aprovechar la experiencia adquirida, intentado solventar algunas de las limitaciones surgidas. Así, abordamos cuestiones sobre aspectos procedimentales, intentando obtener un mayor apoyo e implicación de los responsables de los servicios, una mejor delimitación de las actuaciones y una ponderación de los indicadores y de las actividades consideradas, entre otras cuestiones. Finalmente proponemos, como medida para la evaluación conjunta de las distintas actividades, el cálculo de índices mediante el uso de distintos tipos de medias, lo que contribuye a homogeneizar los datos para los análisis comparativos de los servicios.



## **CAPÍTULO I**

---

# **LOS MODELOS DE GESTIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO**



# 1. EL SECTOR PÚBLICO Y SU INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA

---

Uno de los aspectos más destacados en el siglo XX, ha sido la creciente importancia del Sector Público en el conjunto del sistema económico, de forma que el Estado ha ido dejando de ejercer únicamente el papel de garante, para convertirse en agente activo que, además de producir bienes y servicios, realiza funciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional.

Asimismo, el actual entorno socioeconómico en el que se desenvuelven las entidades públicas ha obligado a la Administración a modernizar sus modos de organización y sus criterios de funcionamiento, tratando de adaptarse a las nuevas demandas de la ciudadanía.

Lógicamente, cualquier estudio dedicado a la evaluación de la gestión pública requiere, inexorablemente, conocer mejor cuales son los principios y modelos que guían las actuaciones públicas, puesto que la intervención del Estado únicamente puede analizarse adecuadamente en el marco del actual contexto político, económico, cultural y social.

## 1.1. La eficiencia y la equidad como criterios de asignación de recursos.

Tradicionalmente, el análisis microeconómico ha empleado dos conceptos para estudiar la asignación, en concreto la equidad y la eficiencia. Dados los propósitos de este capítulo, es conveniente que nos detengamos, aunque brevemente, en analizar el significado de ambos términos.

Con carácter general, podemos entender por eficiencia el mejor uso posible de los recursos disponibles, bien maximizando los resultados obtenidos a partir de unos recursos y tecnología dados, bien minimizando el consumo de recursos para obtener una producción.

Utilizando la concepción de Pareto, en el análisis económico un sistema es eficiente si la situación es tal que no se pueden reasignar los recursos existentes y mejorar la situación de algún individuo sin que empeore la de otro.

La aplicación de esta definición nos permite distinguir dos aspectos de la eficiencia, en tanto que la actividad económica comprende, simultáneamente, la producción y el consumo. Por un lado, la eficiencia en la producción, entendida como la imposibilidad de producir un bien sin disminuir la producción de otro. En segundo lugar, encontramos la eficiencia en el consumo. En este caso, la situación es eficiente cuando, a través de la redistribución, el bienestar de un individuo no se puede incrementar sin que disminuya el de otro.

Tomando como base tales conceptos, el análisis microeconómico determina tanto la frontera de posibilidades de producción como la curva de indiferencia de la economía. A partir de estas dos curvas se

fijaría la situación de equilibrio, aquélla donde ambas son tangentes, que sería representativa del punto donde se alcanza la eficiencia global, es decir, donde se logran, al mismo tiempo, la eficiencia en la producción y la eficiencia en el consumo.

Situándonos en el lado de la producción, el concepto de eficiencia, desde el punto de vista del coste, suele dividirse, considerando la propuesta de Farrell (1957), en otros dos. En primer lugar, la eficiencia técnica, concepto definido por Farrell a partir de la idea de ‘coeficiente de utilización de recursos’ de Debreu (1951), que se refiere al uso de la tecnología disponible, y que mide si se alcanza o no un nivel de producción determinado minimizando el coste (enfoque *input*), o, alternativamente, si se logra maximizar la producción para un nivel de costes establecido (enfoque *output*). Por su parte, la eficiencia asignativa, a partir de los precios y productividades marginales, estudia la proporción en la que se utilizan los distintos *inputs*<sup>1</sup>.

Adicionalmente, la concepción de eficiencia puede ser completada con los conceptos de eficiencia dinámica y eficiencia X. La primera, abordada ya por Schumpeter (1934), hace referencia a la capacidad de avance tecnológico para mejorar la eficiencia asignativa o estática de una economía, mientras que la segunda, expresión introducida por Leibenstein (1966), explica la incidencia que sobre la eficiencia de un sistema tiene la estructura organizativa, la dirección y otras circunstancias relativas a la toma de decisiones.

Sin embargo, la sociedad, como colectividad de individuos, espera algo más que la simple consecución de la eficiencia, reclamando unas

---

<sup>1</sup> Una visión completa de los distintos conceptos de eficiencia se puede encontrar en Färe *et al.* (1994).

mínimas condiciones para todos sus miembros. En este sentido, el equilibrio paretiano no es suficiente, puesto que su formulación únicamente busca una asignación que conduzca a la eficiencia global, independiente de cual sea el reparto de los bienes entre los ciudadanos, por lo que una distribución pareto-eficiente no garantiza un reparto ‘equitativo’.

Introducido este concepto, entenderemos por equidad el reparto justo de los bienes entre los miembros de una sociedad, pudiendo enfocarse desde distintas perspectivas. Por un lado, si nos fijamos, como suele ser habitual, en individuos de distinto nivel dentro de la sociedad, nos estaremos refiriendo a la equidad vertical, que llevaría a cuál debe de ser el trato dado a aquéllos que son ‘distintos’. Del mismo modo, si centramos nuestra atención en sujetos de igual nivel, estaríamos ante la equidad horizontal, que implica asumir la no discriminación, tratando igual a los ‘iguales’.

El concepto de equidad lleva aparejadas, además, otras connotaciones. Desde una visión individualista y *a priori*, la asunción del principio de igualdad de oportunidades. Si por el contrario nos situamos en una concepción no individualista y *a posteriori* hablaríamos de equidad categórica, que implica la equidad vertical y al mismo tiempo el consumo ‘justo’ de los denominados bienes preferentes, que se convertirían en bienes cuyo ‘consumo obligatorio’ alguien debería vigilar. Estas dos visiones se corresponden con los dos primeros tipos que Rawls (1971), en su Teoría de la Justicia, distingue dentro del concepto de equidad, equidad como igualdad de oportunidades y equidad compensatoria, a las que el autor añade una tercera, equidad de mercado, en la que cada individuo es responsable de su bienestar.

De este modo, y aun cuando el criterio de equidad, por las múltiples dificultades que su fijación y evaluación presentan, es

incómodo para los economistas, su aceptación presenta pocas dudas puesto que, como apunta Wolf (1995: 41), “se admite como regla general que cuando existe una disyuntiva entre eficiencia y equidad, el consenso social en los sistemas democráticos está dispuesto a renunciar a algo de lo uno para obtener más del otro”. Con todo, hemos de señalar que aquí surge un problema adicional, cual es la determinación del *consenso social*, como pone de manifiesto la Teoría de la Elección Pública.

## 1.2. La teoría de los fallos de mercado.

La principal justificación para la intervención de los organismos públicos en la economía la encontramos en los llamados *fallos de mercado*, que concebimos como aquellas imperfecciones que limitan al mercado como sistema de asignación, al no conseguir que ésta se realice eficientemente.

Generalmente, el sistema de precios no capta la totalidad de la información necesaria para la toma de decisiones. Este hecho es debido a que los costes individuales, que son los que se trasladan al sistema de precios, no coinciden con los costes sociales, entendidos como la totalidad de costes que una actividad tiene para el conjunto de individuos. “Sin embargo, si de lo que se trata es de obtener también la maximización del bienestar de la sociedad, los costes marginales privados deben ser iguales a los costes marginales sociales” (Le Roy y Meiners, 1991: 638).

La literatura sobre los fallos de mercado es muy prolija, y su clasificación admite distintas posibilidades. En nuestro caso, distinguimos tres tipos de fallos de mercado, a saber: 1) los provenientes de la *competencia imperfecta*; 2) los relacionados con las *externalidades*; y, por último, 3) los que se derivan de la existencia de *bienes públicos*. A nuestro

entender, si bien son múltiples los factores causantes de la ineficiencia provocada por estos fallos de mercado, la falta de concreción en los derechos de propiedad de algunos bienes está en el origen de todos ellos.

Si los derechos de propiedad de todos los bienes se encuentran bien definidos y los costes de transacción no son muy elevados, la asignación de los recursos a través de los procedimientos competitivos del mercado asegura la asignación eficiente.

La correcta definición de los mencionados derechos de propiedad exige el cumplimiento de tres requisitos: a) que todos los recursos limitados sean poseídos por alguien; b) la posibilidad de excluir a terceros de su uso; y c) la factibilidad para su traspaso.

Sin embargo, puesto que estas propiedades no se cumplen para todos los bienes, se producen disfunciones que conllevan los fallos de mercado. De este modo, y como hace Mochón (1992: 289), diferenciamos tres razones para los fallos de mercado: a) control insuficiente sobre los bienes y servicios; b) costes de información excesivos; c) imposibilidad de alcanzar acuerdos.

El análisis de los fallos de mercado revela que las condiciones de funcionamiento de los mecanismos competitivos presentan un nivel de exigencias que impiden su cumplimiento en la realidad, lo que conlleva la existencia de desequilibrios en el mercado, de forma que éste no proporciona resultados pareto-eficientes. Asimismo, se constata la importancia de la equidad, entendida como justicia distributiva para el funcionamiento del sistema económico. En cierto modo, si miramos más allá de la concepción paretiana de eficiencia, es cierta la afirmación de Wolf (1995: 41) cuando indica que “desde una perspectiva, es teóricamente cierto considerar la inequidad distributiva como un ejemplo



de fallo del mercado. Desde esta perspectiva, la distribución de la renta es una clase específica de bien público”.

Con todos estos fundamentos, los principales tipos de problemas del mercado se podrían sistematizar en cuatro: 1) no siempre se alcanza un nivel adecuado de competencia (monopolios, oligopolios, etc.); 2) no se muestra como un adecuado sistema de asignación en determinadas circunstancias (bienes públicos y externalidades); 3) no recoge las preferencias sociales; 4) el conjunto de los desequilibrios afecta al conjunto del sistema al trasladarse al nivel agregado.

### **1.3. La intervención pública en la economía.**

Para paliar estas limitaciones, el Estado cuenta con una serie de instrumentos con los que intentar alcanzar situaciones eficientes y equitativas. Los más importantes serían la legislación, que permite crear un marco donde definir y garantizar adecuadamente los derechos de propiedad, la apropiada regulación de las transacciones económicas, y la producción de bienes y servicios, proveyéndose bienes comercializables y no comercializables, tanto de forma directa como indirectamente, es decir, garantizando su provisión privada mediante financiación y regulación pública. Un instrumento más para la actuación pública, con especial incidencia en el ámbito redistributivo, se encuentra en su potestad para establecer impuestos y conceder subvenciones, consiguiendo de esta forma transferencias de rentas entre los miembros de la comunidad.

Existen, en cualquier caso, motivos más que suficientes para que el Estado asuma competencias en el plano económico en aras a la consecución de la eficiencia y la equidad. Sin embargo, las razones hasta

ahora esgrimidas constituyen una condición necesaria, pero no suficiente para tal intervención. Como apuntaba Sidgwick (1887: 414)<sup>2</sup> a finales del XIX, “no es lógico que siempre que el *laissez faire* es insuficiente, sea conveniente la intervención pública, puesto que las inevitables desventajas de esta última pueden, en algunos casos, ser peores que los fallos de la empresa privada”. Para que una intervención de los organismos estatales quede plenamente justificada, no basta con que el mercado no realice una correcta asignación de los bienes, sino que además el Sector Público habrá de conseguir que dicha asignación se acerque más a la eficiencia y a la equidad demandada por el conjunto de la sociedad, lo que no siempre sucede.

A lo anterior hemos de sumar el hecho de que las actuaciones de los organismos estatales están sometidas a decisiones que intentan aunar las preferencias colectivas. Con resultados como el Teorema de la imposibilidad de Arrow, la Teoría de la Elección Colectiva advierte de las dificultades para alcanzar situaciones de eficiencia desde lo público. Ello siempre y cuando el Estado funcione como instrumento al servicio del cumplimiento de las preferencias de la colectividad. En caso contrario, como advierte la Teoría de la Elección Pública, las decisiones tomadas en el seno de la Administración pueden buscar la satisfacción de otro tipo de intereses<sup>3</sup>.

De este modo, aunque existen justificaciones para la intervención pública, concurren motivos para desconfiar de que ésta consiga situaciones de equilibrio, circunstancia a la que se viene denominando fallos del Estado, si bien, como apuntan Bañón y Carrillo (1997: 58), es

---

<sup>2</sup> Citado por Wolf (1995: 31).

<sup>3</sup> Albi *et al.* (2000: 143-151) recogen distintos modelos de comportamiento en el Sector Público.

una teoría “todavía en situación embrionaria, escasamente desarrollada desde un punto de vista científico y cargada de fuertes connotaciones ideológicas en algunos casos”.

Para Weimer y Vining (1992)<sup>4</sup> hasta trece son las limitaciones de las intervenciones del Estado, las cuales se agrupan en cuatro clases: 1) inherentes a la democracia directa (paradoja del voto, la intensidad de las preferencias); 2) relacionadas con el gobierno representativo (la influencia de los grupos de interés, las clientelas territoriales, el limitado horizonte temporal inducido por los ciclos electorales, las agendas restringidas); 3) debidas a la oferta burocrática (el problema de la pérdida de recursos, la dificultad de valorar los productos, la competencia limitada, la inflexibilidad del sistema de función pública, el fallo burocrático); 4) originadas por la descentralización (la autoridad difusa, las externalidades fiscales).

También Stiglitz (1998: 170-174) atribuye fallos al Estado, clasificándolos en cuatro tipos: 1) la información imperfecta; 2) los incentivos y el eficiencia del Sector Público, que no siempre van en la dirección del interés colectivo, lo que algunos achacan al proceso político, por lo que esta limitación sería inevitable; 3) despilfarro de recursos en la Administración<sup>5</sup>; 4) se producen respuestas imprevistas a los programas, ya que las actuaciones públicas no sólo dependen de sí mismas, sino también de las reacciones del sector privado, que no siempre son previsibles o se corresponden con las que cabría esperar.

---

<sup>4</sup> Citados por Bañón y Carrillo (1997).

<sup>5</sup> Para Stiglitz, gran parte de la sociedad cree que el Estado es menos eficiente que el sector privado, lo cual, según su opinión, no es cierto, ya que la falta de competencia limita las posibles mejoras y algunas causas de la ineficiencia son en muchos casos compartidas con el sector privado.

Como puede verse, el conjunto de debilidades es amplio, por lo que, para su mejor comprensión, seguimos a Wolf (1995, capítulos 3 y 4) quien, bajo la denominación de fallos del no mercado, considera los siguientes: 1) la separación entre costes e ingresos; 2) las internalidades y los fines organizativos; 3) las externalidades derivadas; y 4) la desigualdad distributiva.

Acercas de *la separación entre costes e ingresos*, la principal disfunción radica en la errónea asignación de recursos que origina. Muy probablemente, por los intereses de los agentes implicados, esta separación inducirá a que la cantidad de recursos utilizados sea superior a la necesaria. Además, la existencia de ineficiencia X, así como de incentivos para considerar cualquier insuficiencia del mercado como un fallo del mismo a cubrir por la intervención pública, provoca una tendencia creciente de los costes ya de por sí excesivos.

En cuanto a *las internalidades*, en palabras del propio autor, “al carecer de los indicadores de rendimiento directo de que disponen las organizaciones del mercado y de la referencia de las pérdidas y ganancias, los organismos públicos han de elaborar sus propios modelos” (Wolf, 1995: 69). La dificultad para la actuación del Sector Público se encuentra en el hecho de que los miembros de la organización, que siguiendo la Teoría de Agencia actúan como agentes respecto de la ciudadanía, pueden intentar determinar como objetivos a alcanzar, a través de los modelos de valoración de las actuaciones, aquéllos que beneficien a la propia organización, a sus miembros, a los grupos de electores o a los grupos de presión que les sean afines, con lo que no se alcanzaría la eficiencia.

Al igual que en el caso de las organizaciones de mercado, las intervenciones de las entidades públicas pueden llevar aparejados efectos no deseados sobre terceros, es decir, surgen *externalidades*. Desde el punto

de vista teórico, no existe diferencia entre éstas y sus homónimas en las organizaciones de mercado, si bien, dada la trascendencia y cuantía de las actuaciones públicas, pudieran ser más probables y de efectos más importantes.

Por último, en referencia a *la desigualdad distributiva*, hemos de reseñar que, aunque los organismos públicos tienen como principio fundamental su reducción, en su propia concepción incumplen este objetivo, puesto que, para conseguir la equidad en la renta, se produce una desigualdad en poder y privilegios a favor de unos pocos por su relación con el Sector Público. Para ello, “no es necesario atribuir a quienes administran los programas públicos unos móviles menos humanos que la media para afirmar que los esfuerzos destinados a rectificar algunas desigualdades pueden ocasionar otras, o que pueden producirse desigualdades distributivas a partir de los esfuerzos dirigidos a subsanar a otros fallos del mercado además de los distributivos” (Wolf, 1995: 83). Otra cuestión, aunque unida a ésta, es el uso que de esos privilegios realicen sus titulares.

La razón de todos estos fallos del Sector Público radica en las características propias de la oferta y demanda de los bienes producidos por el Estado, ya que, independientemente de que estén o no en equilibrio, éstas implican falta de eficiencia y equidad. En el caso de la oferta, los puntos débiles que la misma presenta serían cuatro: 1) dificultades para definir y medir el producto; 2) la producción de fuente única; 3) incertidumbre de la tecnología de producción; 4) ausencia de límite mínimo y de un mecanismo de cierre. Por lo que se refiere a las deficiencias implícitas en la curva de demanda, Wolf apunta cinco: 1) aumento del conocimiento público sobre los fallos del mercado; 2) concesión del derecho de voto y organización política; 3) estructura de

las recompensas políticas; 4) el elevado descuento temporal de los agentes políticos; 5) la separación entre cargas y beneficios.

El Cuadro nº 1 recoge una visión completa de la problemática expuesta, relacionando las deficiencias de la oferta y demanda y los fallos de no mercado.

**Cuadro nº 1.** *Condiciones de Demanda y Oferta y fallos del no mercado.*

Condiciones Demanda – Oferta	Condiciones de la demanda del no mercado			Condiciones de la oferta del no mercado			
	Aumento de conocimientos / organización política	Recompensas políticas/ descuentos temporales	Separación	Medición del resultado	Producción de fuente única	Tecnología variable	Carencia de mecanismo de terminación
Fallos del no mercado							
Separación entre costes- ingresos; costes excesivos y alcionistas		X	X	X	X	X	X
Internalidades y fines organizativos			X	X	X		X
Externalidades derivadas	X	X				X	X
Desigualdades distributivas		X	X		X		X

*Fuente:* Wolf (1995: 87)

Una vez examinados los fallos del mercado y los del Sector Público, estamos en condiciones de poder realizar una mejor evaluación de la producción de bienes y servicios, comparando la pública y la privada, ya que compartimos plenamente la opinión de Stiglitz cuando argumenta que “ahora somos mucho más conscientes de las limitaciones del gobierno, pero no hay ninguna base para llegar a la conclusión de que, dado que el gobierno tiene limitaciones, nunca puede corregir los errores del mercado” (Stiglitz, 1994: 26).

Estamos convencidos de que el equilibrio entre las intervención pública y las actuaciones privadas, aparte de los interesantes aspectos técnicos que presenta, depende en gran medida de posicionamientos ideológicos. Éstos han ido variando según cual fuera la concepción imperante sobre el Estado, circunstancia que también ha ocurrido en el plano económico, de forma que, en función de los planteamientos económicos vigentes en cada momento, las funciones asignadas al ámbito público han sido diversas. Así, en un lado encontramos el planteamiento neoclásico, en el que la intervención del Estado se justificaría sólo por la existencia de monopolios naturales y de algunos bienes públicos. Opuesta a la corriente anterior, tenemos a la Economía del Bienestar que, incidiendo en los fallos del mercado, apuesta por intervenciones públicas que conduzcan a situaciones de mayor bienestar colectivo.

Dependiendo, pues, de los vaivenes políticos e ideológicos, se observa la mayor o menor predisposición a la actuación pública. En los últimos años parece que la tendencia es la de dar preponderancia a la actividad privada, dado que se extiende la concepción de que lo público es ineficiente. A ello hay que añadir los problemas de déficit público, lo que ha llevado a gran cantidad de países a adoptar medidas para mejorar la gestión pública como medio para reducir el gasto y la deuda.

En este contexto se justifican los distintos estudios y experiencias que se vienen realizando para la implantación de técnicas que mejoren la eficiencia y el control en el ámbito público. Nuestro trabajo pretende aportar el análisis de distintos métodos para la evaluación, profundizando en el uso de los indicadores de gestión como instrumentos adecuados para la gestión pública.

No obstante, antes de ello, parece oportuno profundizar en el estudio de los cambios que se han producido en la Administración Pública, desde el modelo burocrático a estos nuevos modelos de gestión, donde creemos de gran utilidad aquellos métodos que intenten mejorar la gestión a partir de la consideración de las debilidades puestas de manifiesto en la oferta del Sector Público.



## **2. LA GESTIÓN PÚBLICA TRADICIONAL**

---

### **2.1. De la Administración pre-burocrática al Modelo Tradicional.**

Desde el principio de la historia contemporánea la Administración se ha organizado para realizar las actividades que le estaban encomendadas, experimentando reformas periódicamente. Así, tras disfrutar de periodos de éxito y brillantez, vinieron etapas de crisis que abocaron a cambios más o menos profundos en las estructuras y en los procesos. Estos cambios no siempre consiguieron sus objetivos de mejora, de forma que, en más de una ocasión, la realidad de las organizaciones públicas no ha podido afrontar los acontecimientos históricos en los que estaba sumida.

Las primeras formas organizativas adoptadas por la Administración “eran de tipo ‘personal’, esto es, basadas en la lealtad a un individuo particular como un rey, un ministro, incluso siendo de tipo ‘impersonal’, se basaban en la legalidad y lealtad a la organización y al Estado” (Hughes, 1994: 25). Este tipo de organizaciones estuvieron

ampliamente extendidas. No obstante, igual extensión tuvieron las prácticas corruptas y abusivas por parte sus miembros.

Un ejemplo de este tipo de organización administrativa lo tenemos en Estados Unidos durante el siglo XIX. El sistema administrativo utilizado, conocido como *spoil system*, consistía en la reorganización completa de estructuras y personal de la Administración cada vez que las elecciones daban como resultado un cambio en el partido gobernante. Esta forma de actuar se pretendía que existiera una correcta coordinación entre quién gobernaba y quienes estaban a sus ordenes y debían ejecutar las políticas. Pese a todo, los problemas, entre los que destaca la corrupción, eran innumerables y más importantes que los beneficios.

Por todo ello, desde mediados del siglo XIX y durante el siglo XX comenzaron a adoptarse actuaciones encaminadas a la corrección de los problemas planteados por estos modelos pre-burocráticos con miras a eliminar la corrupción endémica instalada en las Administraciones Públicas.

En el contexto internacional, a raíz de los movimientos renovadores del Reino Unido, que fueron seguidos por Estados Unidos, la Administración comenzó a desarrollar sus estructuras en línea con los planteamientos de lo que se ha dado en denominar *Modelo Tradicional* o *Gestión Pública Tradicional* (GPT). Ésta, en el momento de su aparición, vino a corregir los errores de sistemas anteriores, fundamentalmente del denominado *spoil system*, en los que el partidismo reinante y una organización personalista habían provocado una estructura con falta de controles, incompetencia y corrupción. Asimismo, la GPT pretendía aumentar la eficiencia de las actuaciones gubernamentales.

La reforma de la Administración se produjo, como señala Barzelay (1994: 17), copiando de las organizaciones que eran consideradas como más eficientes: las grandes corporaciones industriales. En este sentido, la identificación es tal, que los autores de la época realizan una serie de asociaciones entre el mundo de la empresa y el poder ejecutivo, equiparando al consejero delegado con el presidente o máximo mandatario político, el objetivo empresarial de búsqueda de máximo beneficio lo asimilan con el objetivo gubernamental del servicio a los intereses de los ciudadanos, y la producción de la empresa con los procedimientos y actividades administrativas realizadas en los organismos públicos.

## **2.2. La base teórica del Modelo Tradicional.**

En los cambios hacia una nueva forma de gestión influyeron de forma muy importante dos autores, como fueron Max Weber en el contexto europeo y Woodrow Wilson en el americano.

El pensador alemán buscaba la modernidad basándose en la racionalidad en la acción, introduciendo como sistema administrativo el basado en la jerarquía. En su opinión, si se quería alcanzar una mayor eficiencia en una organización habrían de tenerse presentes seis puntos derivados de su concepción de *autoridad racional* (Gerth y Mills, 1972: 241-244): 1) principio de zonas jurisdiccionales fijas y oficiales; 2) principios de jerarquía de cargos y de niveles de autoridad; 3) la administración del cargo moderno se basa en documentos escritos; 4) la administración de un cargo presupone una preparación profunda y experta; 5) la actividad del funcionario requiere toda su capacidad de trabajo; 6) la administración requiere normas generales que pueden

aprenderse, siendo el conocimiento de las mismas el saber técnico especial de funcionario.

En la teoría de Weber es de vital importancia, pues, el legalismo y el papel del componente humano, los funcionarios. En el caso de estos últimos, según su forma de pensar, era primordial que existiera vocación y se siguieran estrictamente sistemas de selección y adiestramiento adecuados. De este modo puede señalarse, como una de las diferencias más importantes entre esta postura y otras anteriores, el paso de una Administración personalista a otra impersonal y basada en reglas.

Esta última circunstancia, como puntualiza Boix (1994: 21), provoca que el desarrollo de este modelo organizativo esté ligado a la extensión del Estado de Derecho, que determina una especial preocupación por las garantías y el cumplimiento de la legislación.

Tanto en el ámbito privado como en el público, que copia del primero, se aprecian grandes ventajas en la organización jerárquica como forma de alcanzar la eficiencia en el desarrollo de sus actividades. Es más, “si hoy la burocracia es sinónimo de rigidez, de conservadurismo y de complicación, para Weber constituía, junto con su hermana gemela la empresa capitalista, una gran innovación dinámica” (Subirats, 1994: 23). Tan es así, que el propio Weber refiere este tipo de organización como la mejor para conseguir la eficiencia técnica, describiéndola en los siguientes términos: “Precisión, rapidez, falta de ambigüedad, conocimiento de los expedientes, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de la fricción y de los costes de personal —estas características son incrementadas hasta el punto perfecto en la organización estrictamente burocrática—” (Gerth y Mills, 1972: 32).

En la Administración Pública de la época, la teoría weberiana se vió igualmente influenciada, y al mismo tiempo completada, con la

distinción que Wilson hace entre política y administración: “La administración permanece fuera de la esfera política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política asigne las tareas a la administración, no debe tolerarse que manipule sus funciones... La administración pública es la asignación y ejecución sistemática de la ley pública. Toda aplicación particular de ley general es un acto de administración. La estimación y el incremento de impuestos, por ejemplo, el ajusticiamiento de un criminal, el transporte y reparto de correo, el equipamiento y reclutamiento del ejercito y la armada, etc., todos son obviamente actos de administración; pero las leyes generales que orientan estos asuntos están obviamente fuera y por encima de la administración. Los planes amplios de acción gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de cada plan si es administrativa” (Wilson, 1941: 197-222)<sup>1</sup>.

Esta diferenciación radical entre la política y la Administración es debida a que, para Wilson, el problema del *spoil system* residía precisamente en la unión de ambos aspectos. Es por ello que insiste en que “el gobierno necesitaba ser reforzado por burócratas profesionales sensibles a la ejecución efectiva de la política pública más que sensibles al interés del poder económico” (Wilson, 1887)<sup>2</sup>.

Por tanto, de ambos autores –Weber y Wilson– “se deriva la noción de que la administración puede ser instrumental y técnica, separada de la esfera política” (Hughes, 1994: 28), quedando pues conformada como una organización jerarquizada, que busca la imparcialidad y procura la separación de administración y política, lo que

---

<sup>1</sup> Citado por Hughes, (1994: 33).

<sup>2</sup> Citado por Kettl (1996: 7).

se concreta fundamentalmente en el sistema funcionarial, donde los procedimientos y el cumplimiento de la legislación son primordiales.

La razón del crecimiento expansivo de la organización administrativa tiene su justificación en las propias bases de la organización económica capitalista. Al menos esa es la opinión de Weber, para quien “el capitalismo exige la reducción de la falta de certeza y exige también una mayor capacidad para planear y llevar a cabo predicciones en base al conocimiento científico” (Suleiman, 2000: 11). Es decir, el funcionamiento estricto de la burocracia ayuda a reducir la inseguridad del capitalismo de forma que éste pueda desarrollarse. Al mismo tiempo, y en palabras del propio Weber (1964: 338-339)<sup>3</sup>, “el capitalismo es la base económica más racional para la administración burocrática y le permite que se desarrolle de la forma más racional, especialmente porque, desde un punto de vista fiscal, le proporciona los recursos económicos necesarios”.

Sin embargo, para que el modelo mantuviera su vigencia, desarrollándose y fortaleciéndose, hubieron de producirse ciertos ajustes. Siguiendo a Hughes (1994: 35-42), fue necesaria la incorporación de técnicas y procedimientos desde el sector privado, donde destaca principalmente la influencia ejercida por la Administración Científica, más conocida como taylorismo. También es de resaltar la influencia que tuvo la Escuela de las Relaciones Humanas encabezada por Elton Mayo.

En suma, nos encontramos ante un paradigma de la Administración basado fundamentalmente en la burocracia y la Administración Científica, el cual, según sus partidarios, se concreta en un sistema organizativo considerado óptimo para alcanzar la eficiencia y

---

<sup>3</sup> Citado por Suleiman (2000: 11).

aplicable a cualquier circunstancia. Durante mucho tiempo, la Administración, utilizando el modelo que hemos descrito y mientras la teoría keynesiana estuvo vigente, provocó el crecimiento del Sector Público y de su gasto.

## **2.3. La crisis de la Gestión Pública Tradicional.**

El Sector Público, en su vocación por alcanzar las más altas cotas de bienestar, ha crecido intensamente durante el siglo XX, siendo la burocracia el modelo de organización adecuado para el desarrollo de los planteamientos keynesianos. Barzelay (1992) expone cómo las reformas en la burocracia han incidido en los aspectos más relevantes de cara a cumplir con el interés público: honestidad y eficacia. Una estructura honesta en su funcionamiento, sin particularismos, subvenciones excesivas o apropiación de fondos públicos; una estructura eficiente, para facilitar y mejorar los denominados servicios esenciales (infraestructuras, proporcionara educación, salud,...), si bien, ahí mismo es donde comienzan las rigideces del sistema.

Las críticas al modelo de gestión tradicional se centran en su falta de flexibilidad y en sus dificultades para gestionar el aumento, tanto en tamaño como en funciones, del Estado Social y de Derecho (Boix, 1994: 22-23). Ciertamente, “el Estado jerárquico-burocrático, ya no puede responder a los problemas derivados del aumento de la complejidad. Se encuentra con las mismas contradicciones que las grandes empresas que no llegan a dominar los conjuntos demasiado grandes y pierden el contacto con la realidad” (Croizer, 1995: 95).

Siguiendo a Hughes (1994: 43), tres serían los problemas básicos del modelo tradicional: el inadecuado sistema de control político, los

problemas de la burocracia, que muestra sus dificultades para alcanzar la eficiencia y, por último, la crítica al propio sistema burocrático desde la idea de la mayor eficiencia del modelo de mercado.

El primero de los problemas es el referido a la división entre política y Administración, que se sitúa entre las bases del Modelo Tradicional. Esta diferenciación y consideración instrumental del aparato administrativo no parece corresponderse con la realidad, “muy al contrario, la administración pública configura un espacio donde se prioriza entre valores en competencia y donde, en definitiva, se dan cita todos los elementos del debate político” (Brugué, 1996: 45). Como resultado, la asunción de la división wilsoniana provoca la existencia de un control que castiga los errores más que un control que favorezca el alcance de la eficiencia.

En lo referente a la burocracia, dos son los problemas principales. Primeramente tiene una relación problemática con la democracia, al fomentar que muchas decisiones sean tomadas por profesionales no electos. En segundo lugar, la burocracia se muestra como un mal sistema para alcanzar la eficiencia ya que, por la progresiva radicalización de sus posicionamientos, resulta contraria a los objetivos perseguidos por el modelo. En este último caso, como apunta Albi *et al.* (1997), no es que la burocracia en sí sea contraria a planteamientos eficientes, sino que su aplicación en la Administración acarrea dificultades, como la existencia de asimetría en la información y la posibilidad de realizar elección adversa u otro tipo de comportamientos contrarios a la ética, debido a las características institucionales del marco jurídico-político, sin ir más lejos, los procesos de selección de personal, el empleo fijo de los funcionarios, la existencia de monopolios en manos de los burócratas, etc.

Otros, como Osborne y Gaebler (1992), van más allá, considerando que la burocracia, entendida en términos weberianos, se ha



vuelto corrupta porque, aun cuando en una época anterior consiguiese buenos resultados, para el mundo actual, mucho más flexible y cambiante, ha quedado obsoleta. Éste posicionamiento ha calado en el conjunto de la sociedad, si bien, a nuestro juicio, no siempre está justificado.

Por último, en lo referente al propio concepto de burocracia como sistema, Croizer (1963)<sup>4</sup> señala cuatro características por las que las organizaciones de tipo burocrático terminan por ser muy poco flexibles y difícilmente adaptables al entorno, a saber: el desarrollo de normas impersonales, la centralización de las decisiones, el aislamiento entre los distintos niveles jerárquicos, lo que significa que los miembros de la organización pierden la visión del conjunto, y, por último, el desarrollo de relaciones de poder paralelas a las formalmente establecidas.

Se produce, pues, un auge de las teorías que defienden al mercado como modelo, principalmente la *public choice theory*, ya que permite una mayor libertad del ciudadano al tiempo que da mayores incentivos y favorece un incremento de la eficiencia. En este sentido, parece imperar la idea de que “la situación monopolística debe de ser remplazada por una competencia real o –donde la competencia real no sea posible– debe de ser suplida de forma similar a la competencia” (Adamascheck, 1998: 13).

Así las cosas, “sin duda alguna, las instituciones subsisten, las reglas permanecen y hasta crecen desmesuradamente, pero no tienen la misma función ni el mismo impacto... el Estado jerárquico, burocrático, ya no puede responder a los problemas derivados del aumento de la complejidad” (Croizer, 1995: 94).

Brugué (1996: 47), citando a autores como Hood o Hughes, concreta en dos los principales problemas del modelo tradicional: a) una excesiva preocupación y respeto por reglas y procedimientos, lo que llevado al extremo estaba dando lugar a un proceso de deshumanización; b) déficit democrático debido a la dicotomía política-administración, puesto que ésta generaba dificultades a la hora de realizar el control político de las actividades.

Estos problemas derivan, tal como recogen Montesinos y Gimeno (1998: 147-148), en una serie de características del modelo administrativo tradicional, en concreto las recogidas en el Cuadro nº 2.

En resumen, el importante crecimiento del Sector Público provoca distintas críticas al modelo keynesiano-burocrático, surgiendo un movimiento reformista que tiene como principales objetivos disminuir la corrupción y aumentar la eficiencia. Por tanto, el modelo de GPT es rechazado por las mismas circunstancias que vino a corregir en su aparición, y aunque sus logros son indudables, se produce un avance hacia nuevas estructuras.

---

<sup>4</sup> Citado por Ramió (1999: 28).

**Cuadro n° 2.** *Características de la Gestión Pública Tradicional.*

Regulación y objetivos vagos	El énfasis en la regulación, que incide en los aspectos presupuestarios y legales, provoca la formulación de objetivos vagos y no cuantificados
Gestión orientada hacia dentro	Los funcionarios están más preocupados por los políticos y las instancias administrativas que por los ciudadanos
Ausencia de responsabilidades de gestión y motivación para las mejoras	La regulación, compleja y paralizante, y los intereses creados ahogan los intentos de introducir mejoras e innovaciones
Falta de competencia	Parece difícilmente sostenible la ignorancia de los mecanismos de mercado y la competencia en los servicios públicos no puros
Ausencia de evaluación y técnicas de gestión	Los objetivos vagos y no cuantificados junto con el énfasis casi exclusivo en el cumplimiento de la legalidad, con ausencia de responsabilidades de gestión, dificultan el establecimiento de sistemas de evaluación, abocando al trabajo administrativo a la rutina y a la toma de decisiones a la inercia
Centralización	Tanto en las decisiones como en la gestión, acorde con la concepción jerarquizada que tiene de la estructura
Función pública burocratizada	Consecuencia de todo lo anterior aparecen rigideces, siendo especialmente llamativas las relacionadas con la gestión de personal

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Montesinos y Gimeno (1998: 147-148).



### 3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

---

La preocupación por la eficiencia es de nuevo el móvil que impulsa los cambios en la Administración, iniciándose una nueva tendencia en las prácticas del Sector Público. A juicio de Minogue *et al.* (1998) dos son las críticas básicas al modelo anterior: 1) desde la *public policy* se hace hincapié en los procesos de tipo político y la relación, dentro del Estado, de los componentes políticos y administrativos; 2) la crítica desde postulados neoclásicos, que viene dada por el *public management*, considera inadecuado el tamaño, reglas y estructuras del Sector Público, planteando como salida el sector privado.

Por este motivo, las reformas comienzan por intentar evitar los errores cometidos en el Modelo Tradicional. Boix (1994: 29) apunta que, en primer lugar, la preocupación de la Administración no deberá centrarse únicamente en dar garantías a los ciudadanos, como hace la GPT, conocida por ello como ‘garantista’, sino que tendrá múltiples misiones, fundamentalmente en la producción de los distintos servicios públicos. En segundo lugar, hay que solucionar la tendencia a la toma de decisiones de forma rutinaria, por lo que los servicios prestados habrán de ser individualizados y flexibles. Por último, el conocimiento que

deben tener los trabajadores públicos no ha de ser especializado como hasta ahora, sino más generalista.

Parece, por tanto, que existe consenso sobre el agotamiento del paradigma anterior, de manera que la Administración tradicional, basada en la dicotomía wilsoniana, el taylorismo y la burocracia weberiana, es un esquema del pasado. “La Administración pública en todo el mundo está supuestamente convergiendo hacia un nuevo paradigma de ‘management público’” (Commonn, 1998: 59), al que algunos denominan ‘administración post-burocrática’ (Barzelay, 1992).

Estos cambios están afectando a diversos ámbitos dentro de las entidades públicas, recibiendo distintas denominaciones, en función de cual sea su objetivo principal e incidencia. Es esta variedad la que puede hacer dudar acerca de hacia donde se encamina el Sector Público con la aplicación de los nuevos planteamientos y de la aparición de un nuevo modelo de gestión.

Juzgamos interesante, pues, realizar un breve repaso de las modificaciones que, a raíz de las dificultades que venimos señalando en la GPT, han tenido lugar en distintos países. A partir de ahí intentamos analizar las causas que provocan las reformas, procurando responder a la cuestión de si nos encontramos o no ante una modificación en el paradigma de la gestión pública o si, por el contrario, no es más que una moda, para terminar con un análisis crítico de la tendencia que se observa. A tal fin, es necesario poner de manifiesto el nuevo entorno en el que tiene lugar este proceso, ya que será aquél el que determine las necesidades de los usuarios. Estas últimas, en lo referente a información sobre las actuaciones, son las que pretendemos cubrir a través de herramientas de gestión, mediante indicadores, razón por la que es fundamental el estudio del entorno.

### **3.1. Un escenario para la modernización de la Administración Pública.**

La inestabilidad del Modelo Tradicional comienza a manifestarse en la década de los años setenta, consolidándose a lo largo de las últimas décadas del siglo XX. A raíz de la crisis económica y energética, ni monetaristas ni keynesianos son capaces de frenar los principales problemas de la sociedad. Se producen aquí una serie de transformaciones que rompen con las bases que sustentaban el modelo, quebrándose el consenso sobre la concepción del Estado y del modelo de sociedad (Villoria, 1997; Cernadas, 2001).

Para Villoria (1997: 81), cuatro son las causas de la crisis del Modelo Tradicional. En primer lugar, una radicalización de la modernidad, que supone un importante aumento en la complejidad de las relaciones. En segundo lugar, la creciente globalización produce una mediatización de la sociedad, a lo que se une una tercera causa, como es la búsqueda de una mayor eficiencia en las actuaciones de los organismos públicos. Por último, las crecientes expectativas sociales respecto de las prestaciones de los entes públicos provocan un aumento del consumo por parte del Estado, que en momentos de crisis contaba con unos recursos reducidos, lo que implica un incremento insostenible del gasto público.

En opinión de Díaz (1998: 215), las circunstancias del entorno determinan la necesidad del cambio en las Administraciones Públicas, sintetizando esos motivos en los siguientes: 1) crisis de legitimidad de lo público; 2) cambios en el propio papel del individuo frente al Estado; 3) incertidumbre ante a la globalización y la introducción de las nuevas tecnologías que configuran una nueva sociedad en red; 4) ruptura de la

comunidad política tradicional con preponderancia de lo económico sobre lo político.

Comenzando por el final, se puede comprobar como en el nuevo entorno existen distintos tipos de presiones y críticas al desarrollo de lo público. Algunas de ellas provienen de posiciones políticas de base liberal o neoliberal contrarias al desarrollo de la Administración, que partiendo de los problemas de la burocracia, postulan la reducción del Estado a la mínima expresión. Otro tipo de presiones provienen de la teoría económica, ya sea desde la denominada *public choice theory* o a través de la Teoría de la Agencia, las cuales, aplicando conceptos microeconómicos, demandan, como forma de mejora, la instauración de procedimientos de mercado como mecanismo para la consecución de la eficiencia en las prestaciones públicas.

Como señala Vilas (1997: 104), en este nuevo entorno que parece dibujarse, existe una necesidad de reducir el gasto público y también algo de moda. Para lo primero, tanto neoliberales como socialdemócratas se embarcan en diversas reformas de la Administración, cuyo fin es similar. A ello hay que añadir la nueva situación en el espectro político, donde el discurso de los liberales más radicales se va quedando sin contrapunto que equilibre la situación (López Martínez, 2000).

Otra razón apuntada, no menos importante, se refiere al efecto que el fenómeno de la globalización ha producido. El cambio de miras que supone, fundamentalmente por el aumento en la competencia, no es algo que quede ajeno a la Administración, de forma que, como señala Crozier (1995), la creciente complejidad de las actividades humanas, su interdependencia, así como la mayor libertad de los actores, nos conducen a la decadencia del Estado en provecho de un gran mercado de regulaciones automáticas.



Se trata, pues, de una crisis de la propia concepción del Estado y de su relación con los ciudadanos, quienes al tiempo que reclaman mayores prestaciones del conjunto de entidades públicas, rechazan el crecimiento de la Administración y de su gasto. No es extraño, por tanto, que surjan distintas posturas contra el Estado del Bienestar, que Hirschman (1991)<sup>1</sup> concreta en tres. La primera de las críticas, a la que el autor denomina *perversidad*, considera que la dirección en la que avanza es la contraria a la que realmente se pretende, sosteniendo así la idea de que el Estado del Bienestar no sólo no reduce la pobreza, sino que la aumenta.

El segundo de los posicionamientos es el denominado *futilidad*, el cual viene a sostener que los cambios no son sustanciales, sino que más bien son actuaciones que quedan en la superficie. Por último, la postura de *riesgo*, mantenida por quienes están de acuerdo con los planteamientos, pero consideran que su puesta en marcha puede poner en peligro situaciones y derechos adquiridos con anterioridad.

Todo lo anterior, qué duda cabe, conlleva que el Estado y la Administración vean afectada su legitimidad, puesto que, en cualquier caso, ésta va unida a la del sistema político. Cuando nos referimos al término legitimidad, hemos de entender que “implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas” (Carrillo, 1997: 143)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Citado por Doblado y Nieto-Ostolaza (2000).

<sup>2</sup> Bañón y Carrillo (1997: 60), distinguen dos formas de legitimación de la Administración: la legitimidad institucional y la legitimidad por rendimientos. En el caso de la legitimidad institucional, estos autores entienden “que se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la administración pública en un Estado social y democrático de derecho. Es decir, cómo se comporta la administración, esto es, bajo qué sistema normativo se rige su comportamiento”. Por contra, la legitimidad por rendimientos es aquella que “se obtiene

Históricamente, la legitimación estatal era de tipo institucional, más fruto del poder que de los resultados. Para Laufer y Burlaud (1989: 44) “existen tres periodos en la historia de la legitimidad fundada en la naturaleza del poder: 1. el criterio de la potestad pública; 2. la aparición del Estado-Providencia y la legitimidad basada en la naturaleza de los fines perseguidos; el criterio del servicio público: 3. el Estado omnipotente: hacia una legitimidad fundada en los métodos utilizados...”. Ahora, como señalan estos mismos autores, la legitimidad no puede centrarse en su poder ni en su finalidad, sino que debe de buscarse en la calidad de los métodos utilizados, porque, como recoge Carrillo (1997: 144) citando a Lipset (1987), “un sistema que fuera legítimo y que, al mismo tiempo, fuera ineficaz de forma persistente, tarde o temprano terminaría por arruinar su legitimidad”.

A juicio de Baena (2000: 105), a partir de la década de los setenta, tres son las razones por las que se cuestiona la legitimidad del Estado: 1) la crisis financiera que sufren las administraciones de los distintos países, la cual justifica la aparición de las medidas propugnadas por nuevos modelos; 2) la decadencia de las filosofías, ideologías y religiones, lo que provoca una pérdida de valores en la sociedad; y por último, 3) el abandono de la idea de que la Administración ejecuta sin más las decisiones políticas.

Esta crisis va a más en la década de los ochenta, debido fundamentalmente al incremento de actuaciones públicas, por lo que la misma “repercute fuertemente en el sistema político cuya racionalidad se pone en duda. La mejor explicación de lo sucedido es posiblemente que

---

produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados. Esto es, qué resultados obtienen en el desempeño de sus funciones.”

la crisis financiera tiene una repercusión en el sistema económico y la de éste en el sistema político” (Bañón y Carrillo, 1997: 19-20).

En definitiva, como recoge Cernadas (2001), tres son los cambios que se producen en ese momento: a nivel económico, en lo público y la crisis del propio Estado del Bienestar. A nivel económico, el nuevo modelo postfordista conlleva, dentro de la desindustrialización provocada por la crisis, a un conjunto de problemas como el paro, la dualización social, aparición de nuevos focos de pobreza,... En segundo lugar, la crisis origina nuevas demandas a las que el Estado debe de hacer frente, lo que induce el tercero de los cambios señalados, la crisis del Estado del Bienestar, que representa “en la esfera operativa, el colapso del modelo socialburocrático, expresado en tres dimensiones fundamentales: la necesidad de superación de rigideces organizativas, de su carácter monopolista y de sus relaciones de prestación basadas en una concepción pasiva y dependiente de los usuarios de servicios” (Cernadas, 2001: 75).

Resumiendo, a partir de la crisis del petróleo en los setenta, aparecen problemas en todos los sectores económicos, incluido el público. La situación va a más en los ochenta, tras el crecimiento experimentado hacia la Economía del Bienestar debido a las demandas de la sociedad. Ya no estamos ante una organización sencilla, “la acción pública es mucho más extensa y ambiciosa, afecta a procesos sociales de mayor importancia crítica y estratégica, y se lleva a cabo actualmente en un mundo más complicado caracterizado por la incertidumbre, la inestabilidad, e incluso la turbulencia” (Beltrán, 1996: 7).

La Administración va a verse inmersa en una crisis fiscal que limita el crecimiento del gasto, al tiempo que se enfrenta a una sociedad que reclama más cantidad y calidad de servicios públicos. El contexto en que

el Estado ha de desenvolverse es más complejo que aquél al que tuvo que hacer frente cuando fue instaurado el modelo burocrático. En el Cuadro n° 3 pueden verse los factores económico-sociales que explican dicho cambio.

**Cuadro n° 3.** *Cambio de entorno. Variables explicativas e impactos.*

Cambios en el entorno	Crisis del modelo keynesiano y burocrático	
Variación económico-social	Impacto sobre la dimensión sustantiva	Impacto sobre la dimensión operativa
Caída de tasas de crecimiento	Crisis fiscal del Estado	Crisis fiscal del Estado
Transformación modelo productivo	Erosión capacidad reguladora de keynesianismo	Colapso de las rigideces burocráticas
Fragmentación estructura social	Nuevos actores y nuevas demandas colectivas	Colapso del monopolio burocrático

*Fuente:* Brugué, Amoros y Gomà (1994: 34).

El aumento de la complejidad de las actuaciones en el marco de una creciente globalización junto con las presiones de tipo político y económico desde posturas neoliberales, provocan la aparición de debilidades en la estructura burocrática, razón por la que se empieza a considerar la necesidad de emprender reformas en la Administración.

### 3.2. Panorama internacional de las reformas en el Sector Público.

Aunque hasta el inicio de la década de los ochenta las reformas de la *Nueva Gestión Pública* (NGP) no se aplican en distintos países, el germen de la nueva orientación había ido fraguándose con anterioridad en el contexto anglosajón.

En el Reino Unido comenzaron a realizarse las primeras reformas. En 1968, cuando fue publicado el informe Fulton<sup>3</sup>, ya se hacían recomendaciones en el sentido de cambiar los sistemas de contratación del personal y flexibilizar las estructuras organizativas.

Con posterioridad, la llegada al gobierno inglés de Margaret Thatcher en el año 1979, produce el impulso para que los cambios comiencen a formalizarse, fundamentalmente con la idea de mermar el papel y tamaño del Estado (Chapman, 1991; Reuero, 1995). Esta misma línea siguieron gran número de los gobiernos de la época, especialmente en los Estados Unidos bajo la presidencia de Reagan, que como recoge Newland (1996), esgrimía el eslogan: 'El Estado es el problema, no la solución'. Esta tendencia de introducción de transformaciones en la Administración Pública puede observarse en las dos últimas décadas del siglo XX, con mayor o menor incidencia, en la mayor parte de los países desarrollados y en gran parte de los países en vías de desarrollo.

Como recoge el Cuadro nº 4, es en el ámbito anglosajón, por su cultura y contexto, donde comienzan las reformas que dieron lugar a lo que se conoce como NGP. Seguidamente estudiamos los principales modificaciones introducidas por los distintos gobiernos en los últimos tiempos, especialmente en el Reino Unido y en Estados Unidos. Con ello buscamos tener una idea de cual ha sido la evolución de los países que han liderado estas reformas, de manera que podamos llegar a inferir cuales son las principales características del nuevo modelo.

---

<sup>3</sup> Véase Fulton *et al.* (1973), versión en español de este informe.

**Cuadro n° 4.** *Énfasis en la nueva Administración Pública, 1974-1988.*

Australia	Alto
Canadá	Alto
Francia	Medio
Alemania	Bajo
Italia	Medio
Nueva Zelanda	Alto
España	Bajo
Reino Unido	Alto

*Fuente:* Hood (1996: 277).

En el caso del Reino Unido, la llegada al gobierno de los conservadores en 1979 inició el proceso de reformas, consistiendo el primer paso en importantes recortes dentro del Sector Público. Para ello, y con el objetivo de menguar el volumen del presupuesto, se procedió tanto a reducir el número de funcionarios (Peters y Savoï, 1994), como a un importante programa de privatizaciones, de forma que “mientras que en 1979 las industrias nacionalizadas tenía un valor del 9% del PIB, ya en 1997 comprendían menos del 2% del PIB” (Suleiman, 2000: 5).

Además de emprender una carrera para disminuir el tamaño del Estado, la cual tuvo gran aceptación, tanto aquí como en otros países, gracias al ambiente contrario a la Administración, se pusieron en marcha proyectos de reforma que insistían en la mejora de la eficiencia a partir de la copia de las técnicas del sector privado. En este contexto hay que situar actuaciones como la abordada por Rayner, que consistía en el estudio, por parte de una pequeña unidad, conocida como ‘unidad de eficiencia’, de departamentos o servicios públicos, presionando para que

el propio servicio encuentre puntos en los que poder mejorar y, posteriormente, apoyar la consecución de dichas mejoras<sup>4</sup>.

La iniciativa del programa de la unidad de eficiencia vino a ser complementada a través de una iniciativa de gestión, *Financial Management Initiative*, que centrada “en la mejora de las técnicas de contabilidad y gestión, en unos mejores sistemas de información para los gestores y en una mayor concienciación respecto de los costes en la Administración Pública” (Phippard, 1994: 186), promovió la determinación de objetivos y la posterior medición de las actuaciones.

En opinión de Pollit (1993), las principales características de este periodo son: un mayor control de los empleados públicos, la descentralización de las responsabilidades y la evaluación de las actuaciones mediante indicadores. Suleiman (2000: 7), por su parte, considera hasta este punto la existencia de una primera etapa en los cambios sufridos por las Administración británica en el último cuarto de siglo, enfatizando el recorte de los costes y la eliminación de lo inútil, comenzando aquí otra etapa en la que resaltan “las bases filosóficas de la nueva economía institucional”.

A finales de los ochenta, y como continuación de las actuaciones realizadas, surge el proyecto *Nexts Steps* (Greer, 1992; Phippard, 1994), bajo la dirección de Sir Robin Ibbs. El objetivo del proyecto era mejorar la Administración Pública y el buen uso de los recursos para ofrecer servicios de calidad, creando agencias con cierta autonomía de gestión. Este proyecto fue el más conocido de un conjunto por el que el gobierno

---

<sup>4</sup> Un amplio desarrollo de las actuaciones realizadas por Rayner y su unidad de eficiencia se puede encontrar en Metcalfe y Richards (1989).

buscaba que los incentivos y la competencia se instalaran en el contexto público.

Acompañando a esta iniciativa surgen otras a lo largo de los noventa. En 1991 fueron aprobados los programas *Competing for Quality* y *Citizen's Chapter*. El primero insiste en la concurrencia con el sector privado, de forma que “aspiraba a concentrar la actividad del Gobierno en lo esencial; introducir más competencia y alternativas de provisión en el trabajo del gobierno; y alcanzar la mejor combinación de coste y calidad (*value for money*)” (OCDE, 1999a, párrafo 12). El *Cabinet Office* sintetizó esta idea en cuatro máximas, las denominadas *prior options* (opciones prioritarias), según las cuales, para que un servicio fuese prestado públicamente, debía considerarse:

- a) si es absolutamente necesario, en caso contrario, suprimirlo;
- b) si el gobierno debe mantener la responsabilidad del mismo, si no, privatizarlo;
- c) en el caso de ser responsable el gobierno, podría la actividad ser gestionada con un coste más efectivo, privada que públicamente, pues, en ese caso, la actividad debe de ponerse en condiciones de competencia privada;
- d) si el trabajo debe hacerse por el gobierno, ¿está la organización estructurada de forma adecuada y la tarea adecuadamente focalizada?, enlazando así con la iniciativa *Next Steps*.

La aplicación de esta iniciativa consiguió en poco tiempo su finalidad, de forma que gran número de actividades dejaron de ser prestadas directamente por el Sector Público, tal como demuestran los resultados de esta iniciativa recogidos en el Cuadro nº 5.



Cuadro n° 5. Resultados de las 'prior options' hasta 1993.

937 Actividades revisadas			
Eliminadas	47		
Privatizadas	4		
Externalizadas	241		
Probadas en el mercado	498	Ofertantes externos	153
		Ofertantes internos	345
Reestructuración interna	147		

*Fuente:* Cabinet Office (1997).

La segunda de las iniciativas, el programa *Citizen's Chapter*, buscaba la mejora de la calidad de los servicios mediante un acercamiento a las demandas de los usuarios. Por ello, “se exigió a todos los departamentos y agencias del gobierno central publicar información, fijar objetivos y establecer procedimientos de reclamaciones. Se exigió a todas las escuelas, hospitales y autoridades locales controlar sus prestaciones respecto de los objetivos establecidos, y publicar los resultados en un periódico local” (OCDE, 1999a, párrafo 16). Para alcanzar el acercamiento a los usuarios fueron propuestos los siguientes seis principios (Cabinet Office, 1997):

1. establecer estándares de gestión y evaluar la gestión actual respecto de dichos estándares;
2. proporcionar información clara sobre los servicios, incluyendo comparaciones de la gestión con los objetivos establecidos;
3. emprender consultas con los usuarios de los servicios;
4. tratar a los clientes con cortesía y utilidad;
5. estar preparados para corregir las cosas cuando salen mal, incluso mediante el pago de compensación financiera;
6. asegurar el *value for money*;

Junto a lo anterior, y a mediados de la década, fueron desarrollados proyectos para completar y mejorar los logros alcanzados<sup>5</sup>, incidiendo fundamentalmente en la información que el gobierno debía de facilitar y los cambios en la función pública, y dedicando especial atención al proceso de delegación de funciones a los departamentos y agencias.

La aplicación de las distintas reformas fue puesta en práctica en diversos ámbitos. Pollit (1993, capítulo 3) analiza el desarrollo de las mismas en el sector industrial, en la sanidad y en la educación, llegando a la conclusión de que las medidas siguen un patrón uniforme en su aplicación, en concreto:

- Limitaciones a los movimientos de caja y planificación monetaria.
- Recortes de personal.
- Introducción de sistemas de indicadores de desempeño, que ponían un énfasis especial en la economicidad y la eficiencia.
- Inclusión de las evaluaciones individuales del personal, que utilizaban una base más formal y amplia que la empleada con anterioridad.
- Puesta en práctica de la remuneración según méritos y el desempeño individual.
- Propuestas de creación de sistemas de presupuestación más desarrollados, que otorgarían mayor responsabilidad financiera a los ‘gestores de base’.
- Propuestas para una formación gerencial más amplia.

---

<sup>5</sup> En este sentido se encaminan actuaciones como *Code of practice on Access to Government Information*, o el *Civil White Papers*, y el *Senior Civil Service*.

- Creación de nuevos sistemas de planificación, que ponen el énfasis principalmente en la consecución de objetivos concretos a corto plazo.
- Exceso retórico en el tratamiento del interés del consumidor.

Durante el mandato de John Major (1990-1997) continuaron las políticas de flexibilización y búsqueda de la eficiencia en la Administración Pública. Para conseguir mejorar la información de los ciudadanos sobre la actividad pública fue promulgado, en 1994, el *Code of Practice on Access to Government Information*. En el ámbito de la función pública editaron dos libros blancos en 1994 y 1995, los cuales también incluían la posibilidad de delegar actividades, sobre todo relativas a pagos, en los distintos niveles de jerárquicos de cara a una mayor descentralización y mejor control.

El partido laborista, tras su llegada al gobierno del partido en 1997, pretende continuar en el camino de mejora emprendido, insistiendo en la idea de lograr un gobierno más sencillo y más eficiente para los ciudadanos, intentando acercarse cada vez más a lo que demandan los ciudadanos.

En Estados Unidos, durante el siglo XX, han sido múltiples intentos de transformar la Administración Pública. Durante la presidencia de Jimmy Carter ya se había buscado reformar los servicios públicos, aunque en ningún caso fue planteada una reducción de los mismos. A partir de aquí surgió, en el año 1978, la *Ley de Reforma de los Servicios Públicos*, cuyos fines perseguían, fundamentalmente, una regulación más flexible de los empleados públicos que permitiese la evaluación, la remuneración según méritos, el traslado del personal e incluso su despido.

Con la llegada al poder de Reagan, en un primer momento se pretendió una importante reducción de los presupuestos públicos, la cual terminó por materializarse en 1981 en la *Ley de Reconciliación Presupuestaria de todos los Norteamericanos*, que redujo la financiación de los distintos estados a cambio de concederles una mayor autonomía. En esta línea continuaron las reformas del funcionariado y la reducción del Sector Público, constituyendo un verdadero ataque a los pilares del Estado del Bienestar en Estados Unidos.

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. La reducción de la plantilla de empleados públicos no fue acompañada con una disminución del peso del Sector Público sobre el conjunto de la economía, y aunque fueron reducidos y eliminados ciertos proyectos, pronto dejaron de recortar los principales programas sociales. Así las cosas, cambió la estrategia, pasando poco a poco de un planteamiento de reducción del presupuesto a la búsqueda de un incremento de la productividad.

Es aquí donde quedan encuadrados los trabajos de la *Comisión Grace* y su informe titulado 'Documento Presidencial sobre el Control de Costes en el Sector Privado'. Esta comisión, compuesta por 2.000 altos cargos del sector privado, estuvo en funcionamiento desde 1982 hasta 1984 con el objetivo de analizar la Administración y conseguir un control de sus costes. Las principales deficiencias encontradas en el funcionamiento del Sector Público norteamericano son resumidas por Pollit (1993: 114) en: 1) 'interferencias' procedentes del Congreso que influían en la evolución cotidiana de las agencias federales; 2) falta de continuidad, especialmente en los niveles laborales de mayor rango; 3) falta de incentivos para aumentar la eficiencia y la economicidad; 4) inadecuación de los sistemas de contabilidad e información gerencia; 5) inexistencia de un sistema gerencial centralizado de la financiación y la contabilidad.

A partir de las mencionadas conclusiones fueron propuestas una serie de posibles mejoras en la gestión, todas influenciadas por la concepción que el informe tiene de que el sector privado funciona, intrínsecamente, mejor que el público, pudiendo, de este modo, trasladar los procedimientos de gestión de uno a otro y así conseguir mejores resultados en el ámbito público.

A comienzos de la década de los noventa, y con el inicio de la era Clinton, aumentó la preocupación por el Sector Público, planteándose de nuevo la necesidad de la reformarlo. Uno de los principales objetivos de los demócratas consiste en reducir de forma muy considerable el tamaño de la Administración federal. Este proyecto, encabezado por el vicepresidente Al Gore, es el conocido como *National Performance Review* (NPR), también denominado ‘reinención del gobierno’.

En principio se trata de otro más de los múltiples intentos de modificar la Administración estadounidense, pero en este caso encontramos una serie de peculiaridades que distinguen éste de otros intentos anteriores, que Kettl (1994: 102), resume en las siguientes:

1. El planteamiento es de abajo hacia arriba, es decir, al contrario que en experiencias previas, donde la base está en las ideas de los propios empleados, tomando así en consideración los planteamientos expuestos por Osborne y Gaebler (1992) en su libro *Reinventing Government*.
2. El trabajo fue dirigido y supervisado personalmente por el vicepresidente, siendo el mismo el que redactó el informe<sup>6</sup>, asegurándose de su puesta en práctica.

---

<sup>6</sup> Véase Gore (1993).

3. Es un proyecto que no busca, como sucedió en el mandato de Nixon, transformar la estructura de la Administración, ni tampoco de reducir las funciones de ésta, como pretendió Reagan. Simplemente, y desde planteamientos más realistas, el objetivo que busca es ‘hacer más con menos’.

En opinión del propio Kettl (1994: 102), el informe reclamaba un cambio del poder, “una redistribución radical del poder para tomar decisiones importantes: del Congreso al Ejecutivo y, dentro del Ejecutivo, de los niveles superiores a los niveles inferiores”.

El primero de los cambios constituye una crítica a las actuaciones y decisiones del Congreso respecto de los temas presupuestarios. Esto lleva a pedir, entre otras cosas, un incremento en la delegación a los burócratas, mayor flexibilidad en la gestión del personal, el establecimiento de presupuestos bianuales y la limitación de la capacidad de inspección del legislativo. Por otro lado, es un intento que el poder sea trasladado desde los órganos superiores a los inferiores, ya que “los empleados del nivel más bajo serían capacitados para la efectiva realización de sus trabajos y considerados responsables de los resultados obtenidos mediante un *acuerdo de actuación-resultados (performant agreement)*.” (Kettl, 1994: 103).

En otros países del entorno anglosajón, a partir de mediados de la década de los ochenta, el Sector Público fue también transformado. Este es el caso de Nueva Zelanda donde, con la llegada al gobierno de los laboristas en 1984, conseguir la reducción del déficit público y restaurar su competitividad internacional eran objetivos prioritarios, llevando a cabo reestructuraciones similares a las del Reino Unido, aunque aún con mayor entusiasmo si cabe (Holmes y Shand, 1995; Boston *et al.*, 1996; Matheson, 1998).

Australia busca el incremento de la eficacia y la eficiencia a través de controles sobre el gasto y el presupuesto. Muchas de las reformas están relacionadas con el personal, siendo las tres más importantes las relativas a un incremento en la orientación hacia la eficacia y la eficiencia, la descentralización y desregulación y el paso de servicios públicos al entorno privado.

Por último, Canadá, a partir del año 1984, introduce medidas para reducir el personal, privatizar y mejorar la eficiencia de los servicios públicos. Pero es en 1989, con la puesta en marcha del *Plan Servicio 2000*, cuando se da el gran paso hacia la renovación del Sector Público y el incremento en su eficiencia, incluyéndose otras medidas como privatizaciones, reformas en la gestión del gobierno o descentralización de servicios. Ejemplo de éstas son las *special operating agencies*, cuyo fundamento es similar al realizado en el programa *Next Steps* inglés, pues las agencias utilizan técnicas del sector privado, aunque la delegación es menor.

En resumen, podemos observar que la mayoría de las actuaciones van encaminadas a la disminución del gasto público, para lo que se procede a reducir el número de empleados públicos, a realizar grandes procesos de descentralización y de privatización y a buscar la consecución de la eficiencia, recurriendo para ello a los criterios imperantes en el ámbito privado.

En este contexto, un gran número de países desarrollados realizan un diagnóstico de la situación, cuyos siete puntos básicos son (Pollit, 1993: 66):

1. Definición de pluralismo, o mejor, de corporativismo, por el cual pueden alcanzarse ciertos niveles de gasto público como grupo de presión que no se lograrían como individuo.

2. Valoración negativa del papel desempeñado por los burócratas que sólo buscan aumentar el presupuesto y su *status*.
3. Crítica académica a la restricción del mercado, por suponer una monopolización de la provisión de los servicios públicos.
4. Identificación del rápido crecimiento del Sector Público como una amenaza para la libertad individual.
5. Como consecuencia de lo anterior, tiene lugar una progresiva y premeditada destrucción de la empresa y la confianza inversora privadas, debido a que los individuos terminan por aspirar, únicamente, a la consecución de la salida más fácil: el empleo público.
6. La consecución de un Estado del Bienestar, aunque es considerada por la mayor parte de los nuevos conservadores como una función del gobierno, no implica que éste esté legitimado para orientar sus actuaciones a la búsqueda de un concepto igualitario de justicia social que incrementa el gasto y disminuye las libertades.
7. El aumento del Sector Público, especialmente relacionado con la deuda destinada a financiar programas públicos, expulsa al sector privado de la actividad económica.

Además de estas percepciones y de las políticas iniciadas por algunos países, los pronunciamientos de los organismos internacionales instauraron esta misma concepción, instando a llevar a cabo reformas de las Administraciones Públicas. Ésta es la idea de ‘administración receptiva’ introducida a finales de los ochenta por la OCDE (1987), cuya base está en el aumento de transparencia, el incremento de la participación del usuario como cliente, la búsqueda de la satisfacción de las demandas de la clientela y una mayor accesibilidad.



Con posterioridad, la misma OCDE (1991) reitera la necesidad de transformación del Sector Público, haciendo mayor hincapié en el acercamiento a la gestión privada, considerando que habría que avanzar en dos frentes. En primer lugar trata de perfeccionar la organización desde dentro, es decir, preocupándose de ‘¿cómo dirigir?’, insistiendo en mejorar la relación con los clientes, la utilización de medidas de *performance*, etc. En segundo lugar, apuesta por el uso de las técnicas provenientes del sector privado para aumentar la eficiencia, la competitividad, la flexibilidad,... con lo que se buscaría el ‘¿qué dirigir?’. Como muy bien resume Pablos, estos dos tipos de medidas tratan de “introducir formas de competencia en las organizaciones públicas y las orientadas a aplicar conceptos y técnicas de gestión desarrollados inicialmente en el entorno empresarial” (Pablos, 1997b: 52).

### **3.3. Características de la Nueva Gestión Pública.**

La NGP representa, como señala Hood (1990: 207)<sup>7</sup>, “... el reflejo administrativo de ese conjunto más amplio de cambios sociales desencadenados por el ‘post-industrialismo’”. Se inserta por tanto, como ya hemos mencionado, en un nuevo entorno que, como insiste en sus pronunciamientos la OCDE, trata de dar mayor protagonismo a los ciudadanos en su versión de clientes, siendo receptivos a sus demandas.

Sin embargo, delimitar claramente la NGP no es tarea fácil. En los primeros artículos sobre el tema, como los de Acouin (1990) o Hood (1991), la expresión fue utilizada para denominar al conjunto de reformas que habían emprendido los países anglosajones, las cuales, como hemos

visto, son un conjunto heterogéneo de actuaciones sobre la Administración Pública y su gestión.

Por otro lado, este término también ha sido empleado asignándole una concepción ideológica, o aún más, hay quien ha considerado que la NGP es en realidad un popurrí o un conjunto de ideologías de tendencia neoliberal, puestas en práctica por la nueva derecha para introducir en el ámbito público las técnicas y maneras de gestión utilizadas por el sector privado (Aucoin, 1988; Pollit, 1993; Hood, 1991; Gray y Jenkins, 1995).

Otra cuestión es que no todos los autores observan estas reformas en su conjunto, sino que fijan su atención únicamente en la introducción técnicas y procedimientos privados de gestión. Encontramos, pues, quienes refieren a las innovaciones en la Administración con el término ‘Gerencialismo’ o ‘Managerialismo’. Este es el caso, entre otros, de Pollit (1993) o Steward y Walsh (1992).

Por último, y para aumentar la complejidad del análisis de este proceso, podemos diferenciar dos estilos a la hora de su puesta en práctica. Uno, el desarrollado en el Reino Unido, denominado *top down*, en el que todo lo que concierne a la Administración central es trasladado fuera de la órbita de ésta mediante agencias semi-independientes y privatización de servicios. El otro, desarrollado en Estados Unidos, busca más inculcar el estilo del sector privado en el Sector Público, proceso denominado *bottom up* (Bendell *et al.*, 1997).

Dunleavy y Hood (1994) también diferencian dos estilos en la introducción de la NGP. El primero, denominado modelo ‘incubadora’, pretende la introducción a largo plazo, va paso a paso; el segundo, trata

---

<sup>7</sup> Citado por Aberbach y Rockman (1999: 4).

de introducir los cambios de forma rápida, lo que también provoca que se desestimen rápidamente, pues como señalan estos autores, “produce una clonificación general de sus propuestas. Esta clonificación da paso a una inmediata desilusión provocada por la introducción de unas prácticas demasiado novedosas y ajenas a la tradición administrativa, las cuales rompen con la seguridad de lo conocido. A menudo, esta desilusión se produce también como respuesta a una retirada del apoyo político o a la reafirmación de otros valores” (Dunleavy y Hood, 1994, p. 106).

A la concepción compleja que acabamos de esbozar contribuyen distintas influencias sobre el proceso de reformas. Cernadas (2001: 76) señala algunas de ellas, destacando el papel de algunos países (Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos o Canadá), personajes (Thatcher o Reagan), o libros como el de Peters y Waterman (1982), *In Search of Excellent*.

Pero si ha existido algún libro influyente en este proceso de reformas públicas, éste es el de Osborne y Gaebler (1992). En opinión de los referidos autores, y a partir de sus experiencias en la Administración americana, las características para conseguir un nuevo Estado, y por tanto, los aspectos donde deben de incidir las mejoras administrativas, serían los recogidos en los siguientes diez puntos:

1. Centrarse más en la dirección y supervisión de las prestaciones que en la producción misma.
2. Facultar comunidades más que entregar servicios simplemente.
3. Buscar la existencia de competencia disminuyendo las prácticas monopolísticas.

4. Determinar cual es la misión a realizar más que la fijación de reglas.
5. Centrarse en los *outcomes*<sup>8</sup> más que en los *inputs*.
6. Averiguar las necesidades de los consumidores más que las de la burocracia.
7. Concentrarse en ganar recursos más que en gastarlos.
8. Prevenir más que curar.
9. Llevar a cabo procesos de descentralización.
10. Apostar más por soluciones a partir del uso del mercado que de lo público.

En opinión de Hughes (1994: 69-73), las características principales de la NGP pueden resumirse en cuatro:

1. Énfasis en los *outputs*, lo que implica determinar estrategias y objetivos, que posteriormente habrán de evaluarse, determinándose las correspondientes responsabilidades.
2. Cambiar la gestión de los *inputs*, a partir de la teoría económica y las técnicas del sector privado.
3. Reducir el ámbito del Sector Público.
4. Relacionarse con políticos y con el público. Por lo tanto, no ha de existir la dicotomía entre política y Administración. Además, hay que volcarse en el público.

Por su parte, Subirats (1995: 5-6), centrándose más en los aspectos técnicos e internos de las reformas, distingue cinco principios en el nuevo modelo de gestión pública, como son:

---

<sup>8</sup> Este término se refiere a los resultados e impacto social de las actuaciones públicas.

1. Acentuar el énfasis en la eficiencia mediante una clara relación entre objetivos y recursos.
2. Mejora en la determinación de responsabilidades, para lo cual es necesaria una mejor definición de los objetivos, tradicionalmente definidos de forma vaga.
3. Separación de las funciones de contratador de servicios y la de prestador de éstos, ya que no es necesario que el Estado provea, simplemente que garantice.
4. Necesidad de abrir el mercado a la provisión de servicios públicos a quien esté interesado.
5. Descentralizar y sectorializar lo máximo posible la provisión de los servicios para que el ciudadano pueda elegir libremente entre distintos proveedores.

Hood (1991, 4-5; 1995: 96), en una propuesta aceptada mayoritariamente, enumera los principios básicos de la NGP del siguiente modo:

1. Desagregar el Sector Público en pequeñas unidades organizadas por productos.
2. Mayor competencia en la provisión, con mercados internos y contratos con plazo.
3. Apuesta por la introducción de estilos de gestión privados.
4. Énfasis en la disciplina y escasez en el uso de recursos.
5. Mayor dedicación en prácticas de alta gestión.
6. Estándares y medidas de *performance* explícitas.
7. Gran importancia del control de *outputs*.

Partiendo de los principios que acabamos de relatar, extraemos dos ideas básicas respecto de la NGP. Por un lado, el acercamiento al sector privado, y por otro, el establecimiento reglas que impidan la actuación discrecional por parte de políticos y empleados públicos (Christensen y Yoshimi, 2001: 273).

**Cuadro n° 6.** *Principios inspiradores de la Nueva Gestión Pública.*

<b>DOCTRINA</b>	<b>PROPÓSITO</b>	<b>JUSTIFICACIÓN TÍPICA</b>
Transmitir gestión profesional en el Sector Público	Control activo, visible, discrecional de la organización, por parte de personas nombradas especialmente y situadas en la cúspide	La rendición de cuentas requiere claras asignaciones de responsabilidad sobre las acciones, evitando la difuminación del poder.
Estándares y medidas de <i>performance</i> explícitas	Definición de objetivos, metas indicadores de éxito, preferiblemente expresados en términos cuantitativos, especialmente para los servicios profesionales.	La rendición de cuentas/responsabilidad requiere un claro establecimiento de objetivos. La eficiencia, a su vez, requiere también que la visión que se tenga de éstos sea en términos duros.
Gran énfasis sobre el control de <i>outputs</i>	La asignación de recursos e incentivos vinculados a las medidas de <i>performance</i> , rompen con la gestión de personal burocrática y centralizada.	Necesidad de acentuar resultados más que procesos.
Tendencia a la desagregación en pequeñas unidades dentro del Sector Público	Deshacer los abultados monopolios en unidades corporativas y descentralizadas en torno a los distintos productos, que operen con presupuestos descentralizados y con un estilo de gestión a distancia	Necesidad de crear unidades gestionables, que permitan separar los intereses de provisión de los de producción. Ganar eficiencia.
Movimiento hacia la competencia en el Sector Público.	Tendencia a la utilización de procesos de contratación y ofertas públicas	Rivalidad y competencia como clave para bajar costes y mejorar estándares.
Énfasis en la introducción de estilos de gestión privados	Abandono de los estilos militaristas y éticas tradicionales del Sector Público, favoreciendo la gran flexibilidad en contratación e incentivos.	Necesidad de usar probadas herramientas de gestión del sector privado en el Sector Público
Énfasis en la disciplina y escasez en el uso de recursos	Reducción de costes, aumento de la disciplina en el trabajo.	Necesidad de examinar las demandas de recursos del Sector Público y hacer más con menos.

*Fuente:* Fresneda y Vélez (2001: 52).

En el Cuadro n° 6, Fresneda y Vélez (2001: 52) sintetizan los principios enumerados por Hood, apareciendo, junto a cada uno de

ellos, el propósito que se persigue con el mismo así como su justificación.

En nuestra opinión, esta tendencia, que en su conjunto recibe el nombre de NGP, viene marcada por la existencia de tres pilares básicos:

1. un progresivo acercamiento a los procedimientos y técnicas del sector privado y al mercado;
2. mayor preocupación por los resultados, y por los *outputs* de los procesos, donde se procura, dadas las condiciones de austeridad impuestas, aumentar el rendimiento de los recursos;
3. cambio de orientación y cultura, volcándose hacia el ciudadano como cliente.

Desde nuestro punto de vista, la adecuada aplicación de indicadores de gestión que pretendemos, requiere conocer detalladamente las particularidades de la NGP, para lo que estimamos conveniente su comparación con la GPT.

Pablos (1997a: 43-44), citando a la OCDE, apunta como principales diferencias enumeradas a continuación: a) menos reglas y mayor preocupación por los resultados (desregulación) ; b) sustitución de los modos de organización jerárquicos y fuertemente centralizados (descentralización); c) la posibilidad de explotar otras soluciones distintas a la provisión directa de los servicios; d) búsqueda de eficiencia a través de la concurrencia y la aplicación de técnicas privadas; e) reforzar las capacidades estratégicas para ganar en flexibilidad; f) gestión más orientada a los ciudadanos, que responda a sus necesidades y preferencias.

Para profundizar en las mencionadas diferencias, vamos a observar la GPT y la NGP comparando los diferentes modos de

gobierno. En primer lugar, el paso a una sociedad postindustrial supone que las entidades, desarrolladas en la era industrial, no encuentren respuestas a las nuevas situaciones que se les plantean. La burocracia es incapaz de enfrentar las nuevas circunstancias, por lo que debe de producirse una evolución, un cambio desde los planteamientos y estructuras burocráticas a otros principios, más en consonancia con la nueva época, tal como puede verse en el Cuadro n° 7.

**Cuadro n° 7.** *GPT vs. NGP. Comparación del modelo burocrático con el posburocrático.*

<b>Burocrático</b>	<b>Posburocrático</b>
- Interés público	- Valor de los resultados para los ciudadanos
- Eficiencia	- Calidad y valor
- Administración	- Producción
- Control	- Adhesión a las normas
- Funciones, autoridad y estructuras específicas	- Identificar misiones, servicios y resultados
- Justificación de costes	- Valor de la prestación
- Responsabilidad impuesta	- Construir responsabilidad y atender recursos humanos
- Reglas y procedimientos	- Entender las normas, comprometerse con los problemas e innovar
- Sistemas de administración	- Introducir el mercado, la elección, los valores, los incentivos, la evolución y la acción colectiva.

*Fuente:* Barzelay, citado por Brugué (1996: 50).

Abundando en las diferencias entre el nuevo modelo y el anterior, sería de destacar el cambio de finalidad producido en el Sector Público. El objetivo primordial del modelo burocrático no era otro que garantizar el cumplimiento de la legalidad, de forma que se basó en estructuras y procedimientos que aseguraran la aplicación escrupulosa de la ley. En el nuevo modelo, la prestación de servicios y la satisfacción de los ciudadanos, vistos como clientes, es lo substancial, razón por la que se cambian los procesos y la cultura (Cuadro n° 8).



Por último, resaltar, como consecuencia de la mayor flexibilidad y el cambio de objetivos, las modificaciones introducidas en la estructura de las organizaciones públicas. Éstas, para poder satisfacer las demandas del ciudadano, tienen que realizar un proceso de acercamiento, lo que conduce a pasar de un modelo centralizado, fruto de la preocupación por el control jurídico, a uno descentralizado, orientado a la prestación del servicio y al usuario (Cuadro n° 9).

**Cuadro n° 8.** *GPT vs. NGP. Comparación la Administración garantista y la post-garantista.*

	<b>Garantista</b>	<b>Post-garantista</b>
<b>Misión</b>	Aplicación de la legalidad vigente (Seguridad jurídica)	Prestación de servicios (Satisfacción del cliente)
<b>Sujeto</b>	“Administrado”	“Cliente”
<b>Proceso interno</b>	Estructura jerárquica	Unidades de control Unidades de servicio (responsables ante el cliente)
<b>Cultura organización</b>	Procedimiento administrativo	Proceso de producción
	Predominio del concepto de control y autoridad	Autoridad + Negociación + Control a través de relaciones quasi-contractuales (intercambio)
	Racionalidad instrumental	Más deliberación
	Rígida división de tareas	Cultura dirigida a la resolución de problemas. Evaluación continua de redes y de procedimientos

*Fuente:* Boix (1994:30).

Las diferencias entre uno y otro modelo las resume Losada (1997), presentando cuatro dicotomías, a saber: 1. de una Administración expansiva a una Administración equilibrada; 2. de una Administración cerrada en sí misma a una Administración relacional; 3. de una Administración neutral a una Administración competitiva; y 4. de una Administración indiferente a una Administración responsable.

**Cuadro n° 9.** *GPT vs. NGP. Comparación de los modelos centralizado y descentralizado.*

<b>Rasgos característicos</b>	<b>Modelo centralizado</b>	<b>Modelo descentralizado</b>
1. Filosofía y cultura de la gestión	Énfasis en procedimientos Legalidad <i>ex ante</i> Escasa discreción del gestor Ciudadano: 'administrado'	Énfasis en resultados Auditoría <i>ex post</i> Alta autonomía del gestor Ciudadano: 'cliente'
2. Separación de responsabilidad política y de gestión	Escasa	Elevada
3. Gestión económica y financiera	Centralizada	Descentralizada
4. Rigidez de la envolvente financiera en la negociación presupuestaria	Escasa	Elevada
5. Conexión entre presupuesto y planificación plurianual	Escasa	Elevada
6. Fines de control interno	Legalidad y aplicación contable <i>ex ante</i>	Resultados y objetivos (legalidad <i>ex post</i> )
7. Gestión y recursos humanos	Centralizada	Descentralizada
8. Presencia de elementos competitivos en la producción	Escasa	Elevada
9. Correspondencia estructura organizativa / áreas funcionales / responsabilidad gestión	Escasa	Elevada
10. Adaptación a demandas ciudadanas	Escasa	Elevada

*Fuente: Albi et al. (1997: 65).*

Así las cosas, una vez hemos confrontado la NGP con el modelo burocrático, puede ser interesante preguntarse si la importancia y magnitud de las reformas introducidos en la mayor parte de las Administraciones de los países desarrollados, constituyen un cambio lo suficientemente esencial como para afirmar que el nuevo modelo puede considerarse como un paradigma distinto del utilizado con anterioridad.

Ciertamente, existen importantes diferencias con la situación anterior, como son los cambios producidos por el acercamiento al mercado. Pero, sobre todo, existe un cambio de fondo. Hasta la

aparición de la NGP, el Estado era concebido como un Estado garantista, cuya principal misión consistía en defender el interés general. Sin embargo, “ya no se trata de hacer prevalecer el interés general sino de hacer emerger un consenso suficiente alrededor de una visión aceptable del interés general para los que tendrán que aplicarlo en sus decisiones. Hecho que implica no centrarse más sobre la decisión sino sobre los procesos de su elaboración, sobre su puesta en práctica y sobre los resultados que de ella se obtengan” (Croizer, 1995: 97).

El hecho de que el interés general deje de justificar las actuaciones del Estado y que nos encontramos ante una realidad administrativa fragmentada (Ortega, 1996; Subirats, 1994) provoca que el Sector Público pierda parte de su legitimación. Así, en opinión de Beltrán Villalba (1996), las reformas no vienen por extrapolación de la concepción neoliberal de criterios empresariales, sino que se produce por evolución del Estado del Bienestar para legitimarse<sup>9</sup>.

Por consiguiente, no resulta extraño que, a la vista de la pérdida de vigencia de la anterior concepción y la importancia de los cambios realizados en la mayor parte de los países, haya quien defienda que se ha producido un cambio en el paradigma de gestión del Sector Público. Para Losada (1997: 97-98), “después de más de una década, los esfuerzos dirigidos a modernizar la Administración dan unos resultados que, a veces, son espectaculares y que nos obligan a hablar de un nuevo paradigma de la Administración Pública en las democracias avanzadas”.

En esta misma línea, Osborne y Gaebler (1992) piensan que esta nueva forma de gestión acabará por imponerse y será la única que se

---

<sup>9</sup> Un amplio tratamiento de este proceso de búsqueda de legitimación por parte del Sector Público puede verse en Laufer y Burlaud (1989).

practique. De igual modo, la OCDE, en sus distintos informes, eleva a la categoría de universal el modelo de cambios continuados que han acontecido en la última parte del siglo, por lo que “muchos analistas están de acuerdo en que algo parecido a un cambio de paradigma (o revolución) ha tenido lugar en las dos últimas décadas, donde las viejas asunciones acerca del bienestar han cedido ante un modelo empresarial de gobierno y la NGP ha desplazado a la devaluada vieja Administración Pública” (Minogue, 1998: 18)

A pesar de todo, hemos de recalcar que la caracterización de la NGP no es tarea fácil, más bien al contrario, pues, aunque hemos hallado parámetros comunes, nos hemos encontrado con diversidad de planteamientos y situaciones englobadas bajo un mismo término.

En consecuencia, hay quienes ponen en duda la existencia de un verdadero cambio de paradigma, como es el caso de Boyne (1996)<sup>10</sup>. Esta opinión es compartida por algunos autores que ven en las reformas más retórica que realidad, o aquellos otros, como Aberbach y Rockman (1999: 3), para quienes las “opciones políticas se toman bajo el disfraz de reformas administrativas”. En parecidos términos se manifiesta Villoria (1997: 80) cuando escribe que “los discursos modernizadores son inherentemente políticos e ideológicos, y su construcción es el fruto de la conquista política de un verdad desde la primacía comunicativa y de poder, no de la conquista científica”.

---

<sup>10</sup> Este autor llega a la conclusión de que, desde un punto de vista kuhniano, no se produce un verdadero cambio de paradigma, tomando como base un análisis de los artículos publicados en las revistas más tradicionales de Administración Pública. No obstante, para Fresneda y Vélez (2001) este resultado hay que matizarlo dada la cada vez mayor importancia que el Sector Público adquiere en revistas sobre gestión.

Un motivo para no considerar la instauración de un nuevo paradigma lo encontramos en que realmente no se está convergiendo en un único modelo, como por ejemplo muestran Flynn y Strehl (1996)<sup>11</sup>. Así, podríamos preguntarnos cual es la situación de las distintas Administraciones donde se ha puesto en marcha el proceso de renovación.

Una comparación interesante de los países más desarrollados es la presentada por Suleiman (2000), elaborada a partir de los informes proporcionados por la OCDE. Como mostramos en el Cuadro nº 10, aún cuando todos ellos han desarrollado estrategias reformistas en alguno de los sentidos, sus sistemas de gestión son muy diversos, estando unos basados en el rendimiento, otros con carácter normativo y otros son mixtos.

**Cuadro nº 10.** Países de la OCDE según enfoque de gestión.

	<b>Anglosajones</b>	<b>Escandinavos</b>	<b>Continetales</b>	<b>Latinos</b>
<b>Gestión Rendimiento</b>	Nueva Zelanda, Australia, R.U., Canadá, EE.UU., Irlanda	Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega	Países Bajos	
<b>Gestión mixta</b>			Austria, Alemania, Suiza	Bélgica, Francia
<b>Gestión normativa</b>				Portugal, España, Grecia, Italia

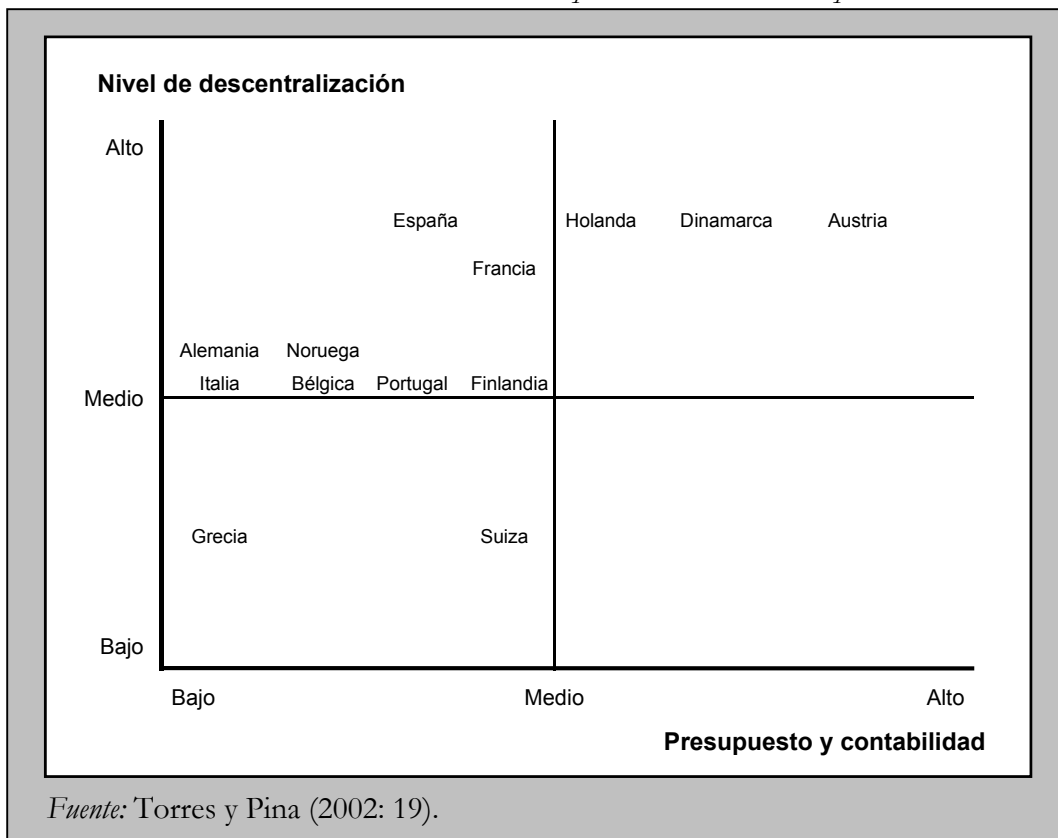
*Fuente:* PUMA (1997)<sup>12</sup>.

Otra comparación interesante, también a partir de los datos de los informes elaborados por la OCDE, es la realizada por Torres y Pina (2002), centrada en este caso en el ámbito europeo. Estos autores parten del análisis de los cuatro aspectos que la OCDE considera en cuanto a

<sup>11</sup> Citado por Pablos (1997a: 44).

las reformas de la Administración, concretamente: 1) grado de descentralización; 2) desarrollo del presupuesto y la contabilidad; 3) métodos de cambio, es decir, replanteamiento del papel del Estado y su relación con los ciudadanos; y 4) medidas relativas al incremento de productividad del factor trabajo.

**Cuadro n° 11.** *Desarrollo de la NGP en los países de la Unión Europea continental.*



Del estudio de la evolución de estos apartados en los distintos países, concluimos que, como se ve en el Cuadro n° 11<sup>13</sup>, no existe un modelo común, ni siquiera entre los países con una cultura similar.

<sup>12</sup> Citado por Suleiman (2000: 6).

<sup>13</sup> En el gráfico sólo se consideran expresamente dos aspectos (Nivel de descentralización y Presupuesto y Contabilidad) de los cuatro reseñados. Ello se debe a que estos son los más

Esta opinión es compartida por otros autores, como por ejemplo Ferlie *et al.* (1996), para quien se han producido cambios respecto de la GPT, pero muy diversos, distinguiendo cuatro modelos distintos de NGP a los que denomina según su principal característica, que son: 1) impulso de la eficiencia; 2) adelgazamiento y descentralización; 3) búsqueda de la excelencia; 4) *Public Service Orientation*. No obstante, a pesar de todo, autores como Wright (1994)<sup>14</sup> apuntan la existencia de tendencias comunes en éstas reformas: 1) reducir el tamaño, alcance e influencia del Sector Público nacional; 2) mejorar la capacidad de monitorización de la Administración; 3) reformar la gestión del Sector Público; 4) dismantelar los marcos estatutarios tradicionales de funcionariado; 5) democratizar al Sector Público; 6) hacer que el usuario del Sector Público lo sea de forma amistosa; 7) reorganizar las estructuras gubernamentales; 8) transformar la cultura administrativa.

En suma, a nuestro juicio, aun cuando es cierto que se está abusando del término NGP y no existe un único modelo, sí creemos que existen cambios lo suficientemente importantes como para su consideración como un nuevo modelo de gestión.

Sea como sea, el cambio no produce, como sucedió con el paso al modelo burocrático, una ruptura con lo anterior, sino que su evolución se produce de forma gradual a partir del modelo existente. De esta forma podrían ser vistos también los cuatro modelos considerados por Ferlie *et al.* (1996). En esta línea se sitúa Richards (1994) al distinguir tres momentos sucesivos en la evolución, tal como recogemos en el Cuadro nº 12. El primero corresponde al paradigma de la Administración

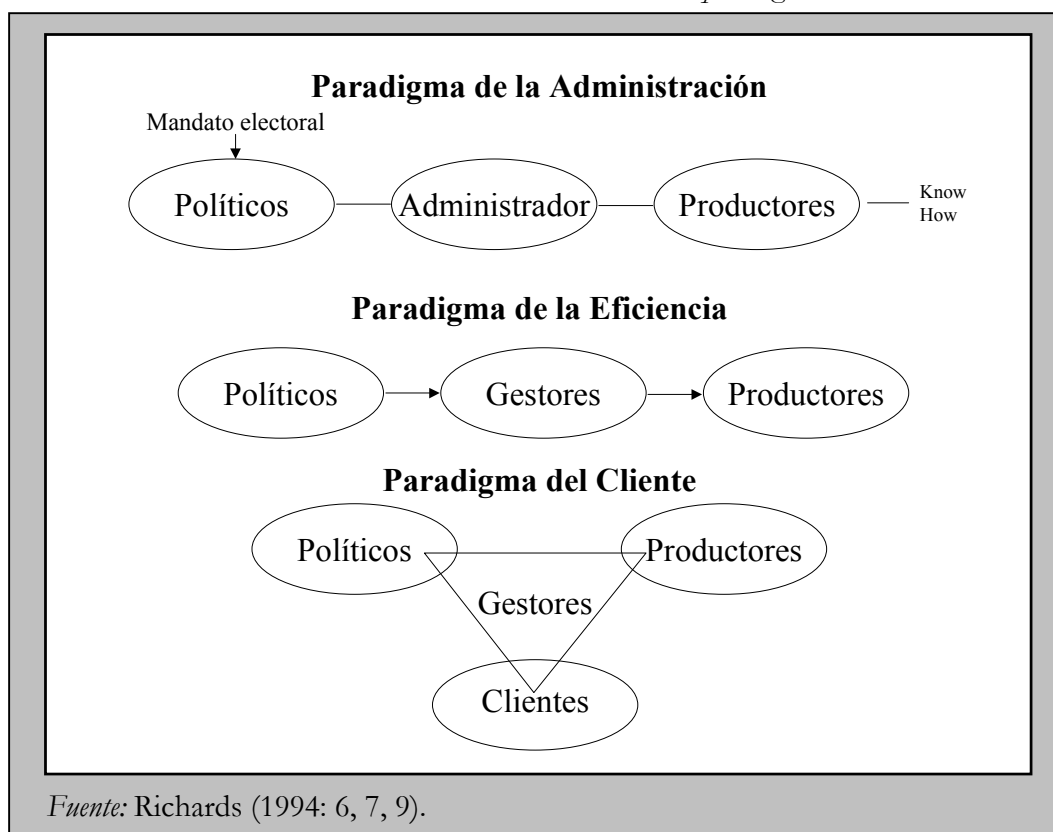
---

representativos, aunque los autores aclaran que la representación tiene en cuenta los otros dos, aunque sea de forma implícita.

<sup>14</sup> Citado por Suleiman(2000: 4).

Pública, donde los políticos tienen su legitimación en su elección democrática y no existe distinción alguna entre cliente, elector y ciudadano, y la rendición de cuentas es realizada entre productores y políticos y entre estos y los electores, por lo que el control no es particular y se difumina.

**Cuadro n° 12.** *Evolución de los distintos paradigmas.*



El segundo de los pasos que considera el mencionado autor es el paradigma de la eficiencia. Éste, ante la falta de eficiencia detectada en el anterior, opta por el mercado allí donde sea posible y el gobierno en donde no lo sea.

En último lugar, encontramos el paradigma basado en el cliente. Aquí el énfasis recae sobre el mercado, de forma que el cliente “se



convertirá en un actor legitimado para definir lo que ha de entenderse como bien público” (Richards, 1994: 10).

### 3.4. Los cambios de la Nueva Gestión Pública y su aplicación.

Al objeto de describir el actual contexto en el que los indicadores de gestión habrían de aplicarse, juzgamos oportuno estudiar las diferentes implicaciones que supone la implantación de la NGP, a lo que dedicamos este epígrafe.

Las reformas de la NGP, según la opinión de Kettl (1996: 10-16), inciden en cuatro aspectos de las organizaciones, como son:

- La *estructura*, desde la jerárquica a otros tipos más imaginativos, utilizando la descentralización y el mercado, donde el objetivo fundamental es el cliente, proporcionándole nuevas respuestas que mejoren el servicio.
- En los *procesos*, ya que si en los sistemas anteriores la preocupación estaba centrada en cómo establecer las estructuras, los nuevos esquemas lo hacen en el cómo realizar las distintas actuaciones.
- En la concepción de *valor*, donde el planteamiento clave pretende responder a las expectativas de los ciudadanos, intentando satisfacerlas al tiempo que utilizan una menor cantidad de recursos.
- Por último, mejorar la *capacidad* de los trabajadores. En las estructuras burocráticas era y es de gran importancia la experiencia de los componentes. No obstante, cuando la organización se hace más flexible, hay que considerar otras

circunstancias al margen del control, dedicando especial atención a los sistemas de selección de personal y a los incentivos.

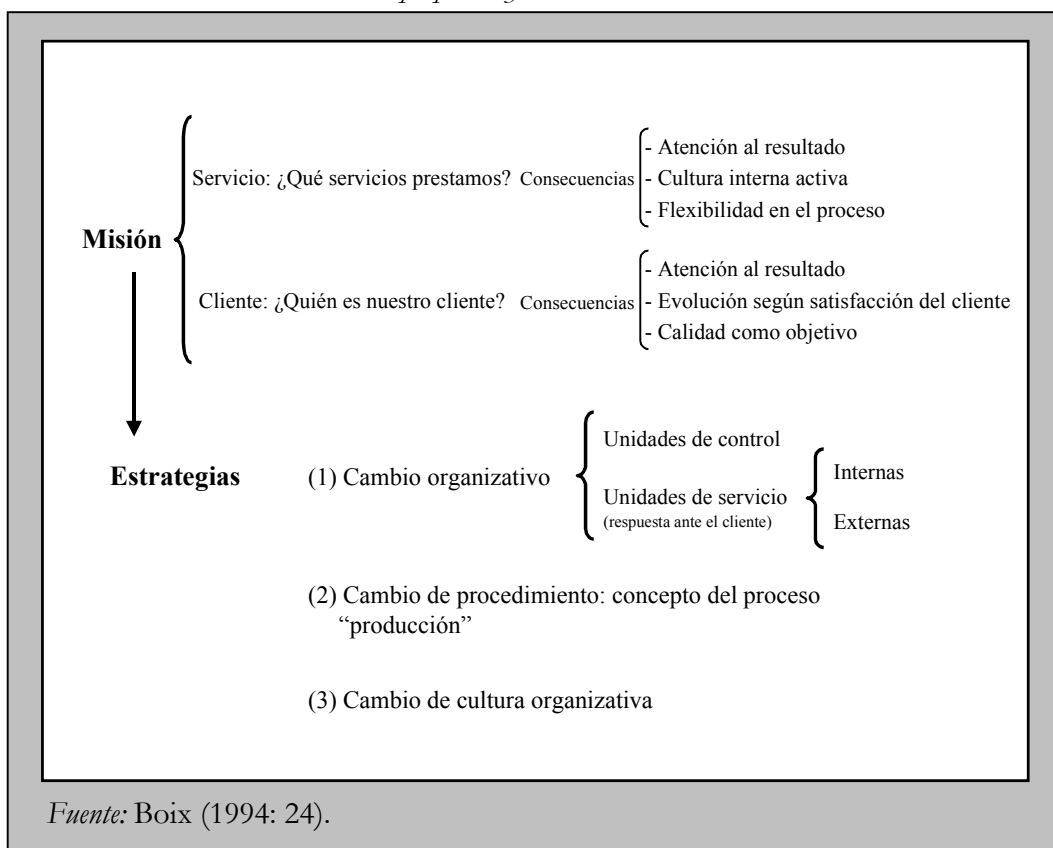
En definitiva, estamos ante una nueva concepción donde el ciudadano es visto como cliente de una organización administrativa centrada en la prestación de servicios, lo cual, como señala Boix (1994: 23), “conlleva cambios sustanciales tanto en la estructura organizativa de la Administración en su conjunto o de una unidad en particular, como en su cultura interna, esto es, en las relaciones que se establecen entre los empleados y entre éstos y el público, y en la forma en que se entiende la actividad administrativa”. Por consiguiente, dada la orientación del nuevo modelo, habremos de analizar, como apunta Boix (1994), el cambio en la misión y estrategias del Sector Público, y cómo ello conduce a cambios en tres direcciones: cambios en la organización, cambios en los procedimientos y cambios en la cultura organizativa. La representación esquemática de las consecuencias que tales cambios producen los presentamos en el Cuadro nº 13.

Comenzando por el cambio organizativo, producido por diversidad de motivaciones, que Ramió (1999: 250) agrupa en tres: los relacionados con las motivaciones personales y colectivas de los miembros; los referidos a la relación de la entidad con su entorno; y los asociados al propósito y la eficacia de la organización.

Este autor propone, a partir de los principales modelos de ciclos vitales de las organizaciones, que éstas se encuentran ante una doble dicotomía, por un lado, entre la integración y la diversificación y, por otro, entre la centralización y la descentralización. Ello conduce a que, tras su constitución y crecimiento, entren en una fase pendular entre un modelo centralizado e integrado y otro descentralizado y diversificado, incrementando su complejidad en cada una de las oscilaciones, hasta que,

la polarización en una de las posiciones extremas conduce a la decadencia.

**Cuadro nº 13.** *La Administración como prestadora de servicios: propuesta y consecuencias.*



En este marco hay que entender los cambios reclamados por Boix (1994), en el sentido de que la nueva estructura en la Administración debe contar con tres tipos de unidades. Las primeras dedicadas al control y las garantías. Por otra parte, habrán de desarrollar unidades para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. Por último, y en tercer lugar, existirían otras unidades de servicio cuyo fin sería facilitar servicios al resto de la Administración.

Pasando a los cambios en los procedimientos técnicos, resaltan aquéllos utilizados para la provisión de los servicios, los cuáles van a

realizarse principalmente a través de privatizaciones y de la introducción de *Mecanismos cuasi competitivos y de mercado* (MCMs). A juicio de Albi (2000: 77), “los MCM están constituidos por los nuevos instrumentos y cambios organizativos que ayudan a plantear una gestión más descentralizada en las Administraciones Públicas, de carácter burocrático, y un mayor uso de las ventajas de la competencia y de los precios. Junto con las privatizaciones de empresas públicas forman un conjunto de novedades implantadas durante los últimos años en los sectores públicos de los países de la OCDE”.

El proceso privatizador, que da como resultado el paso al sector privado de servicios y empresas que con anterioridad eran de carácter público, es uno de los métodos más utilizados en los últimos tiempos en la mayor parte de los países. Uno de los motivos para las privatizaciones es la búsqueda de una mayor flexibilidad en la prestación de los servicios, motivo que es argüido para huir del derecho público. Para Fresneda y Vélez (2001: 53) esta huida se concreta en tres cuestiones: 1) en lo relativo a financiación y contabilidad, evitando la contabilidad pública y ampliando las posibilidades financieras sin las constricciones de tipo presupuestario; 2) en la toma de decisiones, donde se elude la aplicación de la normativa administrativa; y 3) en la contratación de los empleados públicos, soslayando de este modo el estatuto del funcionariado.

Entre las principales razones para privatizar también encontramos, por un lado, la reducción de los déficits públicos en los que habían incurrido la mayor parte de los gobiernos, por otro lado, la búsqueda de una mejora en la eficiencia de la producción.

El cambio de propiedad desde el Sector Público al sector privado, tal como muestra el Cuadro nº 14, supone modificaciones en las relaciones de agencia, de forma que los objetivos a cumplir también varían. Para los políticos el objetivo se encuentra en las siguientes

elecciones, razón por la que sus decisiones no siempre tienen en cuenta principios de tipo económico, lo que sí se producirá en el caso de la propiedad privada, con lo que se lograría ganar eficiencia.

**Cuadro n° 14.** *Propiedad y relaciones de agencia.*

	Agencia pública	Empresa privada regulada	Empresa privada no regulada
Propiedad	Votantes	Accionistas	Accionistas
Delegación	Gobierno	Consejo	Consejo
Gerencia	Directivos Burócratas	Directivos	Directivos
Control interno	Gobierno (vía directivos) Grupos de interés	Accionistas (vía consejo)	Accionistas (vía consejo)
Control externo	Gobierno (vía directivos y regulación) Grupos de interés	Gobierno (vía directivos)	No existe
Señales externas de eficiencia	Escasas	Mercado de directivos Mercado de capitales (precio, quiebra, OPA)	

*Fuente:* González Páramo (1995: 35).

Por lo que se refiere a la introducción de MCMs, tiene su fundamento en la falta de incentivos que el modelo burocrático proporcionaba a los participantes en el mismo, tanto desde el punto de vista individual como desde el colectivo. Además, el usuario estaba atrapado por la provisión monopolística realizada desde el Sector Público, quedando así anulada cualquier posibilidad de elección.

En el contexto de los estados modernos, la puesta en funcionamiento de MCMs conlleva dos tipos de controles sobre la producción del servicio (Calero, 1998). De este modo, al control democrático ya existente, que permite la inclusión de cambios a través de la participación ciudadana, se añade un control de tipo mercado,

permitiendo a los usuarios la salida a través de la posibilidad del cambio de proveedor.

Distinguir los MCMs de las privatizaciones no es fácil. Calero (1998: 11) se fija en las características de la prestación. En la financiación y la regulación, los MCMs no introducen cambios sustanciales en la prestación del servicio, por el contrario, sí se distinguen en la provisión y la producción. En cuanto a la provisión, es asimilable a la privatización, ya que incluyen un precio y reducen la burocracia. Por lo que respecta a la producción, conjugan al mismo tiempo la intervención de unidades públicas y privadas.

Así pues, los MCMs son definidos, en palabras de la OCDE (1993), como aquellos “instrumentos de gestión o diseños organizativos públicos en los que está presente al menos una característica significativa de los mercados”, como son competencia, uso de señales de precio, toma de decisiones descentralizada y dispersa, e incentivos monetarios, fundamentalmente.

En tercer lugar, tras observar los cambios en los procedimientos técnicos, nos ocupamos de los cambios en la cultura organizativa. Para Ramió (1999: 208) los cambios en las organizaciones públicas tienen su origen en modificaciones del entorno. Los cambios que únicamente conllevan modificaciones en el sistema sociocultural (objetivos, estructura, recursos humanos, recursos materiales,...) no afectan a la cultura organizativa y son asumidos con cierta facilidad. En el supuesto de que el cambio del entorno sea profundo, éste puede exigir de la entidad pública un cambio no sólo en el sistema sociocultural, sino también puede afectar a la cultura organizativa, circunstancia de mayor dificultad.

Como hemos tenido la ocasión de señalar repetidamente, se ha evolucionado desde una concepción administrativa de base burocrática a una donde lo importante es la consideración de las necesidades del usuario. De este modo, han de producirse cambios desde un modelo que buscaba las garantías al usuario a otro que pretende darle al ciudadano un trato de cliente, cambio sustantivo que representa la modificación de la cultura de las entidades públicas.

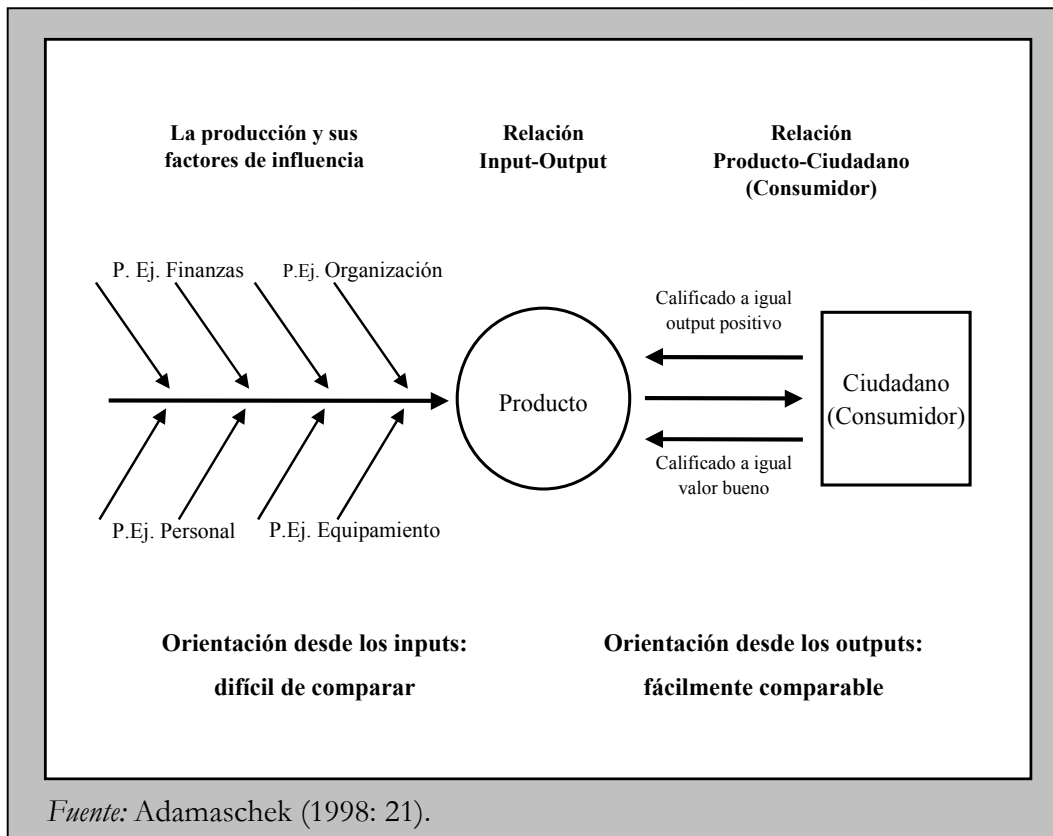
Albi *et al.* (1997: 245) resumen cuales deben de ser los cambios de la cultura de las organizaciones publicas en seis puntos:

1. Gestionar implica prestar atención a los circuitos de adopción de decisiones.
2. Gestionar recursos humanos y no administrar nóminas.
3. Importancia de las carreras profesionales.
4. No sólo los organigramas han de ser flexibles al cambio, sino también las propias configuraciones jurídicas que adoptan las organizaciones.
5. Redefinición de centros de responsabilidad (centros con capacidad de gestión presupuestaria, a la vista de los objetivos establecidos).
6. Gestionar implica una persecución activa de la eficiencia en la asignación: preservar los procedimientos no es suficiente.

Se trata, por tanto, de reemplazar, como queda recogido en el Cuadro nº 15, la orientación a los *inputs* por una orientada hacia los *outputs*. De esta forma que conseguimos centrarnos en aquéllo que verdaderamente afecta al cliente (el producto o servicio) e introducir cierta competencia a través de comparaciones con otras agencias proveedoras del mismo servicio. Ello requiere, a juicio de Adamaschek (1998: 19), la utilización de dos instrumentos: 1) sistemas de

información, que deben recoger información relevante para alcanzar los objetivos, y 2) medidas uniformes para todos los entes comparados.

**Cuadro nº 15.** *Comparación de la orientación desde el input con la del output.*



Todas las actuaciones mencionadas hasta el momento procuran alcanzar la eficiencia a partir del acercamiento al ciudadano, introduciendo así en la Administración la 'cultura' de servicio al mismo. Hemos, por tanto, de compartir los planteamientos que emplean, entre otras iniciativas, la de la Fundación Berstelsman, la cual, en su búsqueda de mejoras en la Administración, particularmente en la Administración Local, tiene presentes todas estas circunstancias a la hora de establecer sus objetivos, fijando los mismos en los siguientes: cumplimiento de las tareas, satisfacción del cliente, eficacia de los costes y satisfacción de los empleados. En esta última circunstancia hace especial hincapié Adamaschek (1998: 23), para quien es fundamental la orientación hacia



los trabajadores y su participación, ya que “es obvio que a largo plazo ni la satisfacción del cliente, el adecuado cumplimiento de las tareas ni la gestión económica pueden ser aseguradas a menos que los empleados estén satisfechos”.

Unida a la orientación al cliente y la búsqueda de su satisfacción encontramos, otro importante cambio de orientación: el logro de unas prestaciones de calidad. Esta es la idea que defienden Bendell, Boulter y Atkins (1997) al aunar en sus planteamientos la perspectiva del cliente y la concepción de la *Total Quality Management* (TQM), que implica ciertos cambios en las concepciones de la organización. Sin embargo, la principal dificultad reside en la determinación clara de qué es lo que se busca, sin caer en el error de obtener certificados o reconocimientos, sino teniendo muy claro que “la calidad no puede ser ‘inspeccionada’, debe de ser ‘construida’” (Bendell *et al.*, 1997: 260).

Finalmente, nos ocupamos de la implantación efectiva de todos los cambios citados. Advertimos que el conjunto de cambios que hemos expuesto son complicados y difíciles, principalmente por el rechazo que pueden originar. Las causas para la resistencia al cambio son complejas y responderían, entre otras, a las siguientes (Ramió, 1999: 210-214): miedo a lo desconocido, falta de información, desinformación, factores históricos, amenazas al *status*, amenazas al poder, beneficios no percibidos, clima de baja confianza organizativa, relaciones pobres, miedo al fracaso, resistencia a experimentar, poca flexibilidad organizativa.

Creemos, por tanto, de interés, a partir de distintas experiencias, mencionar cuales son las circunstancias necesarias para que las reformas realizadas consigan implantarse.

Según Metcalfe y Richards (1989), a partir de la iniciativa de Rayner, destacan los tres aspectos que consideran claves:

1. Favorecer que los cambios sean realizados desde el interior de la organización, puesto que las imposiciones externas terminan por no dar resultados.
2. Es muy importante y casi necesario que exista un compromiso político por parte de algún miembro de la organización, siendo éste más efectivo cuanto más alto puesto ocupa quien se compromete.
3. La relevancia del apoyo y aceptación del personal, puesto que “el empuje político era una condición necesaria pero no suficiente para iniciar el proceso de modernización. Sólo ganando el apoyo de aquellos implicados en la puesta en práctica de los cambios, podían alcanzarse reformas duraderas” (Metcalfe y Richards, 1984)<sup>15</sup>.

Losada (1997) coincide en la conveniencia de que el liderazgo político evite la resistencia al cambio existente en las organizaciones, así como en la trascendencia de la implicación directa de las unidades en la concepción y en la implantación de los cambios. Con todo, recalca la importancia de que exista una unidad central que dirija, impulse y coordine el proceso de modernización.

Por su parte, Ramió (1999: 284) también incide en la importancia de la implicación y apoyo de las más altas instancias políticas, pero, de igual modo hace referencia a la relevancia de plantear propuestas realizables y a que los procesos administrativos sean vistos desde una mayor pluralidad, es decir, que sea considerada la importancia que, en los

---

<sup>15</sup> Citado en Metcalfe y Richards (1989: 27).

procesos de cambio, tienen la cultura administrativa y el entorno organizativo.

Todos estos cambios se han concretado en la adopción, por parte de las entidades públicas, de una serie de actuaciones concretadas a través de diversos procedimientos, como por ejemplo la publicación de libros blancos, la apuesta por la introducción de la calidad mediante la aplicación de distintos modelos, o de la puesta en marcha de procesos que faciliten y agilicen las decisiones de los gestores.

La elaboración de libros blancos supone una reflexión sobre la situación de la entidad, los retos a afrontar de forma puedan plantearse las estrategias a seguir. Este es el caso del libro blanco sobre la Administración española elaborado por el MAP (2000), en el que, tras analizar los desafíos para los próximos años, apuesta por mejorar la atención y servicio a los ciudadanos, proponiendo, para ello, situarlos en el centro, apostando así por una Administración proactiva en lugar de reactiva. Por este motivo, tras el análisis de la situación, el libro presenta las políticas y estrategias que cumplan con los objetivos que lleven a la Administración a ser más sencilla, ágil, eficaz y eficiente. Finalmente, y para el ámbito de la Administración General del Estado, enumera una serie de compromisos de renovación<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>El Libro Blanco establece múltiples compromisos para la Administración General del Estado clasificándolos en seis grandes grupos, como son: 1) una nueva organización; 2) unos servicios públicos de calidad; 3) una Administración sencilla, ágil y accesible; 4) una Administración de personas; 5) una Administración para la Sociedad de la Información y del Conocimiento; 6) una Administración para el desarrollo económico y el progreso social.

Para estos compromisos, y con el objeto de su efectiva realización, la Administración ha determinado las actuaciones concretas, los tiempos y los órganos responsables. A modo de ejemplo, en el grupo de compromisos para la consecución de servicios públicos de calidad, y dentro del objetivo de promover la evaluación de la calidad en la atención al

La apuesta por la calidad también ha supuesto la aplicación de modelos previamente utilizados en el sector privado, como los certificados de calidad tipo ISO. Sin embargo, por la bondad del planteamiento y por ser un método que promueve la autoevaluación y mejora continuada, es el *modelo de excelencia* de la *European Foundation for Quality Management* (EFQM) adaptado a las organizaciones públicas (EFQM, 1997) el que está alcanzando mayor predicamento.

La introducción del aspecto proactivo en las entidades públicas necesita de técnicas de gestión que no sólo consideren, como sucede hasta ahora, circunstancias *ex post* y de tipo financiero. En este sentido hay que entender la búsqueda de la adaptación al ámbito público del Cuadro de Mando Integral (CMI) o *Balance Scorecard* de Kaplan y Norton (1997, 2000). El CMI puede traducir la estrategia y misión de una organización pública en un amplio conjunto de medidas de actuación, proporcionando la estructura necesaria para un sistema de gestión y medición estratégica, lo que redundaría en una mayor capacidad de la entidad para poner en práctica su estrategia y alcanzar sus objetivos.

Siendo esto así, tal herramienta de gestión ofrece la posibilidad de que los gestores públicos midan la forma en la que sus actividades crean valor a los ciudadanos presentes y futuros de la comunidad que gobiernan así como la forma en la que deben potenciarse las capacidades internas y las inversiones en personal, sistemas y procedimientos que son necesarios para mejorar su actuación futura. Desde este punto de vista, el CMI deja de ser considerado una colección *ad hoc* de indicadores de actuación y adquiere una mayor notoriedad como sistema de gestión,

---

ciudadano, se establece como actuación la recogida sistemática y periódica de la opinión de los usuarios directos de los servicios y la medición de su grado de satisfacción; esta actuación tendrá carácter permanente y periodicidad anual, siendo responsables las Subsecretarías de los diferentes departamentos ministeriales.

complementando los indicadores de actuación históricos con medidas de inductores de actuación futura. Aboga, en consecuencia, por una visión que conjuga el corto plazo (indicadores financieros) con el largo plazo (indicadores de capacitación, formación de aptitudes y, en general, de bienes intangibles).

Por último mencionaremos, por ser uno de los métodos más propuestos y utilizados (MAP, 2000, Parte III), las Cartas de Servicios, instrumento con el que se expresan, de forma fácil, transparente y entendible, la oferta de posibles prestaciones que pueden realizarse con determinados niveles de calidad, donde la accesibilidad, la disponibilidad y tiempos de respuesta y tramitación son, entre otros, los principales factores a considerar en la evaluación de las percepciones del ciudadano.

### **3.5. Perspectivas de la Nueva Gestión Pública.**

A pesar de las ventajas de las propuestas de la NGP, ésta también presenta una serie de puntos débiles, recriminándosele parte de las reformas y criterios empleados, en muchos casos por haber adoptado miméticamente los procedimientos y técnicas privados sin considerar las peculiaridades de la gestión de las entidades públicas. Estas críticas, ya esbozadas a finales de la década de los noventa, y que están siendo tomadas en cuenta en los últimos tiempos, plantean líneas de actuación alternativas, aunque, como vamos a ver en este epígrafe, no suponen rupturas claras con los planteamientos de la NGP, sino más bien la introducción de consideraciones de fondo que matizan las opciones e instrumentos empleados en las reformas.

Entre las primeras críticas encontramos la realiza por Pollit (1993), para quien, el retorno a las teorías tayloristas supone un abandono de los

avances que había significado la Escuela de Relaciones Humanas. Asimismo, la NGP peca de exceso de confianza en las técnicas de gestión privada, de las que espera la solución de todos los problemas de gestión pública

Por su parte, Hughes (1994: 77:85), aunque está convencido de la mejora que ha supuesto la NGP sobre el modelo anterior, reconoce la validez de algunas de las críticas, como son:

1. Su base económica, ya que no todos los individuos se comportan racionalmente y los métodos económicos presentan limitaciones ante ciertos problemas públicos, por lo que sostiene que es una aplicación de la teoría económica al Sector Público mal concebida.
2. La base en la gestión privada, por las grandes diferencias del sector privado con el público.
3. El neotaylorismo, donde reprocha la vuelta a la gestión científica dejando de lado las relaciones humanas. Aún así, su postura no es tan crítica como la de Pollit, pues reconoce que sí existe cierta flexibilidad.
4. La politización, que más que una dificultad es un problema potencial. Una vez reconocida la importancia de la política en la Administración, hay que advertir sobre los inconvenientes que acarrearía una excesiva politización de las actuaciones públicas.
5. La escasa responsabilidad, puesto que, pese a haberse incrementado respecto del sistema anterior, todavía no quedan claros los límites y tareas de los miembros de la organización.
6. Problemas de implantación, porque las cúpulas de las entidades han realizado esfuerzos, pero han prestado una atención insuficiente a la implantación, faltando adiestramiento del

personal y medios, y existiendo una mala percepción de los cambios por la incertidumbre en la que éstos se han producido.

7. Especificación confusa de lo que significa la NGP.

Incluso la OCDE considera que las reformas producidas bajo la concepción de la NGP pueden criticarse por diversas circunstancias, entre las que destacan (Pablos, 1997a: 44):

1. La diversidad de prácticas, potenciada por la concesión de una mayor flexibilidad en la gestión, ha suscitado el temor de ver progresivamente desaparecer toda visión de conjunto de la función pública, el sentido de Estado y los valores tradicionales del servicio público.
2. La autonomía creciente dada a los gestores incide sobre la responsabilidad pública lo que exige precisar bien quién es responsable, y de qué resultados, en un entorno de gestión descentralizada.

También allí donde mayor ha sido el desarrollo de la NGP es donde aparecen importantes críticas a la orientación del modelo. Sirva de ejemplo el caso de Nueva Zelanda. Tras un periodo donde consiguieron importantes avances en la gestión, han planteado nuevos caminos en los que los cambios iniciales, introducidos desde el sector privado, son abandonados por la fragmentación y la visión a corto plazo que suponen, pasando a implantar estrategias que fomenten la calidad y que incrementen la democratización del sistema (Pallot, 1999).

Desde otra óptica, gran parte de los críticos a la NGP también afirman que, en gran medida, la introducción de las reformas se ha producido desde un planteamiento con gran influencia de la ideología neoliberal, aun cuando se ha buscado enmascarar detrás de un aparente tecnicismo.

Esta sería la razón por la que la mayoría de las reformas realizadas, influenciadas por una visión microeconómica, están centradas en la relación entre el individuo y la Administración, descuidando la que ésta debiera tener con el conjunto de la ciudadanía, más de orden macro. Así, como vamos a tener la oportunidad de comentar, las críticas apuntan a diversos hechos relacionados con las posturas neoliberales, como la disminución de la democracia en la Administración, el planteamiento de las problemáticas individuales en lugar de las colectivas o la preferencia por las privatizaciones.

Comenzando por la mencionada disminución de democracia, para Brugué (1996), la solución mercantilista da respuesta a situaciones individuales y en ningún caso a colectivas o democráticas, con lo que en lugar de eliminar la división wilsoniana se profundiza en ella. A juicio de este autor, lo que realmente está ocurriendo es una adaptación de la burocracia en distintos sentidos, postura que comparten otros autores como Commonn (1998). Esto busca el incremento de la eficiencia del sistema en lugar de aumentar la democracia ya que, en propias palabras del autor, se “prefiere establecer la conexión a través de la responsabilidad (*accountability*). Una responsabilidad que se interpreta como la capacidad de respuesta ante las demandas de los clientes (*responsiveness*), mientras que deja en segundo plano la construcción de opciones colectivas (*governance*)” (Brugué, 1996: 50).

En opinión de Brugué *et al.* (1994) debería de repolitizarse la gestión pública puesto que las soluciones de los planteamientos gerencialistas aportan respuestas de tipo microeconómico que optimizan situaciones puntuales, cuando lo que hay que buscar son soluciones que orienten, es decir, soluciones macroeconómicas. Este tipo de soluciones, siguiendo a dichos autores, determinan objetivos políticos fruto de la participación ciudadana, al contrario de la concepción consumerista que pretende: 1) desconectar de los valores políticos de los ciudadanos y 2)



implantar relaciones de tipo individual entre el administrado y el administrador con lo que éstas tendrían implicaciones limitadas.

Abundando en esta crítica, Richards (1994: 14) sostiene la existencia de un fortalecimiento de la visión microeconómica a costa de la macroeconómica, debido a la separación realizada entre lo macro, política y gestión estratégica, y la provisión operativa, cuestión de tipo micro. Ello provoca que el cliente sea excluido de las decisiones macroeconómicas, lo que reduce la democracia de la Administración, por lo que reclama un giro hacia lo colectivo.

Así pues, “dado que muchos conceptos de reforma siguen conceptos de la microeconomía y se adhieren a aseveraciones y valores que podrían denominarse neo-tayloristas, sistemáticamente estos conceptos no logran hacer justicia a las condiciones y tradiciones del Sector Público ni logran ser compatibles con ellos” (Derlien, 1996: 14). Esto se inserta en el abandono del concepto de ‘interés general’ y, desgraciadamente, “es probable que la flexibilidad administrativa sea considerada como una virtud hasta que dañe algún interés básico. Entonces se demandará poner de nuevo en práctica procedimientos que aseguren la justicia, la transparencia, la previsibilidad y los valores relativos” (Aberbach y Rockman, 1999: 8)

Relacionado con la disminución de la democracia, Gyford (1991) llama la atención sobre otro hecho relevante, la introducción de una visión sesgada respecto del papel de los ciudadanos. Dicho autor demanda la consideración, aparte del aspecto prestacional, del administrado como ‘accionista’, es decir, desde el punto de vista fiscal, y como ‘ciudadano’, como partícipe en la esfera política y no sólo por su participación de votante. En una postura similar se sitúa Crespo (2001) al

poner de relieve el uso politizado del concepto ‘cliente’ en el contexto de la NGP.

Por tanto, como reclama Richards (1994: 15), ha de caminarse hacia una verdadera consideración, dentro del paradigma, del ‘cliente’ en una doble acepción. Por una parte, como receptor de servicios, lo que determina una relación privada entre éste y la Administración; por otra, como ciudadano, enclavándolo en el marco de una relación de tipo público, ya que “la gente no quiere ser tratada simplemente como consumidores o clientes (como sucede en el enfoque del *New Public Management*) sino como *ciudadanos*, que tienen el derecho a reclamar a sus gobiernos la responsabilidad por las decisiones o fracasos de las actuaciones adoptadas” (Minogue *et al.*, 1998: 5).

Por otra parte, dentro del ámbito técnico de las reformas, las privatizaciones, uno de los instrumentos más utilizados dentro de la NGP, han sido de las actuaciones más criticadas. El motivo, su uso excesivo, puesto que, si bien sería aceptable, para algunos casos, como una actuación necesaria y que mejora la gestión, no debe adoptarse como solución a todos los problemas. Ésta concepción la defienden hasta los autores más proclives a la misma, como por ejemplo Osborne y Gaebler (1992), quienes llegan a escribir que “la privatización es una respuesta, no la respuesta. Quienes abogan por la superioridad general de la privatización están vendiendo un *curalotodo*”.

También comparte esta opinión Commonn (1998), quien sostiene que, siendo una forma más de actuación, ha habido quien la ha tomado y desarrollado de forma *parvulista*. Según Minogue (1998), el recurso abusivo a la privatización, sería debido más a una apuesta ideológica que de lógica económica.

En definitiva, hay que ser conscientes de que, aun cuando la implantación del mercado aumente la eficiencia en las prestaciones en algunas circunstancias, hay valores importantes para el Sector Público con los que no encaja esta concepción y, por tanto, “no es aplicable universalmente como una idea práctica para reformar el gobierno como sus defensores quisieran creer” (Peters, 1996: 7).

Este conjunto de reformas provocan el alejamiento de la Administración de los productos y servicios que elabora, razón por la que, en la Administración posburocrática, “más que una cadena de autoridad, hay un contrato que separa las unidades del gobierno de los proveedores” (Hilward, 1996: 79).

El alejamiento que comentamos ha venido acompañado, en los países desarrollados, como recoge Mackintosh (1998), por una cultura y estructuras de tipo excluyente, distanciamiento social y falta de equidad, lo que es aún más grave en el caso de los países en vías de desarrollo<sup>17</sup>. En su opinión, la exclusión de la NGP viene manifestada en las siguientes cuatro formas:

1. Exclusión de los profesionales de dirección con puestos más bajos en la escala debido al aumento de división en el Sector Público, potenciándose así la vulnerabilidad de los clientes.

---

<sup>17</sup> Para esta autora, la NGP se ha desarrollado ampliamente en todo el mundo y en todas las culturas. Esto es debido, entre otras circunstancias, a la conocida como *police transfer*, es decir, el traslado de políticas aplicadas en un contexto o país a otro contexto o país.

Esta transferencia, en el caso de la NGP, tiene su origen en la intervención de determinados organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial, lo que ha producido, en multitud de casos, situaciones de dificultad para países en vías de desarrollo no preparados para ciertas reformas. En este sentido pueden consultarse, entre otros, Mackintosh (1998), Common (1998) o Dolowitz y Marsh (1998).

2. El adelgazamiento del Sector Público y su deslegitimación van contra los más vulnerables.
3. El mayor control desde posiciones centralizadas junto con el uso de indicadores de gestión incentivan la exclusión de 'lo caro', es decir, la no cobertura de aquellas prestaciones de servicios que implican un elevado coste.
4. La individualización de las relaciones con los usuarios hace que éstos, los más débiles, se vean con falta de defensa.

Como advierten Brugué *et al.* (1994), la copia sin más del sector privado, debida a una tendencia neoliberal acrítica, no considera las dificultades de adaptación que provocan, demostrando, en muchos casos, la no consideración de que “los principios y prácticas del Sector Privado no pueden ser transplantados al Sector Público de forma automática, sino que necesitan de una adaptación que tenga en consideración las especiales características de este Sector, como pueden ser la propia forma de financiación o su función redistributiva de la riqueza” (Rodríguez, 2000: 111). Esto es lo que lleva a Dunleavy y Hood (1994: 112) a reiterar que “si la historia de las reformas de la gestión nos enseña algo, es que la mayoría de las estrategias miméticas o clonificadoras son profundamente inapropiadas para los casos particulares”.

Por todo ello, para Gimeno (1997: 55) son tres las principales críticas a la NGP:

- Excesivo énfasis en los criterios técnicos y racionales, dejando en un segundo plano los criterios políticos e intuitivos.
- Aumento de la autonomía de gestión desplazando el control político y con ello el paso desde la responsabilidad pública a una responsabilidad interna.

- Uso de indicadores de *performance* cuantitativos, cuyo abuso puede desplazar determinados principios básicos del Sector Público, como el de servicio a los ciudadanos.

Por su parte, Beltrán (1996), desde una visión más técnica, incidiendo en la última de las cuestiones señaladas, apunta tres dificultades en la NGP, a saber: a) el problema de la medición de los *outputs* en el caso de los servicios, al tratarse en muchas ocasiones de percepciones del usuario; b) la concepción excesivamente centrada en objetivos y resultados que trata a la organización como una caja negra; y c) la limitación de los instrumentos aportados desde los nuevos enfoques.

Para finalizar, sintetizaremos las críticas a la NGP. Dunleavy y Hood (1994) las estructuran desde una visión cultural, considerando cuatro posturas: fatalista, individualista, jerárquica, e igualitaria, cuyo contenido reflejamos en el Cuadro nº 16.

Ante las debilidades que muestra la NGP y puesto que, contrariamente a la apuesta de algunos autores, como Osborne y Gaebler (1992), el modelo de la NGP no ha sido homogéneo ni único, hemos de plantearnos cuáles son las alternativas de futuro que pueden vislumbrarse, lo que nos permitirá diseñar indicadores lo más adaptados posibles a los próximos escenarios de la gestión pública.

Para Brugué *et al.* (1994: 35-36), una vez que dos de las presunciones del modelo posburocrático, la reforma del Estado del Bienestar keynesiano a través de una vía única y la neutralidad y racionalidad científicista de los planteamientos posburocráticos, han sido rotas, se plantean diversas alternativas al futuro de la Administración. La no neutralidad del posicionamiento posburocrático abre la posibilidad, frente al Estado mercantil –basado en la excelencia, en relaciones

competitivas y en la clientelización–, de otra alternativa fundamentada en el servicio, las relaciones cooperativas y la participación.

**Cuadro n° 16.** *Cuatro críticas a la NGP.*

<b>Crítica fatalista</b>	<b>Crítica jerárquica</b>
<p>La NGP no puede hacer frente a los dilemas básicos de la Administración Pública</p> <p><b>Alternativa:</b></p> <p>Ninguna, sobrevalorar los sistemas de gestión los hace vulnerables a los ataques fatalistas</p>	<p>La NGP puede erosionar la cohesión del sistema y situar al Sector Público fuera de control</p> <p><b>Alternativa:</b></p> <p>Fortalecer la capacidad central e incrementar las obligaciones de consulta.</p>
<b>Crítica individualista</b>	<b>Crítica igualitaria</b>
<p>La NGP corre el riesgo de convertirse en un sustitutivo mediocre de los derechos contractuales individuales</p> <p><b>Alternativa:</b></p> <p>Más contratos reales y menos cuasicontratos, más privatización y menos corporatización</p>	<p>La NGP puede fomentar la corrupción, acomodarse a los intereses personales de los altos funcionarios y debilitar las responsabilidades</p> <p><b>Alternativa:</b></p> <p>Más cesión de poder a los ciudadanos, más mecanismos anticorrupción, extender el modelo del rol empresarial, imponer un control estricto sobre los posibles fraudes en los contratos</p>

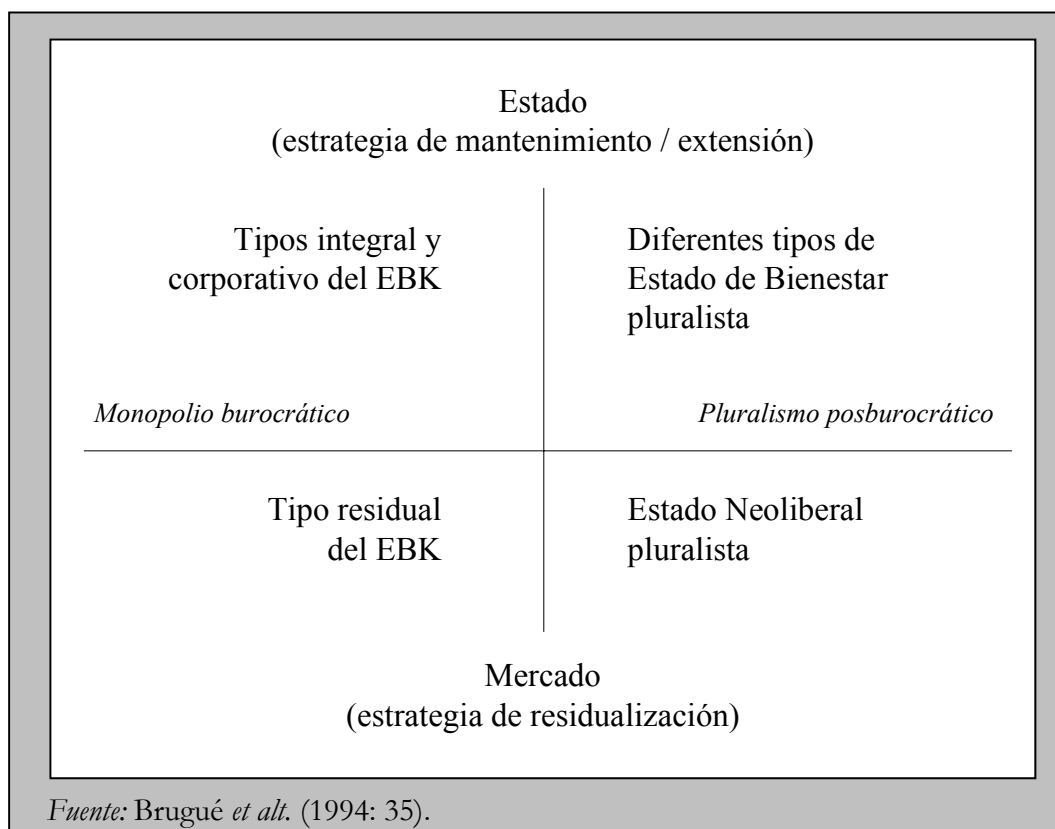
*Fuente:* Dunleavy y Hood (1994: 107).

Por otro lado, estos mismos autores, una vez que la reforma del Estado del Bienestar no puede observarse como unidireccional, plantean hasta cuatro posibles escenarios, que recogemos en el Cuadro n° 17, en los que frente a la estrategia mercantilizadora posburocrática sitúan otra que opta por la extensión y profundización de la regulación pública.

Una situación parecida (véase el Cuadro n° 18) presentan Dunleavy y Hood (1994), que centran su interés en los cuadrantes no conocidos, *modelo descabezado* y *modelo de reja cerrada*. En este último, la regulación es desarrollada de una forma tan exacerbada que la provisión de los servicios queda muy delimitada por las reglas establecidas *a priori*.

Así, la Administración evita cualquier tipo de arbitrariedad, aunque a costa de incrementar la legislación y con ello las rigideces y costes del sistema.

**Cuadro nº 17.** *Transformaciones sustantivas y operativas. Un modelo analítico.*



**Cuadro nº 18.** *Futuros alternativos para la gestión pública.*

	Nivel bajo de separación público-privado	Nivel alto de separación público-privado
<b>Alto grado de generalización de reglas</b>	<b>Modelo de <i>reja cerrada</i></b> Proveedores privados, manuales de procedimientos (juridificación), sin mediación política	<b>Estado burocrático</b> Extender la provisión pública a través de organizaciones públicas específicas
<b>Bajo grado de generalización de las reglas</b>	<b>Estado mínimo-comprador</b> Máxima presencia corporativa, el Estado como “consumidor inteligente”	<b>Modelo <i>descabezado</i></b> Sector Público específico pero turbulento, sin gestores responsables

*Fuente: Adaptado de Dunleavy y Hood (1994: 110).*

En el caso del primero de los modelos, existe, al mismo tiempo, un exceso y defecto de gestión, pues, como advierten los propios autores, “son excesivamente gestionados en el nivel de las organizaciones individuales, pero conjuntamente subgestionados, ya que no existe un sistema de dirección” (Dunleavy y Hood, 1994: 111), razón por la que no hay una visión de conjunto. La opción por el *modelo descabezado*, al ser más flexible, presentaría la ventaja de dar la posibilidad a sus miembros de un mayor dinamismo.

Un planteamiento algo más complejo es el desarrollado por Peters (1996). Este autor presenta hasta seis propuestas distintas, aunque no excluyentes, según sea el diagnóstico de la situación de la estructura gubernativa. En un extremo, propone la continuación del *status quo*, en el caso de considerar que existe agotamiento en las estructuras. En el otro extremo sitúa la vuelta al *status quo*.

En el primero de los casos, el autor resalta que la situación actual viene determinada por un conjunto de reformas sucesivas, de forma que nos encontramos con tendencias erráticas debido a la mezcla de individualismo y colectivismo. Tanto cambio ha conducido a un cansancio en los intelectuales y en los políticos, por lo que la opción es no realizar más reformas.

El otro extremo está ocupado, como hemos señalado, por una vuelta a la situación anterior. Para el autor, la Administración está en un punto en el que, aunque “la orientación del consumidor asociada con el mercado y el gerencialismo puede llevar consigo algunos beneficios, muchos miembros del público no piensan en sí mismos como consumidores del gobierno tanto como piensan en sí mismos como ciudadanos en un sistema político en el que tienen verdaderos derechos, derechos legales [...] Para ellos el papel de consumidor que se les asigna por las múltiples reformas gerenciales resulta, de hecho, degradante”



(Peters, 1996: 11). Pero el retorno, dadas las mejoras experimentadas por los distintos colectivos, no es sencillo.

Entre ambas posibilidades el autor describe otras cuatro, recogidas en el Cuadro nº 19 donde presentamos los rasgos principales de cada una de ellas.

**Cuadro nº 19.** Principales rasgos de los cuatro modelos previstos por Peters.

	<b>MERCADO</b>	<b>PARTICIPATIVO</b>	<b>FLEXIBLE</b>	<b>DESREGULADO</b>
<b>Pr. Diagnóstico</b>	Monopolio	Jerarquía	Permanencia	Regulación interna
<b>Estructura</b>	Descentralización	Organizaciones no jerárquicas	Organizaciones 'virtuales'	Sin recomendación específica
<b>Gestión</b>	Pago por el funcionamiento / Otras técnicas del Sector privado	Gestión de calidad total; equipos	Gestión de personal temporal	Mayor libertad gerencial
<b>Adopción de decisiones</b>	Mercados internos; incentivos de mercado	Consulta / negociación	Experimentación	Gobierno empresario
<b>Interés público</b>	Bajo coste	Compromiso / Consulta	Bajo coste / coordinación	Creatividad / activismo
<b>Coordinación</b>	Mano invisible	De abajo-arriba (bottom-up)	Organizaciones cambiantes	Interés propio de los gestores
<b>Detección y corrección de errores</b>	Señales de mercado	Señales políticas	No se institucionalizan los errores	Aceptar distintos errores
<b>Sistema de función pública</b>	Reemplazar con mecanismos de mercado	Reducción de jerarquía	Empleo temporal	Eliminar regulaciones
<b>Responsabilidad (accountability)</b>	A través del mercado	A través de las quejas de los consumidores	No hay responsabilidades claras	Controles ex-post

*Fuente:* Peters (1996: 11-12).

Ante esta pluralidad de escenarios, hemos de destacar, entre otras, dos corrientes para la evolución de la Administración Pública. La primera, conocida como *Public Service Orientation* (PSO), aboga por una mayor presencia de los ciudadanos y el uso de mecanismos de gestión propios del ámbito público. La segunda, denominada *Governance*, apuesta

por la repolitización de la Administración y la determinación de responsabilidades.

La corriente del PSO surge a mediados de los ochenta, en los ayuntamientos británicos para intentar motivar al personal en el nuevo entorno gerencial, con la intención de incrementar la calidad de los servicios (Steward y Clarke, 1987; Steward y Ransom, 1988). Su principal preocupación es la ciudadanía y su protección dentro de la vida política, por lo que reclama la repolitización de la Administración. Esta corriente acepta en parte la introducción de criterios básicos de gestión desde el sector privado, pero rechaza todo lo que signifique un simple traspaso de procedimientos gerenciales, dando mayor importancia a los valores colectivos y, en su conjunto, diverge de los planteamientos del gerencialismo.

La segunda de las corrientes, el *Governance* (el buen gobierno), también aspira a dar un paso hacia una nueva noción, pretendiendo ir más allá de la simple consecución de eficiencia, de forma que ésta, aunque sea importante, no pase de ser más que una parte de lo que es la acción de gobierno. Por todo ello, considera que las actuaciones gubernativas deben cambiar su postura, pasando de determinar el énfasis en los aspectos de corte económico para dedicar mayor interés a circunstancias de tipo político. Esta nueva concepción, según la opinión de Minogue *et al.* (1998: 5), debe basarse en el equilibrio entre cuatro conceptos como son: 1) la legitimidad; 2) la responsabilidad que los políticos tienen sobre el uso que se realiza de los recursos; 3) la competencia, de forma que se ejecuten las políticas adecuadas; 4) el respeto a las leyes y la protección de los derechos humanos.

Ramió (1999: 156-158) piensa que las dos corrientes que acabamos de citar, junto con otras, son parte integrante de la NGP. Según su parecer, la NGP está constituida por dos corrientes, una, la más

desarrollada, que asume un enfoque *neoempresarial*, y que correspondería con la línea que nosotros hemos expuesto de la NGP. El otro enfoque, al que denomina *neopúblico*, englobaría tanto la *Public Service Orientation* como el *Governance*, centrándose en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética.

Las características que Ramió cita de este enfoque *neopúblico* son los siguientes: a) el refuerzo del concepto de ciudadanía, que contribuye a recrear la legitimidad política; b) refuerzo de lo público, buscando la eficacia y la eficiencia, pero también la ética; c) reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos; d) apostar por la satisfacción de los ciudadanos; e) poner en práctica principios como la universalidad y la igualdad en lugar de los de economicismo y gestión; f) incrementar la calidad y el número de servicios públicos; g) definición clara de lo que se puede y lo que no se puede externalizar usando para ello la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos.

No obstante, tampoco este enfoque está exento de problemas, como son, entre otros, los siguientes: es una opción cuyos objetivos fundamentales entran en conflicto con la realización de una gestión flexible y eficiente y, en algunos casos, la defensa de los valores públicos pretende más el mantenimiento del modelo burocrático y la satisfacción de sus empleados que las de las necesidades de la ciudadanía.



## **CAPÍTULO II**

---

# **EL SECTOR PÚBLICO LOCAL Y LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN**



# 1. LA CONFIGURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

---

Actualmente, las entidades locales son las entidades públicas que prestan los servicios más básicos y demandados por los ciudadanos, por lo que también son percibidas por éstos como las más cercanas. El entorno y los nuevos planteamientos de gestión pública descritos en el capítulo anterior tienen, por tanto, especial importancia en este ámbito.

Conscientes de esta realidad, hemos elegido las entidades locales, y en concreto, a las entidades municipales, como el objeto del presente trabajo. Lógicamente, la adecuada utilización de las técnicas propias de la NGP, y particularmente de los indicadores de gestión, exige conocer las particularidades de las unidades económicas donde pretendan aplicarse.

Este es el motivo por el que a continuación efectuamos un recorrido por el sector público local y su configuración desde el punto de vista legal, deteniéndonos en la prestación de los servicios municipales, y en su enfoque desde el punto de vista económico. Igualmente, estudiamos los impactos que la NGP y los nuevos criterios de gestión pueden tener sobre las entidades municipales y las prestaciones de servicios que llevan a cabo.

## 1.1. Caracterización y elementos básicos del Municipio.

La configuración del Estado español, desde un punto de vista territorial, viene establecida en nuestra Carta Magna en el Título VIII, *de la Organización Territorial del Estado*. Este Título, dentro del Capítulo I, *de principios generales*, determina:

### Artículo 137.

*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan.*

*Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

Centrándonos en el sector público local, el mencionado Título VIII de la Constitución Española (CE) recoge, en su Capítulo II, *de la Administración Local*, sus principales rasgos distintivos, diferenciando entre municipios, provincias, archipiélagos e islas. Esta configuración es completada por la Ley 7/1989 de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LBRL), estipulando expresamente cuales son las entidades que lo componen:

### Artículo 3.

#### 1. Son entidades locales territoriales:

*El Municipio.*

*La Provincia.*

*La Isla en los archipiélagos balear y canario.*

#### 2. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:

*Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.*



*Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.*

*Las Áreas Metropolitanas.*

*Las Mancomunidades de Municipios.*

El conjunto del sector local se regula por la LBRL<sup>1</sup>. No obstante, por su especial configuración, existen diversidad de fuentes que también afectan a este contexto, pudiéndonos servir como guía del intrincado conjunto de normativa, la redacción original del artículo 5 de la LBRL.

#### **Artículo 5<sup>2</sup>.**

*Las Entidades Locales se rigen en primer término por la presente Ley y además:*

*A) En cuanto a su régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos: por las leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen local, y por el Reglamento orgánico propio de cada entidad en los términos previstos en esta ley.*

*B) En cuanto al régimen sustantivo de las funciones y los servicios: a) por la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias, y b) por las Ordenanzas de cada entidad.*

*C) En cuanto al régimen estatuario de sus funcionarios, procedimiento administrativo, contratos, concesiones y demás formas de presentación de los servicios públicos, expropiación y responsabilidad patrimonial: a) por la*

---

<sup>1</sup> Esta norma, a pesar de su condición básica, presenta excepciones a la hora de su aplicación en el País Vasco (Disposición Adicional Segunda de la propia LBRL) y Navarra (Disposición Adicional Tercera), presentando ciertas peculiaridades su aplicación a los municipios de Madrid y Barcelona (Disposición Adicional Sexta).

<sup>2</sup> Este artículo fue declarado inconstitucional por sentencia del Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21 de diciembre).

No obstante, como señalan Ballesteros (1992: 29-31) o Martín y Sosa (1999: 298-301), puede servir de guía en materia de fuentes del ordenamiento público local puesto que la declaración de inconstitucionalidad se basó en considerar que el redactado del artículo tenía un carácter “meramente interpretativo, sin contenido material alguno”.

*legislación del Estado y, en su caso, la de las Comunidades Autónomas, en los términos del art. 149.1.18. CE, y b) por las Ordenanzas de cada entidad.*

*D) En cuanto al régimen de sus bienes: a) por la legislación básica del Estado que desarrolla el artículo 132 CE; b) por la legislación de las Comunidades autónomas; c) por las Ordenanzas propias de cada entidad.*

*E) En cuanto a las Haciendas Locales: a) por la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas de las entidades locales, de las que será supletoria la Ley General Presupuestaria; b) por las leyes de las Comunidades Autónomas en el marco y de conformidad con la legislación a que se refiere el apartado anterior; c) por las Ordenanzas Fiscales que dicte la correspondiente entidad local, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en las leyes mencionadas en los apartados a) y b).*

Como puede observarse, el régimen de las entidades locales depende, en gran medida, del marco que establezcan los otros dos niveles del Estado, el central y el autonómico, en virtud de las competencias a ellos atribuidas. Esto es lo que el Tribunal Constitucional ha llamado *carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales*<sup>3</sup>. Pese a ello, hemos de aclarar que sólo algunas de las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva respecto del régimen local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la CE<sup>4</sup>. El resto de Comunidades Autónomas podrán desarrollar la legislación del Estado en materia de régimen local a partir del artículo 148.1.2 de la CE.

---

<sup>3</sup> Véase STC 84/1982, de 23 de diciembre de 1982.

<sup>4</sup> Las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva sobre régimen local son: Galicia, Cataluña, País Vasco, Navarra, Andalucía, Comunidad Canaria y Comunidad Valenciana.

En el Cuadro nº 1 presentamos el conjunto de Comunidades que han utilizado sus competencias para promulgar leyes específicas en materia de régimen local. Por otro lado, en el Cuadro nº 2 y el Cuadro nº 3 recogemos la legislación del Estado que afecta a éste ámbito y la emitida por la Junta de Andalucía, respectivamente.

**Cuadro nº 1.** *Legislación de la Comunidades Autónomas sobre Régimen Local.*

<b>CC.AA.</b>	<b>Ley</b>	<b>Modificación</b>
Aragón	Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local	
Castilla – La Mancha	Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades locales	
Castilla y León	Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen local	
Cataluña	Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local de Cataluña	Ley 13/1998, de 31 de diciembre y Ley 9/1994, de 29 de junio
Galicia	Ley 5/1997, de 22 de julio de Administración Local	
La Rioja	Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de la Rioja	
Madrid	Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid	
Navarra	Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local	Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo y Ley Foral 4/1999, de 2 de marzo
Región de Murcia	Ley 6/1998, de 25 de agosto, de Régimen Local	

*Fuente:* Elaboración propia a partir de distintos pronunciamientos.

**Cuadro n° 2. Legislación Estatal sobre Régimen Local.**

1. Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa.
2. Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
3. Ley 230/1963 de 28 de Diciembre. General Tributaria.
4. Ley 30/1984 de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
5. Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
6. Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por Ley 11/1999 de 21 de abril.
7. Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General (modificada, entre otras, por Ley Orgánica 8/1999 de 21 de abril).
8. Ley 11/1985, de 2 de agosto, Orgánica de Libertad Sindical.
9. Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.
10. Real Decreto 1.372/1986 de 13 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
11. Real Decreto 1.690/1986 de 11 de julio por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial, modificado por Real Decreto 2.612/1996 de 20 de diciembre.
12. Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.
13. Real Decreto 1174/1987 de 18 de septiembre modificado sustancialmente por 1732/1994 de 18 de septiembre, sobre Régimen jurídico de los Funcionarios con Habilitación de carácter nacional.
14. Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
15. Real Decreto 500/1990 sobre estructura presupuestaria.
16. Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por Ley 4/1999 de 13 de enero).
17. Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 6 de mayo de 1993, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.
18. Real Decreto 364/95 de 10 de Marzo, Reglamento general de Ingreso del personal al Servicio de la Administración del Estado.
19. Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
20. Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y de Altos Cargos.
21. Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
22. Ley 50/98, de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y sociales.
23. Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de Junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP).

*Fuente:* Elaboración propia.

Cuadro nº 3. *Legislación andaluza sobre Régimen Local.*

1. Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de Administración Local
2. Decreto 3/1980, de 21 de abril, Regulación del ejercicio de competencias en materia de Admon. Local
3. Decreto 127/1982, de 13 de octubre, Creación del Consejo Andaluz de Provincias
4. Real Decreto 3.315/1983, de 20 de julio, Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Administración Local
5. Decreto 245/1985, de 20 de noviembre, Libros de Actas de Acuerdos Resoluciones de la Presidencia – Libros de Registro de las Entidades Locales
6. Ley 11/1987, 26 de diciembre, Regulación de las relaciones de la C Autónoma con las Dip. Provinciales
7. Ley 3/1988, de 3 de mayo, Creación del Consejo Andaluz de Municipios
8. Decreto 242/1988, de 21 de junio, Regulación del Consejo Andaluz de Provincias
9. Ley 5/1988, de 17 de octubre, Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos
10. Decreto 50/1989, de 14 de marzo, Traspaso de Servicios entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales. Comisión Mixta de transferencias
11. Decreto 51/1989, de 14 de marzo, Normas para la aplicación del Plan de Cooperación Municipal
12. Decreto 117/1989, de 31 de marzo, Regulación de las subvenciones a corporaciones locales y entidades sin ánimo de lucro para actividades relacionadas con las competencias de la Consejería
13. Orden de 6 de junio de 1989, Regulación del papel numerado para transcripción mecanizada de los Libros de Actas, Resoluciones de la Presidencia y Registro de las Entidades Locales
14. Acuerdo de 27 de junio de 1989, Transferencia de servicios entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales. Composición de la Comisión Mixta de Transferencias
15. Orden de 27 de julio de 1989, Creación del Plan de Cooperación Municipal. Comisión de Seguimiento
16. Decreto 127/1990, de 2 de mayo, Traspaso de competencias, funciones y servicios de las Dip. de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén y Sevilla a la C. Autónoma en materia de salud
17. Decreto 11/1991, de 22 de enero, Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz de Municipios
18. Decreto 58/1991, de 12 de marzo, Órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía a los que se deberán remitir los actos y acuerdos de las Entidades Locales
19. Decreto 131/1991, de 2 de julio, Regulación de la coordinación y cooperación económica de la Comunidad Autónoma de los Planes Provinciales de Obras y Servicios de competencia municipal
20. Ley 7/1993, de 27 de julio, Demarcación Municipal de Andalucía
21. Decreto 461/1994, de 7 de diciembre, Medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los Ayuntamientos de Andalucía
22. Decreto 467/1994, de 13 de diciembre, Asignación a la Consejería de Gobernación de las competencias relativas al régimen de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional
23. Decreto 475/1994, de 27 de diciembre, Traspaso de competencias, funciones y servicios de la Diputación Provincial de Málaga a la comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Salud Mental
24. Decreto 14/1995, de 31 de enero, Regulación del procedimiento para la aprobación y rehabilitación de Escudos, Heráldicos, Banderas y otros símbolos de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma Andaluza
25. Orden de 12 de mayo de 1995, Designación a la Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba, para que emita el informe en los expedientes de Escudos Heráldicos, Banderas y otros símbolos de las entidades locales
26. Decreto 36/1997, de 4 de febrero, Regulación de los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial y de la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de aplicación en los concursos de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional
27. Orden de 13 de junio de 1997, Regulación del proceso de adaptación de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio en entidades Locales Autónomas
28. Orden de 22 de diciembre de 1998, Regulación de concesión de subvenciones a Entidades Locales para la financiación de gastos corrientes originados en el marco de sus competencias
29. Orden de 27 de septiembre de 1999, Regulación del procedimiento de presentación por las entidades locales Andaluzas, en relación con la financiación del coste de los materiales de los proyectos de obras y/o servicios ejecutados en colaboración con el INEM, y de acuerdo con el programa de Fomento de Empleo Agrario
30. Ley 7/99 de 29 de septiembre, De Bienes de las Entidades Locales de Andalucía
31. Orden de 29 de diciembre de 2000, Por la que se regula y convoca la concesión de Subvenciones a Entidades Locales para mejora de su infraestructura en el ejercicio 2001
32. Orden de 29 de diciembre de 2000, Por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos Andaluces para la nivelación de los Servicios Municipales para el ejercicio 2001
33. Decreto 237/2000 de 23 de mayo, Regulación de la financiación por la Administración de la Junta de Andalucía de los préstamos concertados por las Diputaciones Provinciales con Entidades de Crédito durante el ejercicio 1999, para la ejecución de proyectos de Obras y Servicios realizados por las Corporaciones Locales en colaboración con el INEM y de acuerdo con el programa de Fomento de Empleo Agrario
34. Decreto 425/2000 de 7 de noviembre, Por el que se determinan los órganos competentes de la Consejería de Gobernación en materia de Tráfico Jurídico de Bienes de las Entidades Locales

*Fuente: Castaño et al. (2000).*

Considerando expresamente los Municipios, dos aspectos resaltan en la concepción que de éstos establece la CE: la *autonomía* y la *democracia*. Pero, aun cuando la concepción democrática parece claramente establecida en la redacción del artículo 140, no sucede lo mismo con la autonomía local<sup>5</sup>, si bien, esta mención es coherente con la *Carta Europea de la Autonomía Local*, aprobada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa y ratificada por España.

El Preámbulo de la LBRL reconoce la indeterminación y ambigüedad del concepto, situándolo en el marco de la CE. Representa, también según el Preámbulo, la voluntad del pueblo de enriquecer su trama organizativa con la existencia de distintos centros de decisión sin que ello suponga mengua de la unidad de los mismos. Conforme el propio Preámbulo de la LBRL concluye, “el principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización, en que se fundamenta el nuevo Estado, implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades del control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de éstos”.

Considerando todo ello, la LBRL, en su artículo 1.1, define los Municipios literalmente de la siguiente forma:

---

<sup>5</sup> Este tema ha sido ampliamente debatido por los juristas, pudiéndose consultar al respecto, entre muchos otros, Ballesteros (1992) o Sosa Wagner (2002).

**Artículo 1.**

*1. Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.*

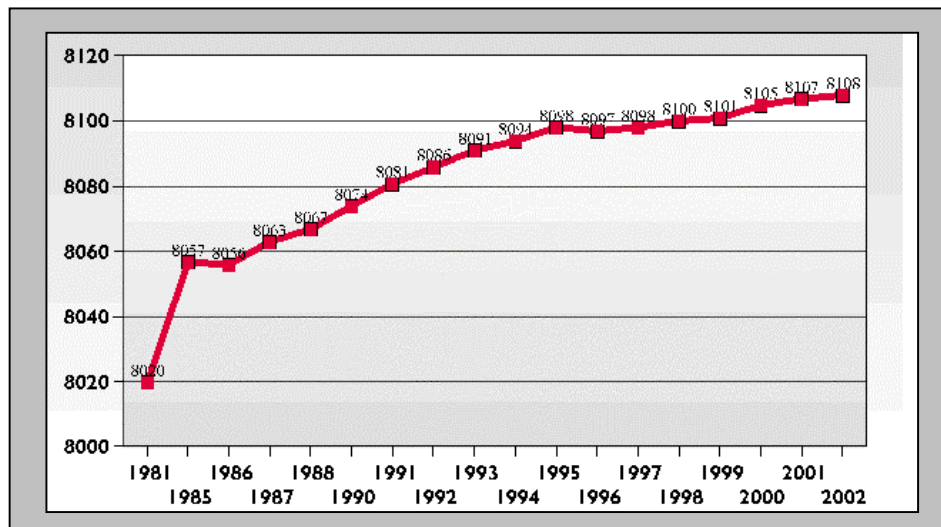
Para López (1996: 17), esta autonomía que refiere la LBRL se sintetiza en tres aspectos: 1) autonomía normativa o autonormación; 2) Autonomía política o autogobierno; y 3) Autonomía administrativa o autoadministración.

En cualquier caso, la autonomía local, básica para las entidades locales, ha sido reducida debido a las continuas restricciones que viene sufriendo por parte del legislador. Muy ilustrativo es el artículo de Martín y Sosa (1999), que recoge como las últimas modificaciones introducidas en la legislación suponen una menor autonomía en distintos ámbitos. Más recientemente Sosa (2002: 61) lo vuelve a manifestar cuando afirma que “la experiencia habida en estos años de desarrollo legislativo de aprobación masiva de leyes arroja un saldo desigual, aunque en muchos aspectos no siempre respetuoso con esas ‘señas de identidad’ propias de las corporaciones locales...”.

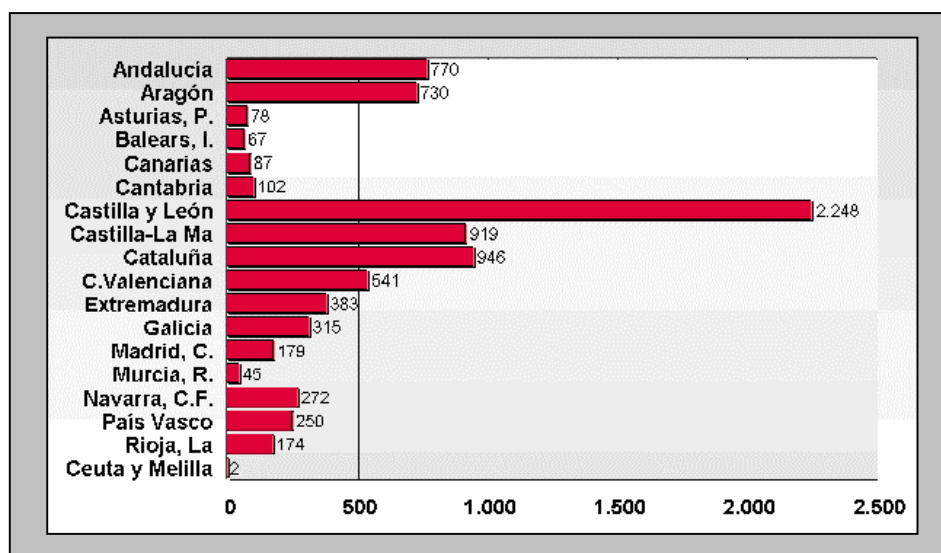
Pasando a analizar brevemente los elementos básicos del Municipio, según el artículo 11.2 de la LBRL, son el *territorio*, la *población* y la *organización*. Los dos primeros se recogen en el Capítulo I del Título II de la citada ley, donde se dispone el término municipal como el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias (artículo 12), así como la regulación de la aparición, modificación o alteración del mismo, o de su denominación (artículos 13 y 14).

La situación actual de la población y el territorio de los Municipios españoles queda recogida en los siguientes cuadros, todos ellos elaborados con los datos del Registro de Entidades Locales de la Dirección General para la Administración Local.

**Cuadro nº 4. Evolución del número de Municipios<sup>6</sup>**

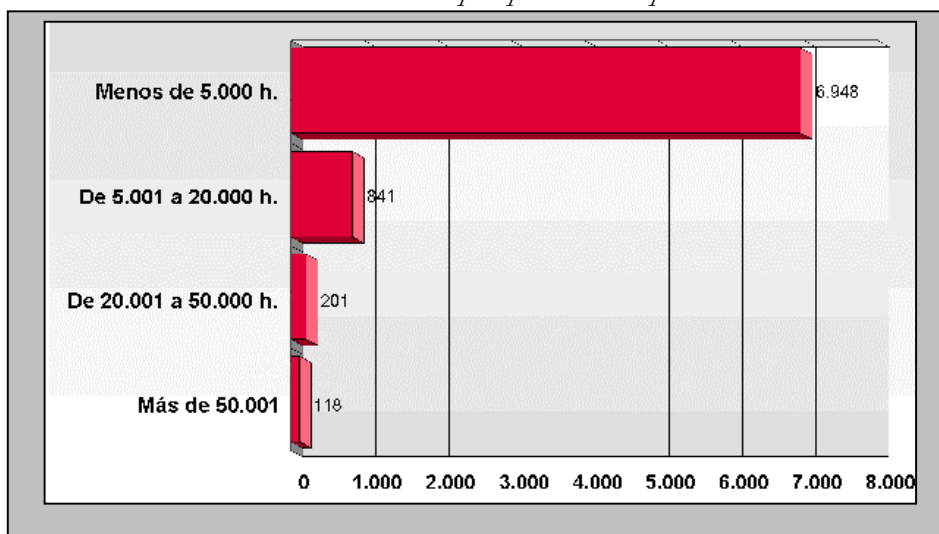
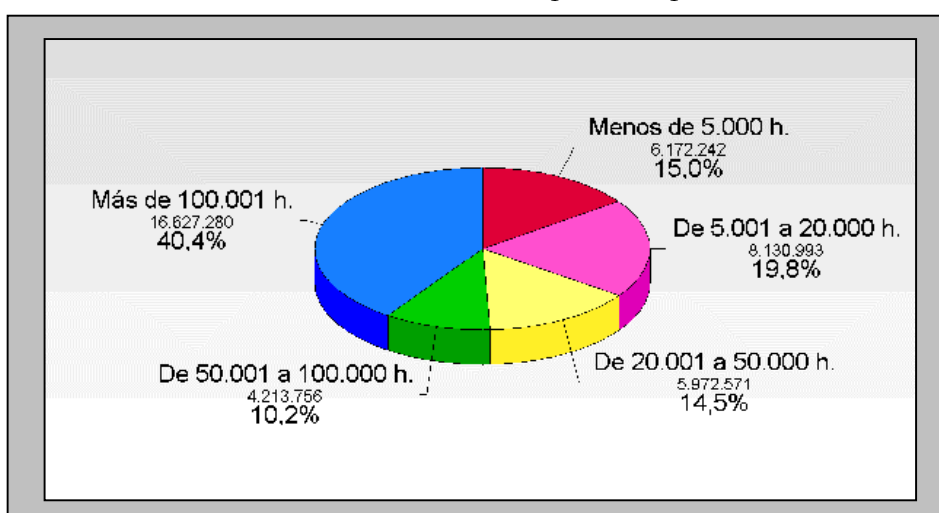


**Cuadro nº 5. Municipios por Comunidad Autónoma**



<sup>6</sup> Estos datos han sido obtenidos directamente de la página web de la Dirección General de la Administración Local: <http://www.dgal.map.es>, estando referidos al ejercicio 2002.



**Cuadro nº 6. Municipios por tramo de población****Cuadro nº 7. Habitantes por Municipio**

De la observación de los datos destacaremos la existencia de un gran número de Municipios en España y la gran cantidad de ellos con una pequeña población. De hecho, de los 6.948 municipios de menos de 5.000 habitantes, 4.944 tienen menos de 1.000, lo que representa el 60,98% del total de Municipios. No obstante, la mayor parte de la población vive en los grandes núcleos urbanos, ya que el 50,6% de la población reside en municipios de más de 50.000 habitantes.

El tercero de los elementos de los Municipios es la organización. En virtud del artículo 4.1.a de la LBRL, los Municipios cuentan con la capacidad de autoorganización. El Capítulo II del Título II de la LBRL desarrolla los aspectos relativos a la organización de los Municipios, también regulado por otras normas como el Capítulo II del Título II del Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLR) o el Capítulo I del Título II del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF).

En cualquier caso, y dentro de el carácter *bifronte* que hemos señalado respecto de las Administración Local, debe ser también considerado respecto de la organización, lo cual queda muy claro en el siguiente párrafo extractado de una sentencia del Tribunal Constitucional:

“[...] en lo que concierne a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado, la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos, y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza...” (STC 214/1989).

No obstante, toda la normativa que hemos mencionado, se ha visto afectada por el *Pacto Local* substanciado en 1999. Este pacto fue impulsado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que en el año 1993 reclama, una vez finalizado el proceso del pacto autonómico, el papel de las corporaciones locales en el desarrollo del Estado, toda vez que éstas han sido marginadas en todo el proceso de descentralización. El necesario desarrollo culmina, en su primera fase,

en las materias correspondientes al Estado, con el mencionado *Pacto Local*<sup>7</sup>, que deberá tener su continuación en el ámbito autonómico.

El pacto constituye, según escribe Ezquiaga (2000: 36), “el proceso dirigido al fortalecimiento del poder local a través del reforzamiento de su autonomía, con la finalidad esencial de lograr el desarrollo de las posibilidades del Gobierno local y la profundización en la capacidad de gestión de los entes locales”. Desde el punto de vista de Sosa Wagner (2002: 62), las modificaciones introducidas “van tímidamente en la dirección de la ampliación del papel de los municipios”.

Las reformas realizadas inciden en cuatro grandes áreas: el fortalecimiento de la democracia local, el fortalecimiento del gobierno local, medidas de defensa de la autonomía local y medidas de carácter técnico (MAP, 1999: 24-27), formalizadas en distintas leyes en el año 1999. Aquí son destacables los siguientes cambios:

- Ley 7/1999, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, introduciendo el ‘conflicto en defensa de la autonomía local’ por el que los Entes locales pasan a tener acceso directo al Tribunal Constitucional.
- Ley 8/1999, por la que se reforma la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General, introduciendo una nueva regulación sobre la moción de censura e incluyendo la cuestión de confianza en el ámbito municipal.
- Ley 11/1999, que corrige la Ley 7/1985, Reguladora de Bases de Régimen Local, que, como principales novedades: 1) regula

---

<sup>7</sup> Una visión completa de la negociación y acuerdos del pacto puede verse en MAP (1999: 36-38) o en Prieto (2002).

la capacidad jurídica de las entidades locales; 2) establece una nueva distribución de competencias, aumentando las del Alcalde en detrimento de las ejercidas por el Pleno, que sin embargo ve reforzadas sus funciones de control<sup>8</sup>; o 3) procede a dar una nueva regulación a los procedimientos de impugnación de los actos de las corporaciones.

- Las leyes 9, 10 y 11, reforman diversas leyes (de tráfico, aguas, derecho de reunión, educación y seguridad ciudadana) con el ánimo de incrementar las potestades de la autoridad local.

Tras las modificaciones señaladas, la organización municipal<sup>9</sup> presenta una serie de figuras necesarias que son el *Alcalde*, los *Tenientes de Alcalde* y el *Pleno* en todos los ayuntamientos, y en los de más de 5.000 habitantes, o en aquéllos donde lo recoja el reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, la *Comisión de Gobierno* y *órganos de información y seguimiento*. Todo ello responde a la organización dada por el artículo 20 de la LBRL, que claramente establece que el resto de la organización queda a lo que diga el Reglamento orgánico, que, en palabras de Ezquiaga (2000: 39), “es el resultado del ejercicio de su potestad reglamentaria y constituye la manifestación más importante de la capacidad de autoorganización de estos entes autónomos”. Este Reglamento puede ser utilizado para completar la organización política ya vista, así como para determinar la organización técnica del ente, aunque, “en la práctica, los Reglamentos orgánicos suelen recoger exclusivamente los órganos políticos y si acaso

---

<sup>8</sup> MAP (1999: 199-225) compara la nueva redacción de la LBRL con la anterior, siendo especialmente interesante el contraste de los artículos 21 y 22, donde podemos observar claramente el refuerzo de las atribuciones del Alcalde en detrimento de las del Pleno.

<sup>9</sup> Nos referimos a la organización de la mayor parte de los municipios, ajustada al llamado régimen normal. Los municipios de menos de 100 habitantes, y aquellos otros que tradicionalmente así lo hayan hecho, se constituirán en *Concejo Abierto*, tal como desarrolla en el Capítulo IV, *Regímenes Especiales*, del Título II de la LBRL.

también los órganos de la alta dirección. El resto de la organización técnico-administrativa se suele recoger en otros documentos complementarios.” (Pablos, 1997a: 119).

Respecto del resto de la organización municipal, el ROF, en el Título IV, *de la Organización Complementaria de los Entes Locales territoriales*, desarrolla los organismos complementarios que pueden constituirse en los entes locales<sup>10</sup>, siendo éstos los enumerados el artículo 119, que para los municipios son: concejales delegados, comisiones informativas, comisión especial de cuentas, consejos sectoriales y órganos desconcertados y descentralizados para la gestión de servicios, además de representantes del Alcalde en poblados y barriadas y juntas municipales de distrito.

De todos ellos, merece la pena destacar la *Comisión Especial de Cuentas*, que es un órgano que, pese a ser considerado complementario, es el único que tiene carácter preceptivo y no potestativo. Como señala en el artículo 116 de la LBRL o en 193 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (LRHL), deberá informar sobre las cuentas anuales y emitir un informe que acompañará a dichas cuentas anuales. Esta comisión estará compuesta por miembros de los distintos grupos que componen la corporación y, como dispone el artículo 127 del ROF, además del estudio e informe de las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias que debe aprobar el Pleno, puede convertirse en Comisión Informativa permanente de los asuntos relativos a economía y hacienda, si así lo dispone Reglamento orgánico o lo acuerda el Pleno.

---

<sup>10</sup> En cualquier caso, la redacción de este Título IV ha sido modificada por los cambios introducidos en la LBRL, fundamentalmente por el nuevo redactado del artículo 20.

Una visión de conjunto de la organización de municipal en base a lo que determinan la LBRL y el ROF es la que presentamos en el Cuadro nº 8. De igual modo, en el Cuadro nº 9 mostramos un ejemplo de organización jerárquica de un Ayuntamiento en sus distintos niveles.

## **1.2. Las competencias municipales en materia de prestación de servicios.**

Como es bien sabido, en el ámbito competencial de las entidades locales encontramos una línea borrosa, y en muchos casos imperceptible, que trata de delimitar las atribuciones municipales. Bien claro queda en el Preámbulo de la LBRL cuando señala que “... salvo algunas excepciones son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales; lógicamente también son raras aquéllas en las que no exista interés local en juego”. Por este motivo, el legislador pone de manifiesto que debe buscarse el equilibrio de distintos factores: la garantía suficiente de la autonomía local por un lado, la armonización de ésta y de la distribución territorial de la legislación por otro, de igual modo apunta la imposibilidad de determinar en todos los sectores la posible actuación local.

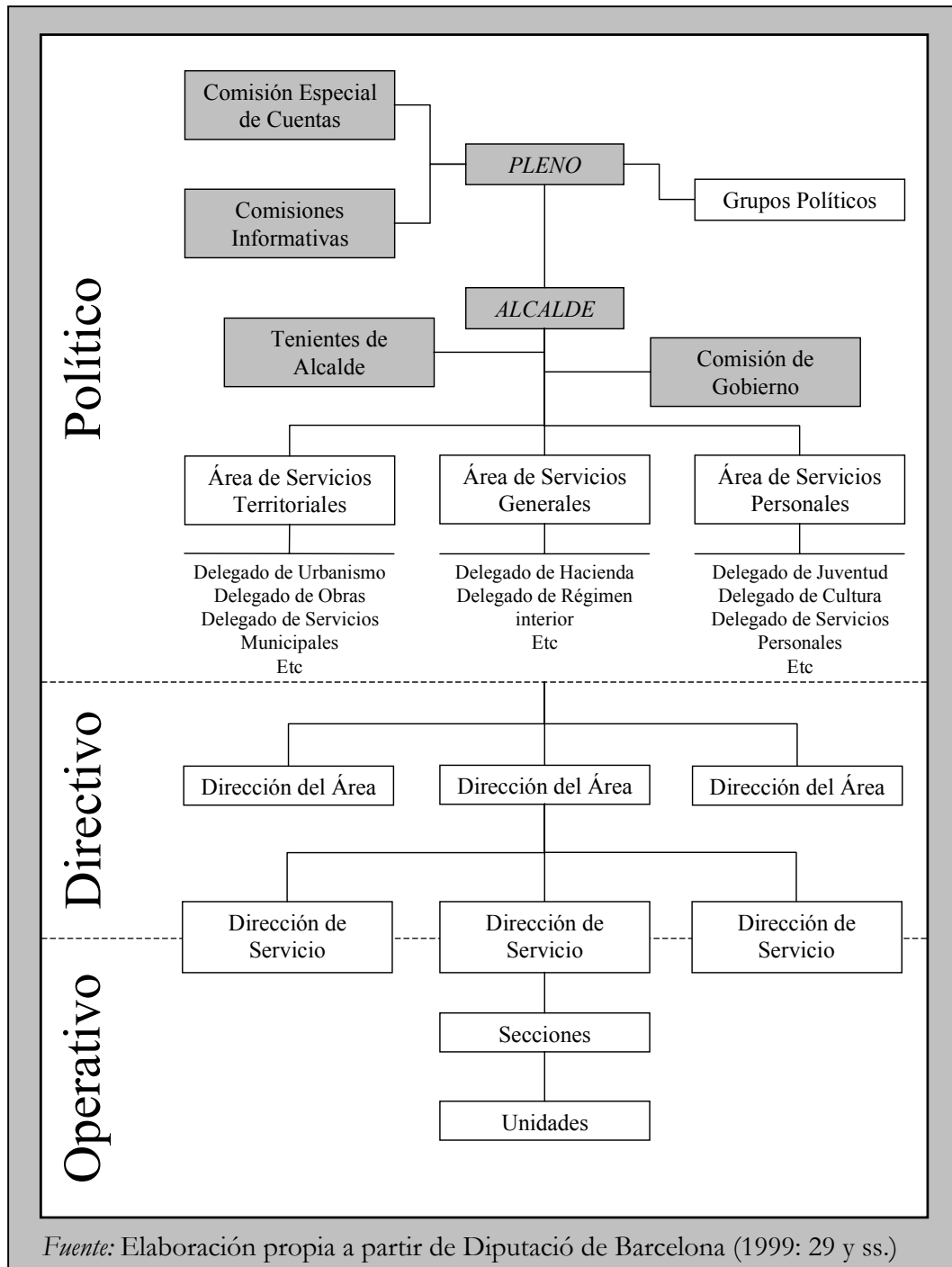
Para clasificar las competencias de los entes locales, hemos de partir del artículo 7.1 de la LBRL, que distingue entre competencias *propias* y competencias *atribuidas*. Las primeras, reflejo de la autonomía local, son prestadas por los entes locales dentro del marco general establecido por el Estado y las Comunidades Autónomas, de forma que “se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas” (artículo 7.2 LBRL).

Cuadro n° 8. *La organización municipal.*

	CLASE DE ÓRGANO			CARÁCTER
ORGANIZACIÓN CENTRAL	ORGANOS NECESARIOS	Unipersonales	Alcalde	Obligatorio
			Teniente de Alcalde	Obligatorio
		Colegiados	Comisión de Gobierno (> 5.000 hab.)	Obligatorias
			Comisión de Gobierno (< 5.000 hab.)	Potestativas
			Comisiones Informativas (> 5.000 hab.)	Obligatorias
			Comisiones Informativas (< 5.000 hab.)	Potestativas
	ORGANOS COMPLEMENTARIOS	Colegiados	Comisión Especial de Cuentas	Obligatorias
			Consejos Sectoriales <sup>1</sup>	Potestativos
ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA <sup>3</sup>	ORGANOS COMPLEMENTARIOS	Unipersonales	Representantes del Alcalde	Potestativo
			Presidente Junta de distrito	Potestativo
		Colegiados	Juntas de distrito	Potestativa
			Consejos sectoriales <sup>2</sup>	Potestativos
ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA	Territorial (E.L.M.) <sup>4</sup>	Unipersonales	Alcalde pedáneo	Obligatorio
		Colegiados	Junta o Asamblea vecinal	Obligatoria
	Funcional	Unipersonales	Presidente del Consejo de Administración, Organismos Autónomos o Sociedad Mercantil	Obligatorio
		Colegiados	Consejo de Administración	Obligatorio
<sup>1</sup> Podrán coincidir territorialmente con el ámbito de los Distritos <sup>2</sup> Podrán coincidir territorialmente con el término municipal <sup>3</sup> Su creación la decide la Corporación <sup>4</sup> La iniciativa de su creación corresponde, indistintamente, a la población interesada o al Ayuntamiento				

*Fuente:* Adaptado de Pablos (1997a: 129).

Cuadro nº 9. Ejemplo de organigrama jerárquico de un Ayuntamiento.





Las competencias *atribuidas*, de acuerdo con el artículo 7.3 de la LBRL, son realizadas por las entidades locales dentro de un acuerdo de delegación con otra entidad pública, la cual puede dirigir y controlar el desarrollo de las actividades, si bien, respetando la autonomía de organización de la entidad local.

Las competencias municipales quedan definidas en el Capítulo III del Título II de la LBRL, pudiendo distinguirse, como hace López (1996: 19-21), hasta cuatro ordenes competenciales. En un primer orden encontramos los servicios mínimos esenciales que, en función de la población del Municipio, debe prestar el ente local (artículo 26.1). El segundo orden correspondería a la posibilidad de intervenir en todos aquellos asuntos que sean necesarios para responder a las demandas de la comunidad vecinal (artículo 25.1). El tercer orden obedece a las competencias que deben ejercerse por los Municipios a partir de las legislaciones estatal y autonómica, que aparece en el artículo 25.2. El cuarto orden estaría compuesto por un conjunto de actividades complementarias a las anteriores, ya sean actividades complementarias a las propias, como por ejemplo las relativas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad o protección del medio ambiente (artículo 28), o sean complementarias pero competencia de otras administraciones, por lo que se ejercerían a través de delegación desde otros niveles del Estado (artículo 27), o competencias en el terreno de la actividad económica.

Concluimos, pues, con Ballesteros (1992: 250-254), que las competencias municipales pueden ser *propias*, de *ejercicio obligatorio*, *compartidas* o concurrentes, puesto que la competencia se cubre mediante la actuación de entidades de distintos niveles del Estado, o, por último, *delegadas*.

La prestación de servicios públicos es, por tanto, la principal competencia de los Municipios. De hecho, competencias y servicios llegan a confundirse, puesto que “son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales” (artículo 85.1 de la LBRL). Y es que, en el derecho local español, “la equivocidad terminológica es lo usual, de tal modo que tanto la expresión servicios como la de funciones resultan utilizadas para referirse indistintamente a actividades o competencias locales” (MAP, 1991: 51). Esto lleva a Lliset Borrell (1985: 442) a advertir que, aunque no cabe hablar fuera de la competencia local de servicios públicos locales, tampoco hay que identificar unos con otros, ya que las competencias engloban la totalidad de la actividad de los Entes Locales y los servicios sólo van a constituir una parte de esa actividad.

Desde una óptica legalista, los servicios públicos municipales vienen regulados por la LBRL, que establece las competencias de los Municipios; el TRRL; el Decreto del *Reglamento de Servicios de las corporaciones locales* (RS), de 17 de junio de 1955, donde, para las corporaciones locales, se determinan las funciones, la asunción y ejercicio de los servicios y la constitución de las distintas formas de gestión, así como la intervención en la actividad privada; y, finalmente, la LRHL que dispone los temas sobre financiación.

No se trata aquí de entrar a delimitar que se entiende por servicio público en general, o por servicio público local en particular, entre otras cuestiones por la dificultad que esta tarea supone y la falta de una clara conceptualización tanto desde el punto de vista jurídico, como desde una óptica económica. Bástenos, pues, señalar algunas cuestiones básicas de cara a los interés de nuestro estudio, ya que, si buscamos evaluar la gestión de los ayuntamientos, hemos de conocer los servicios públicos como actuaciones de aquéllos.

Muñoz Colomina (1994a) considera que los servicios públicos, en cuanto a servicios, son intangibles, indivisibles, heterogéneos y caducos, mientras que son públicos por la singularidad de quien los presta así como por su destino.

Por su parte, Navarro (1996: 459-469), tras analizar desde diversas concepciones el concepto de servicio público local, distingue dos posicionamientos no excluyentes, el del usuario y el del Municipio.

Para el usuario, como receptor de los servicios públicos municipales, el servicio público local presenta los siguientes rasgos: a) generalmente coincide la producción y el consumo; b) no almacenable; c) importancia del factor mano de obra; d) la intangibilidad de los *outputs* generados; e) posible divergencia entre la prestación recibida y las expectativas del usuario; f) sujeción al principio de no exclusión; g) ámbito de aplicación limitado; h) diversidad, heterogeneidad y flexibilidad en las prestaciones que deben satisfacer necesidades muy diversas; i) presencia física del usuario en el proceso de elaboración; y, j) la posibilidad de que surjan efectos a largo plazo, no intencionados, tanto positivos como negativos.

Desde la concepción de la Administración Municipal, como prestataria, el servicio público es entendido como cualquier actividad o actividades que el Municipio realice en virtud del ejercicio de sus competencias o de las que le han sido delegadas y pretenda satisfacer la demanda de la comunidad vecinal. Esta concepción abarca, desde una perspectiva amplia, cualquier prestación, tanto intangible como entrega de bienes materiales, que persiga la finalidad de responder a las necesidades de los ciudadanos del municipio.

Dado que servicios y competencias, desde el punto de vista legal, prácticamente se confunden, podemos señalar, igual que hacíamos cuando nos referíamos a aquéllas, la existencia de un conjunto de servicios que pueden ser ejercidos por los Municipios, de los cuales algunos son obligatorios en función de la población, aunque pueden prestarse en colaboración con otras entidades públicas o incluso pedir a la Comunidad Autónoma ser dispensados de la prestación en determinadas circunstancias, y otros, por ser considerados por ley como esenciales, están reservados a la actuación de los ayuntamientos (artículo 86.3 de la LBRL).

Sobre este particular, puntualizaremos que, aunque, en principio, la consideración de servicios esenciales parecería implicar la obligación por parte de los Municipios de su prestación, es constatable que entre los servicios considerados esenciales y los mínimos existen algunas diferencias debido, como bien comenta Balleteros (1992: 399-400), al distinto alcance que tienen una y otra declaración legal. En el caso de los servicios mínimos existe una obligación por parte de los Municipios, mientras que la reserva supone que, siempre que el ente municipal haya hecho efectiva tal reserva<sup>11</sup>, sólo el ayuntamiento está legitimado a realizar la actividad, excluyéndose la iniciativa privada.

Parece, por tanto, acertada la clasificación de los servicios públicos locales realizada por el MAP (1991: 61), que divide a éstos en: 1) *servicios municipales susceptibles de monopolización*, que se corresponderían con los catalogados por la ley como esenciales; 2) *servicios municipales mínimos obligatorios*, y 3) *servicios municipales que implican el ejercicio de autoridad*. Según

---

<sup>11</sup> La ejecución de la reserva, como señala el artículo 86.1 de la LBRL, conlleva la tramitación de un expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad, regulado por el artículo 97 del TRRL.

Albi (1960)<sup>12</sup>, estos últimos son los que conllevan la potestad de dictar normas jurídicas, el uso de la fuerza, la función de policía o la garantía del bienestar de la colectividad, es decir, son los que manifiestan la soberanía y, como señala el artículo 85.2 de la LBRL y el 95.1 del TRRL, sólo podrán prestarse a través de gestión directa.

A propósito de las formas o modelos de gestión de los servicios públicos municipales, en principio, éstos habrán de prestarse por el ente local a quien corresponde la competencia, si bien, como recoge la propia ley, puede realizarse de forma asociada. En cualquiera de los casos, según determina el mismo artículo 85.2 de la LBRL, la gestión podrá ser directa o indirecta. La primera supone que la actividad va a ser realizada por el propio ente local, ya sea a través de su propia organización, ya a través de un órgano creado al efecto. El artículo 85.3 de la LBRL recoge las formas de gestión directa, enumerando tres: *gestión por la propia entidad local, organismo autónomo local, y sociedad mercantil*<sup>13</sup>, *cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local*<sup>14</sup>.

La gestión indirecta, al contrario que la anterior, supone la participación de un tercero en la prestación de los servicios públicos. Las fórmulas para la gestión indirecta, según el artículo 85.4 de la LBRL son: *concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento, y sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a*

---

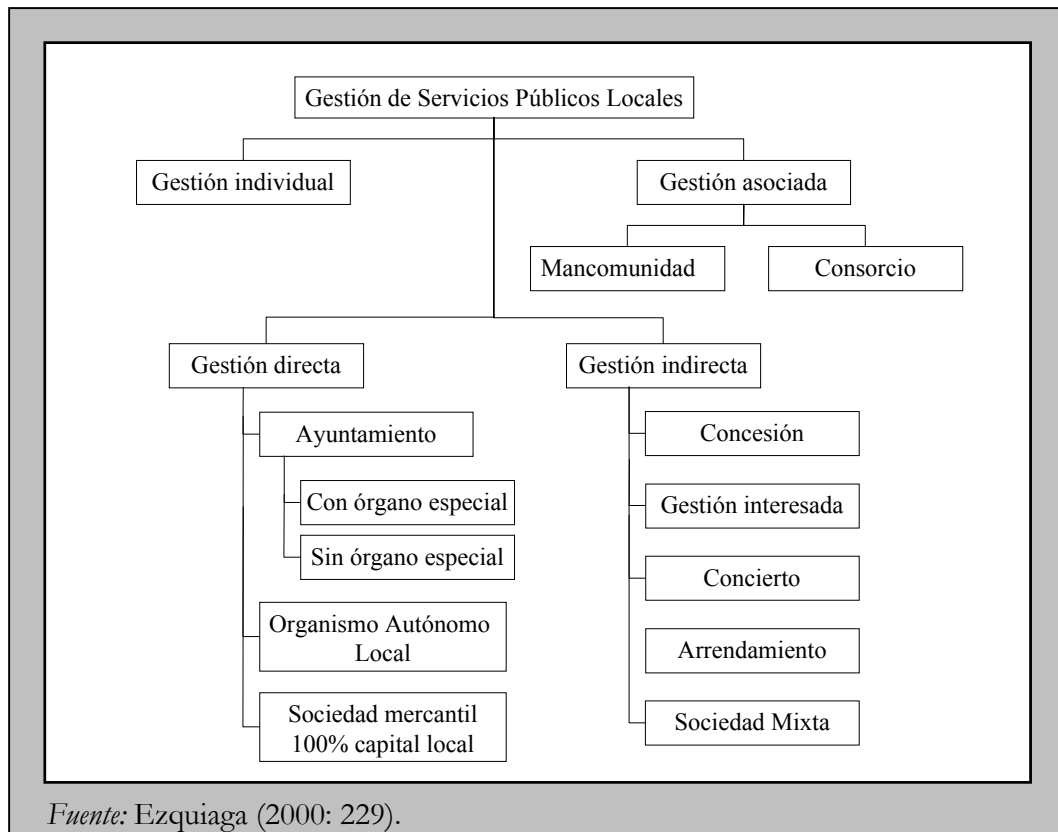
<sup>12</sup> Citado por Sosa (1999: 67).

<sup>13</sup> En la opinión de Sosa (1999: 96-97), las formas societarias que pueden utilizarse son la sociedad anónima o la de responsabilidad limitada, ya que tanto las sociedades de garantía recíproca, las de capital riesgo o las comanditarias exigirían más de un socio.

<sup>14</sup> Sosa (1999: 66) señala que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 155.2 de la Ley de Contratos de la Administración Pública, habría de considerarse también dentro de la gestión directa, a pesar de lo poco acertada que desde su parecer es tal inclusión, la realizada mediante sociedad mercantil con participación mayoritaria del ente local.

la entidad local. Todas ellas, salvo el arrendamiento, que exclusivamente se puede utilizar en el ámbito local, están previstas para el conjunto del Estado<sup>15</sup>.

**Cuadro n° 10.** Modelos de gestión de los servicios públicos locales.



En el Cuadro n° 11 aparecen esquematizadas las principales cuestiones relativas a las formas de gestión directa en los entes municipales, mientras que el Cuadro n° 12 y el Cuadro n° 13 sintetizan las características de las formulas de gestión indirecta<sup>16</sup> y las de gestión asociada, respectivamente.

<sup>15</sup> Véanse artículo 66 de la Ley de Contratos del Estado y artículo 201 del Reglamento General de Contratación del Estado.

<sup>16</sup> Un amplio tratamiento de las distintas formas de gestión de los servicios públicos locales pueden consultarse en Sosa (1999).

**Cuadro nº 11.** *Formas de gestión directa en los servicios públicos locales.*

	<b>Gestión por el propio Ayuntamiento</b>		<b>Organismo Autónomo</b>	<b>Sociedad mercantil con capital íntegramente público</b>
	Sin organización diferenciada	Con organización diferenciada		
Personalidad jurídica propia	No	No	Sí Pública	Sí Privada
Régimen económico	- Sin patrimonio - Sin presupuesto diferenciado del ayuntamiento	- Sin patrimonio - Sección presupuestaria del ayuntamiento - Contabilidad separada	- Patrimonio independiente - Presupuesto propio - Derechos y obligaciones propios	- Régimen de empresa privada - Forma mercantil de responsabilidad limitada - Capital íntegramente del ayuntamiento y totalmente desembolsado
Órgano de gobierno	El del ente local	- Pleno del ayuntamiento - Consejo de Administración - Gerencia	El que figure en los estatutos. Habitualmente: Junta de gobierno, presidente, presidente ejecutivo y gerente	El de las compañías mercantiles: Junta general (el Pleno), consejo de administración, gerencia
Servicios a los que se puede aplicar	A todos	A todos	Administrativos, comerciales, industriales y financieros	Los de carácter económico

*Fuente:* Diputació de Barcelona (1999: 65).

Cuadro n° 12. *Formas de gestión indirecta en los servicios públicos locales.*

Forma de gestión	Descripción
<b>CONCESIÓN</b>	<p>Contrato adjudicado por concurso para la realización de una obra y su gestión o para la prestación de un servicio por el que:</p> <p>El <i>Ente local</i> mantiene la titularidad de la actividad y se reserva ciertas potestades sobre éste.</p> <p>El <i>Concesionario</i> asume el riesgo económico a cambio del derecho a recibir una retribución que permita sufragar costes y un obtener un margen normal de beneficios, así como la protección de la Administración Local.</p> <p>A la finalización del contrato la actividad, así como las instalaciones y bienes a ella adscritos, revierten al organismo local.</p>
<b>GESTIÓN INTERESADA</b>	<p>El <i>Ente Local</i> asume el riesgo del servicio.</p> <p>El <i>gestor</i> es un particular o empresa que tiene garantizada su retribución.</p>
<b>CONCIERTO</b>	Utilización de los servicios de otra entidad pública, empresa o particular para la prestación de un servicio de la Entidad local.
<b>ARRENDAMIENTO</b>	Por el que la Entidad local pone a disposición del arrendatario instalaciones y medios de su propiedad para que éste gestione y preste el servicio
<b>SOCIEDAD MIXTA</b>	Entidad de derecho mercantil participada parcialmente por la Administración Local a través de la que se realiza la actividad que se determine en la escritura de constitución y lo estatutos

*Fuente:* Elaboración propia.

Cuadro n° 13. *Formas de gestión asociada en los servicios públicos locales.*

Forma de gestión	Descripción
<b>CONSORCIO</b>	Entes con personalidad jurídica propia, constituidos por las entidades locales con otras administraciones o con entidades sin fines de lucro para que gestionen los servicios públicos que se determinen.
<b>CONVENIO</b>	Acuerdo entre la entidad local y otra Administración Pública para cooperación en económica, técnica o administrativa en los términos que se determinen por los distintos intervinientes.

*Fuente:* Elaboración propia



Una vez vistas las distintas posibilidades para gestionar un servicio público local, cabría preguntarse si las fórmulas mencionadas por el artículo 85 son las únicas que pueden utilizarse por parte de los Municipios, toda vez que indica, tanto para la gestión directa como para la indirecta, que la fórmula de gestión “adoptará alguna de las siguientes”.

En opinión de algunos autores, tal reflexión ha de conducir a una respuesta negativa. Sosa (1999: 57) escribe: “¿es posible utilizar alguna fórmula no prevista en el elenco del precepto citado? Mi contestación es afirmativa [...] y ello porque así lo impone la potestad de autoorganización de las Corporaciones locales, la más significada seña de identidad de su autonomía.”

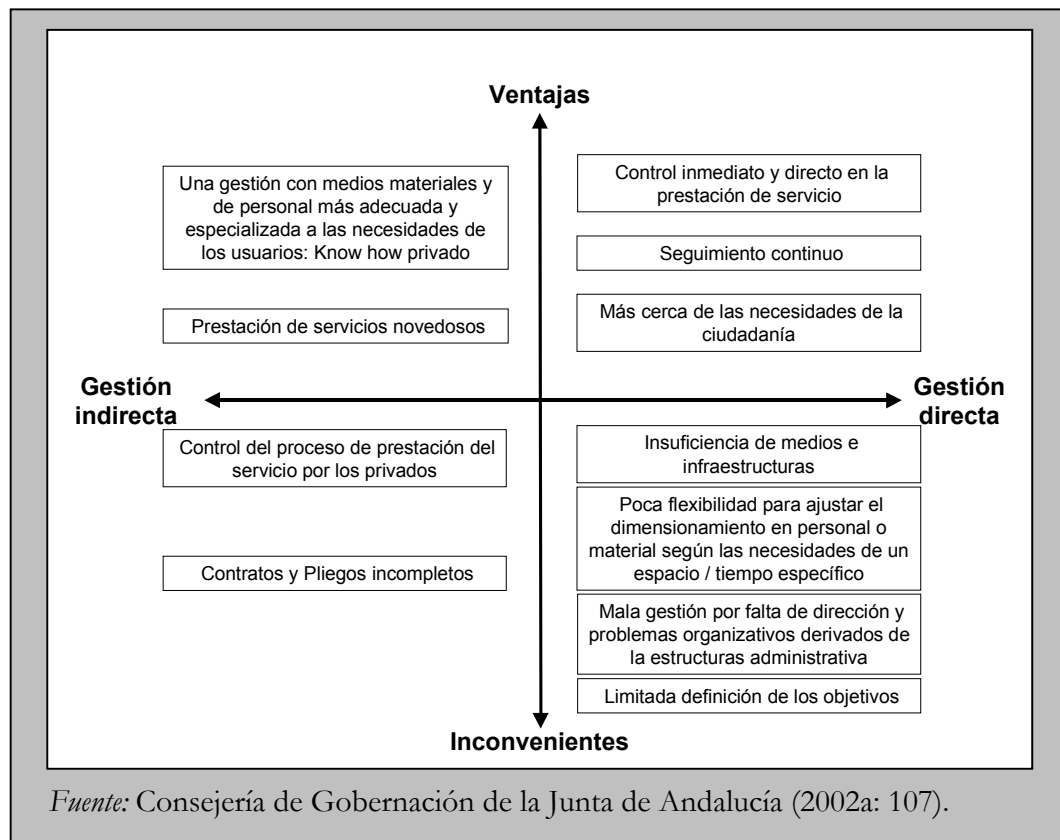
Ejemplo de lo anterior son las fundaciones, que Sosa (1999) analiza como otra más de las fórmulas posibles de gestión directa, aunque también podría ser indirecta si participan en la misma otras entidades o terceros ajenos, puesto que, acogiéndose a lo señalado en el artículo 6.4 de la Ley 30/1994 de Fundaciones, entre los capacitados para fundar se encuentran las personas jurídico-públicas cuyas normas reguladoras no lo impidan. Queda abierta de este modo, y en opinión de este autor, un importante modo de actuación para las corporaciones locales, por coincidir gran parte de las funciones que las fundaciones pueden realizar con las que los Municipios deben cubrir.

No obstante lo anterior, como el propio autor señala con posterioridad, las fundaciones están convirtiéndose en la vía de escape del derecho administrativo, mucho más que la sociedad anónima, apuntando el peligro que ello supone. “¿En dónde radica este peligro? [...] En el hecho de que estas organizaciones se rigen por el derecho privado, lo que puede acarrear una conmoción en el mundo jurídico,

pues prácticamente se abaten las fronteras entre lo público y lo privado, y, en tal sentido, puede decirse que la fundación alumbrada por la nueva ley ha contribuido a destruir las mugas que siempre delimitaron ambas esferas” (Sosa Wagner, 2002: 65).

Para finalizar el análisis de los servicios públicos locales, en el Cuadro nº 14 reproducimos un gráfico sobre las principales ventajas e inconvenientes de las prestaciones de los servicios en función del tipo de gestión, directa o indirecta, con el que se realiza. Asimismo, en el Cuadro nº 15 esquematizamos el catálogo de servicios de la LBRL indicando las características que ésta les asigna.

**Cuadro nº 14.** *Ventajas e inconvenientes de la gestión directa e indirecta.*



Cuadro n° 15. *Servicios públicos locales.*

	Obligatorio	Reservado	Posibilidad de Gestión indirecta
Seguridad en lugares públicos			
Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas			
Protección civil	> 20.000 hab.		
Prevención y extinción de incendios	> 20.000 hab.		
Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística			
Promoción y gestión de viviendas			✓
Parques y jardines	> 5.000 hab.		✓
Pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales	TODOS <sup>1</sup>		✓
Patrimonio histórico-artístico			✓
Protección del medio ambiente	> 50.000 hab.		
Abastos			✓
Mataderos	**	✓	✓
Ferías			✓
Mercados	> 5.000 hab.	✓	✓
Defensa de usuarios y consumidores			✓
Protección de la salubridad pública	TODOS <sup>2</sup>		
Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.			✓
Cementerios	TODOS		✓
Servicios funerarios		**	✓
Prestación de los servicios sociales	> 20.000 hab.		✓
Promoción y reinserción social			
Suministro de agua	TODOS	✓	✓
Alumbrado público	TODOS		✓
Servicios de limpieza viaria	TODOS		✓
Servicio de recogida de residuos	TODOS	✓	✓
Servicio de tratamiento de residuos	> 5.000 hab.	✓	✓
Alcantarillado	TODOS		✓
Tratamiento de aguas residuales		✓	✓
Transporte público de viajeros	>50.000 hab.	✓	✓
Actividades o instalaciones culturales y deportivas	*		✓
Ocupación del tiempo libre			✓
Turismo			✓
Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.			✓

<sup>1</sup> Incluido el acceso a los núcleos de población.

<sup>2</sup> Obligatorio en lo relativo a *Control de alimentos y bebidas.*

\* El servicio de *Biblioteca pública* es obligatorio para municipios mayores de 5.000 hab., mientras que el servicio de *Instalaciones deportivas de uso público* lo es para municipios de más de 20.000 hab.

\*\* El servicio de *mataderos* ha dejado de ser obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes y el de *servicios mortuorios* ha dejado de ser reservado tras las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 7/1996

*Fuente:* Elaboración propia.

Dado que en nuestro estudio nos vamos a centrar en el ámbito local andaluz, juzgamos interesante conocer algunos datos y parte de las conclusiones del libro blanco que sobre la Administración Local andaluza ha realizado, para la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, la empresa Consultores de las Administraciones Públicas, sobre el total del universo municipal de la comunidad, cuya estructura en función de la población presenta el Cuadro nº 16, con un nivel de respuesta que se sitúa ligeramente por encima del 30%.

**Cuadro nº 16.** *Distribución de municipios por tramos de población en Andalucía.*

Población	Nº de municipios	% sobre total de municipios	Población	% sobre total de población
Menor 5.000	528,	68,7	959.236	13,0
5.000-20.000	181,	23,5	1.800.254	24,3
20.000-50.000	37,	4,8	1.109.387	15,0
Más de 50.000	23,	3,0	3.535.091	47,7
TOTAL	769,	100,0	7.403.968	100,0

*Fuente:* Padrón de 2001, citado por Consejería de Gobernación (2002a: 66).

En cuanto a la prestación de servicios, en el Cuadro nº 17 mostramos los datos sobre la prestación del servicio y su titularidad por tramos poblacionales. Los datos sobre formas de gestión, también según los distintos tramos poblacionales, los reproducimos en los cuadros al final de este epígrafe, todos ellos tomados del libro blanco sobre la Administración Local de Andalucía.

A partir de estos datos, el propio libro blanco realiza algunas anotaciones como conclusiones al respecto de los servicios públicos en Andalucía. Los servicios públicos obligatorios son prestados de forma sensiblemente superior en los municipios de más de 50.000 habitantes. En cuanto a los servicios no obligatorios, los de deportes, urbanismo, servicios sociales y cultura son los que más prestados. La mejora en la calidad y la ampliación de los servicios está supeditada, según el análisis

realizado por el libro blanco, a las limitaciones financieras y organizativas.

Respecto a las formas de gestión de los servicios obligatorios, depende de los tramos poblacionales. Entre los municipios de menos de 5.000 habitantes la prestación es directa y sin órgano diferenciado, salvo en el caso de recogida de residuos que o está delegada o gestionada mediante concesión. En los municipios de entre 5 y 20 mil habitantes, son cuatro que significativamente se gestionan indirectamente y mediante concesión principalmente: suministro de agua, saneamiento, recogida de residuos y tratamiento de residuos. Situación parecida a la de los municipios de entre 20 y 50 habitantes, si bien aquí se añade el servicio de limpieza viaria a los gestionados principalmente de forma indirecta.

En los municipios de mayor tamaño, aquéllos con más de 50.000 habitantes, los datos muestran que la mayor parte de los servicios obligatorios son prestados directamente por los ayuntamientos, aunque existen servicios en los que la gestión indirecta es importante, como son los de suministro de agua, saneamiento, limpieza viaria, recogida de residuos, tratamiento de residuos y transporte público. En estos servicios, allí donde son prestados de forma directa, es importante el uso de la figura de la empresa pública.

**Cuadro n° 17. Porcentaje de prestación de servicios, por tramos de población.**

	Municipios menos de 5000			Municipios entre 5000 y 20000			Municipios entre 20.000 y 50.000			Municipios de más de 50.000		
	% prestan	% individual	% asociada	% prestan	% individual	% asociada	% prestan	% individual	% asociada	% prestan	% individual	% asociada
Extinción de Incendios	40,4	9,2	0,8	64,5	24,2	75,8	82,4	42,9	57,1	100,0	50,0	50,0
Seguridad y policía	62,5	99,0	1,0	97,8	100,0	0,0	94,1	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Guardamontes	6,8	18,1	81,9	6,6	66,7	33,3	17,7	66,7	33,3	16,7	100,0	0,0
Grúa	1,8	66,7	33,3	23,9	90,9	9,1	76,5	100,0	0,0	83,3	100,0	0,0
Ord. y regulación de tráfico	49,7	98,7	1,3	97,8	100,0	0,0	94,1	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Aparcamientos públicos	8,7	100,0	0,0	32,6	100,0	0,0	41,2	100,0	0,0	83,3	100,0	0,0
Matadero	9,8	87,5	12,5	24,0	81,8	18,2	12,6	50,0	50,0	0,0	0,0	0,0
Mercado	37,2	98,3	1,7	84,8	100,0	0,0	82,4	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Báscula	11,2	94,4	5,6	2,2	100,0	0,0	11,8	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polígono Industrial	30,0	95,8	4,2	54,3	100,0	0,0	50,0	100,0	0,0	50,0	100,0	0,0
Cementerio	96,9	98,1	1,9	93,5	97,7	2,3	68,8	90,9	9,1	100,0	83,3	16,7
Consultorio médico	82,6	93,0	7,0	32,6	93,3	6,7	12,6	50,0	50,0	0,0	0,0	0,0
Centro de salud	24,5	51,3	48,7	22,2	90,0	10,0	31,3	80,0	20,0	16,7	100,0	0,0
Serv. de atención a domicilio	84,7	75,0	25,0	91,1	87,8	12,2	94,1	87,5	12,5	100,0	83,3	16,7
Serv. atención a la mujer	50,1	43,8	56,2	82,7	73,7	26,3	94,1	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Beneficiencia	36,0	72,5	27,5	56,5	96,2	3,8	70,6	100,0	0,0	50,0	100,0	0,0
Atención a drogodependientes	26,1	31,0	69,0	60,9	71,4	28,6	76,5	92,3	7,7	100,0	100,0	0,0
Otros serv. sociales de base	53,2	64,3	35,7	77,2	88,2	11,8	88,2	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Agencia de desarrollo local	72,3	40,0	60,0	88,4	63,2	36,8	75,0	66,7	33,3	83,3	80,0	20,0
Serv.atención al ciudadano	54,8	94,3	5,7	66,7	100,0	0,0	88,2	100,0	0,0	83,3	100,0	0,0
Juventud	71,9	87,0	13,0	88,9	100,0	0,0	88,2	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Residencia de ancianos	9,9	62,5	37,5	26,7	75,0	25,0	29,4	80,0	20,0	50,0	100,0	0,0
Suministro de agua	95,6	77,3	22,7	93,5	65,1	34,9	87,6	92,9	7,1	100,0	50,0	50,0
Saneamiento	93,8	83,6	16,4	88,6	73,8	26,2	87,6	92,9	7,1	100,0	83,3	16,7
Alumbrado público	96,9	98,7	1,3	97,8	100,0	0,0	94,1	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Limpieza viaria	85,2	97,1	2,9	97,8	93,3	6,7	94,1	93,8	6,2	100,0	100,0	0,0

**Cuadro n° 17 (Cont.).** *Porcentaje de prestación de servicios, por tramos de población.*

	Municipios menos de 5000			Municipios entre 5000 y 20000			Municipios entre 20.000 y 50.000			Municipios de más de 50.000		
	% prestan	% individual	% asociada	% prestan	% individual	% asociada	% prestan	% individual	% asociada	% prestan	% individual	% asociada
Recogida de basuras	93,8	41,4	58,6	93,3	54,8	45,2	94,1	87,5	12,5	100,0	100,0	0,0
Tratamiento de residuos	78,9	3,9	96,1	82,2	2,7	97,3	70,6	8,3	91,7	83,3	40,0	60,0
Transporte urbano	2,5	75,0	25,0	28,2	84,6	15,4	70,6	100,0	0,0	83,3	100,0	0,0
Casa de cultura	50,6	100,0	0,0	78,3	100,0	0,0	82,4	100,0	0,0	83,3	100,0	0,0
Biblioteca	76,0	97,6	2,4	91,3	97,6	2,4	94,1	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Museo	12,9	95,2	4,8	26,1	100,0	0,0	50,0	100,0	0,0	66,7	100,0	0,0
Otras instalaciones	32,1	100,0	0,0	69,6	96,9	3,1	76,5	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Actividades culturales	77,5	96,7	3,3	93,0	100,0	0,0	94,1	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Polideportivo	86,3	98,6	1,4	95,7	100,0	0,0	94,1	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Piscina	60,5	98,0	2,0	77,8	100,0	0,0	76,5	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Otras instalaciones	49,0	98,7	1,3	78,3	100,0	0,0	70,6	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Actividades deportivas	76,2	95,0	5,0	95,3	97,6	2,4	87,6	92,9	7,1	100,0	100,0	0,0
Camping	8,8	100,0	0,0	6,8	100,0	0,0	5,9	100,0	0,0	33,3	100,0	0,0
Guardería pública	35,4	96,5	3,5	64,4	93,2	6,8	47,1	87,5	12,5	66,7	100,0	0,0
Escuela pública	74,5	90,8	1,2	48,8	90,9	9,1	23,5	75,0	25,0	16,7	100,0	0,0
Formación de adultos	73,3	84,8	15,2	66,6	93,3	6,7	47,1	100,0	0,0	66,7	100,0	0,0
Escuela de música	35,0	85,7	14,3	63,1	93,2	6,8	58,8	100,0	0,0	50,0	100,0	0,0
Parques y jardines	81,4	98,5	1,5	95,7	97,7	2,3	94,1	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Caminos rurales	75,6	83,5	16,5	84,5	89,5	10,5	64,7	100,0	0,0	66,7	75,0	25,0
Vías públicas	86,9	97,1	2,9	93,5	100,0	0,0	88,2	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Espacios naturales	41,6	85,1	14,9	43,5	95,0	5,0	47,1	87,5	12,5	66,7	100,0	0,0
Coto de caza	35,1	83,1	17,9	20,0	88,9	11,1	23,5	75,0	25,0	16,7	100,0	0,0
Gestión del suelo	38,5	98,4	1,6	58,7	100,0	0,0	82,4	100,0	0,0	83,3	100,0	0,0
Promoción de vivienda	37,9	90,2	9,8	58,7	96,3	3,7	70,6	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Fiestas	95,0	98,0	2,0	95,7	100,0	0,0	88,2	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0

**Cuadro n° 18. Formas de gestión. Municipios con población inferior a 5.000 habitantes.**

	Delegado	NS/NC	GESTIÓN DIRECTA				GESTIÓN INDIRECTA					Sociedad Mixta
			TOTAL	Prest. Directa	Org. Aut.	Empr. Pública	TOTAL	Conc.	Gest.int.	Concierto	Arrend	
Extinción de Incendios	38,8	43,1	11,8	5,6	5,6	0,6	6,2	0,0	0,0	3,1	3,1	0,0
Seguridad y policía	4,3	33,3	62,3	59,9	1,2	1,2	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guardamontes	12,3	79,6	7,5	1,9	5,6	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0
Grúa	4,3	91,1	3,1	1,9	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0
Ordenación y regulación de tráfico	2,5	46,0	51,5	50,9	0,0	0,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aparcamientos públicos	1,9	85,1	12,4	12,4	0,0	0,0	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Matadero	3,1	83,9	9,9	9,9	0,0	0,0	3,1	0,6	0,0	0,6	1,9	0,0
Mercado	1,9	59,4	37,5	36,9	0,6	0,0	1,2	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0
Báscula	3,1	84,5	9,9	9,3	0,6	0,0	2,5	1,9	0,0	0,0	0,6	0,0
Polígono Industrial	2,5	67,9	28,3	25,2	0,6	2,5	1,2	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6
Cementerio	1,3	5,0	93,7	92,5	0,6	0,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Consultorio médico	12,4	23,0	57,7	52,8	4,3	0,6	6,8	0,0	0,0	3,7	2,5	0,6
Centro de salud	11,8	70,2	16,2	11,2	5,0	0,0	1,8	0,0	0,0	1,2	0,0	0,6
Serv. atención a domicilio	35,3	13,5	44,9	41,7	1,9	1,3	6,4	1,3	0,6	4,5	0,0	0,0
Servicio de atención a la mujer	27,7	42,8	27,0	24,5	1,9	0,6	2,5	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0
Beneficiencia	16,9	56,3	25,0	23,8	0,6	0,6	1,9	0,0	0,0	1,9	0,0	0,0
Atención a drogodependientes	23,3	60,4	15,0	11,3	3,1	0,6	1,2	0,0	0,0	0,6	0,0	0,6
Otros servicios sociales de base	26,8	39,5	31,2	28,7	1,9	0,6	2,5	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0
Agencia de desarrollo local	30,4	24,2	39,7	34,8	4,3	0,6	5,6	0,6	0,0	5,0	0,0	0,0
Servicios de atención al ciudadano	3,1	39,5	56,1	54,3	1,2	0,6	1,2	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0
Juventud	3,7	29,0	64,8	63,6	0,6	0,6	2,5	0,0	0,0	1,9	0,0	0,6
Residencia de ancianos	5,6	82,5	8,8	6,3	2,5	0,0	3,1	1,9	0,0	0,6	0,0	0,6
Suministro de agua	11,9	5,0	74,4	68,1	2,5	3,8	8,8	5,0	0,0	1,9	0,6	1,3
Saneamiento	8,0	4,3	79,0	74,7	1,2	3,1	8,6	3,7	0,0	2,5	1,2	1,2
Alumbrado público	0,6	5,6	91,3	90,7	0,0	0,6	2,5	1,9	0,0	0,0	0,6	0,0
Limpieza viaria	2,5	14,9	78,9	78,3	0,0	0,6	3,7	1,2	0,0	1,9	0,6	0,0



**Cuadro n° 18 (Cont.). Formas de gestión. Municipios con población inferior a 5.000 habitantes.**

	Delegado	NS/NC	GESTIÓN DIRECTA				GESTIÓN INDIRECTA					
			TOTAL	Prest. Directa	Org. Aut.	Empr. Pública	TOTAL	Conc.	Gest. Int.	Concierto	Arrend	Sociedad Mixta
Recogida de basuras	30,2	9,9	41,4	35,2	3,1	3,1	18,5	9,9	0,0	4,9	1,2	2,5
Tratamiento de residuos	42,2	23,0	21,2	10,6	5,6	5,0	13,7	3,7	0,0	7,5	0,6	1,9
Transporte urbano	0,6	95,7	2,4	0,6	1,2	0,6	1,2	0,6	0,0	0,6	0,0	0,0
Casa de cultura	0,0	51,9	47,5	47,5	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0
Biblioteca	0,0	27,8	71,0	71,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0
Museo	0,6	83,9	15,5	14,9	0,6	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras instalaciones	0,0	67,7	31,7	31,7	0,0	0,0	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Actividades culturales	1,9	31,4	66,6	66,0	0,0	0,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polideportivo	0,6	16,1	82,6	82,0	0,0	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0
Piscina	0,6	39,1	54,0	54,0	0,0	0,0	6,2	3,7	0,0	0,0	1,9	0,6
Otras instalaciones	0,6	58,6	40,7	40,7	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Actividades deportivas	1,3	27,2	71,5	69,6	1,3	0,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Camping	0,6	90,0	7,5	6,9	0,0	0,6	1,9	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Guardería pública	0,6	65,0	33,8	31,9	1,3	0,6	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0
Escuela pública	14,5	32,1	52,2	44,7	6,9	0,6	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0
Formación de adultos	26,4	26,4	55,4	5,7	4,4	1,3	3,8	0,0	0,0	3,8	0,0	0,0
Escuela de música	2,5	68,3	28,0	28,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0
Parques y jardines	0,6	19,1	80,2	79,6	0,0	0,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Caminos rurales	6,9	25,0	62,5	60,6	0,6	1,3	5,7	1,3	0,0	1,9	0,6	1,9
Vías públicas	2,5	19,3	77,6	77,0	0,0	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0
Espacios naturales	8,7	59,6	31,0	29,8	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0
Coto de caza	3,1	62,7	22,3	21,7	0,6	0,0	11,7	5,0	0,6	1,2	3,7	1,2
Gestión del suelo	3,1	59,9	36,5	34,6	0,0	1,9	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0
Promoción de vivienda	7,5	59,4	31,9	28,8	0,6	2,5	1,3	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0
Fiestas	0,0	12,4	86,9	86,3	0,0	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0

**Cuadro n° 19. Formas de gestión. Municipios con población entre 5.000 y 20.000 habitantes**

	Delegado	NS/NC	GESTIÓN DIRECTA				GESTIÓN INDIRECTA					
			TOTAL	Prest. Directa	Org. Aut.	Empr. Pública	TOTAL	Conc.	Gest. Int.	Concierto	Arrend	Sociedad Mixta
Extinción de Incendios	50,0	21,7	21,7	21,7	0,0	0,0	0,0	2,2	4,3	0,0	0,0	0,0
Seguridad y policía	0,0	2,2	97,8	97,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guardamontes	15,6	77,8	4,4	2,2	2,2	0,0	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0
Grúa	4,3	60,9	10,9	8,7	2,2	0,0	0,0	2,2	6,5	8,7	0,0	0,0
Ord. y regulación de tráfico	0,0	4,3	95,7	95,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aparcamientos públicos	0,0	56,5	41,3	41,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Matadero	6,5	69,6	17,4	17,4	0,0	0,0	0,0	0,0	6,5	0,0	0,0	0,0
Mercado	2,2	1,5	71,7	71,7	0,0	0,0	0,0	2,2	4,3	2,2	2,2	0,0
Báscula	2,2	89,1	6,5	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polígono Industrial	0,0	37,0	56,6	45,7	0,0	10,9	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	4,3
Cementerio	0,0	6,5	93,5	91,3	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Consultorio médico	24,4	44,4	22,3	15,6	6,7	0,0	6,7	0,0	0,0	0,0	6,7	2,2
Centro de salud	35,6	48,9	13,4	6,7	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	0,0
Serv. Atención a domicilio	30,2	2,3	65,1	65,1	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Serv. de atención a la mujer	7,1	33,3	59,5	57,1	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Beneficiencia	28,6	9,5	61,9	61,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Atención a drogodependientes	33,3	16,7	47,7	42,9	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0	0,0
Otros serv. sociales de base	20,5	13,6	65,9	65,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agencia de desarrollo local	28,3	15,2	56,5	50,0	2,2	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Serv. de atención al ciudadano	0,0	19,6	80,4	80,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Juventud	0,0	8,9	91,1	91,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Residencia de ancianos	2,2	76,1	13,0	8,7	4,3	0,0	0,0	6,5	0,0	2,2	0,0	0,0
Suministro de agua	11,1	6,7	37,7	31,1	2,2	4,4	0,0	42,2	0,0	2,2	0,0	0,0
Saneamiento	13,0	8,7	52,2	45,7	2,2	4,3	0,0	23,9	0,0	2,2	0,0	0,0
Alumbrado público	0,0	6,5	91,3	89,1	2,2	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Limpieza viaria	2,2	6,5	86,9	80,4	2,2	4,3	0,0	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0



**Cuadro n° 20. Formas de gestión. Municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes**

	Delegado	NS/NC	GESTIÓN DIRECTA				GESTIÓN INDIRECTA					
			TOTAL	Prest. Directa	Org. Aut.	Empr. Pública	TOTAL	Conc.	Gest. Int.	Concierto	Arrend	Sociedad Mixta
Extinción de Incendios	35,3	11,8	41,2	35,3	5,9	0,0	11,8	0,0	0,0	11,8	0,0	0,0
Seguridad y policía	0,0	5,9	94,1	88,2	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guardamontes	0,0	82,4	17,7	11,8	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grúa	0,0	23,5	53,0	47,1	5,9	0,0	23,6	11,8	0,0	5,9	5,9	0,0
Ord. Y regulación de tráfico	0,0	5,9	88,3	82,4	5,9	0,0	5,9	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Aparcamientos públicos	0,0	41,2	41,2	41,2	0,0	0,0	17,7	11,8	0,0	0,0	5,9	0,0
Matadero	0,0	87,5	0,0	0,0	0,0	0,0	12,6	6,3	0,0	6,3	0,0	0,0
Mercado	0,0	5,9	88,3	82,4	5,9	0,0	5,9	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Báscula	0,0	88,2	5,9	5,9	0,0	0,0	5,9	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Polígono Industrial	0,0	52,9	41,2	23,5	11,8	5,9	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9
Cementerio	0,0	17,6	76,5	76,5	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0
Consultorio médico	0,0	76,5	23,5	17,6	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centro de salud	5,9	64,7	23,5	23,5	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0
Serv. atención a domicilio	0,0	11,8	70,6	64,7	5,9	0,0	17,7	5,9	0,0	11,8	0,0	0,0
Serv. de atención a la mujer	0,0	11,8	88,3	82,4	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Beneficiencia	0,0	23,5	76,5	70,6	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Atención a drogodependientes	5,9	23,5	58,8	52,9	5,9	0,0	11,8	0,0	0,0	11,8	0,0	0,0
Otros serv. sociales de base	5,9	11,8	70,6	64,7	5,9	0,0	11,8	0,0	0,0	11,8	0,0	0,0
Agencia de desarrollo local	11,8	11,8	53,0	35,3	11,8	5,9	23,6	0,0	0,0	11,8	0,0	11,8
Serv. de atención al ciudadano	0,0	17,6	82,4	76,5	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Juventud	0,0	11,8	82,3	64,7	17,6	0,0	5,9	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Residencia de ancianos	0,0	70,6	23,5	23,5	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0
Suministro de agua	0,0	17,6	47,1	11,8	11,8	23,5	35,3	35,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Saneamiento	0,0	11,8	58,8	29,4	11,8	17,6	29,4	23,5	0,0	5,9	0,0	0,0
Alumbrado público	0,0	5,9	94,1	88,2	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Limpieza viaria	0,0	11,8	53,0	35,3	5,9	11,8	35,3	35,3	0,0	0,0	0,0	0,0

**Cuadro n° 20 (Cont.). Formas de gestión. Municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes**

	Delegado	NS/NC	GESTIÓN DIRECTA				GESTIÓN INDIRECTA				Sociedad Mixta
			TOTAL	Prest. Directa	Org. Aut.	Empr. Pública	TOTAL	Conc.	Gest. Int.	Concierto	
Recogida de basuras	0,0	5,9	41,2	29,4	0,0	11,8	52,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Tratamiento de residuos	23,5	29,4	17,7	11,8	0,0	5,9	29,4	0,0	11,8	0,0	0,0
Transporte urbano	0,0	35,3	17,7	11,8	5,9	0,0	41,2	0,0	0,0	5,9	0,0
Casa de cultura	0,0	17,6	82,3	64,7	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Biblioteca	0,0	5,9	94,2	82,4	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Museo	0,0	52,9	47,1	41,2	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras instalaciones	0,0	23,5	76,4	58,8	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Actividades culturales	0,0	11,8	88,2	70,6	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polideportivo	0,0	5,9	94,1	52,9	35,3	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Piscina	0,0	29,4	64,7	35,3	29,4	0,0	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras instalaciones	0,0	11,8	82,3	52,9	29,4	0,0	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Actividades deportivas	0,0	11,8	88,2	52,9	35,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Camping	0,0	88,2	0,0	0,0	0,0	0,0	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Guardería pública	11,8	52,9	17,6	17,6	0,0	0,0	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Escuela pública	11,8	70,6	5,9	5,9	0,0	0,0	11,8	0,0	11,8	0,0	0,0
Formación de adultos	5,9	58,8	35,3	35,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Escuela de música	0,0	41,2	53,0	47,1	5,9	0,0	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Parques y jardines	0,0	5,9	94,2	76,5	11,8	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Caminos rurales	5,9	29,4	64,7	64,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vías públicas	0,0	17,6	82,4	76,5	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Espacios naturales	11,8	35,3	53,0	47,1	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Coto de caza	0,0	64,7	35,3	29,4	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gestión del suelo	0,0	17,6	76,5	47,1	11,8	17,6	5,9	0,0	0,0	0,0	5,9
Promoción de vivienda	0,0	29,4	52,9	23,5	5,9	23,5	17,7	0,0	5,9	0,0	11,8
Fiestas	0,0	5,9	94,2	82,4	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

**Cuadro n° 21. Formas de gestión. Municipios con población superior a 50.000 habitantes.**

	Delegado	NS/NC	GESTIÓN DIRECTA				GESTIÓN INDIRECTA					Sociedad Mixta
			TOTAL	Prest. Directa	Org. Aut.	Empr. Pública	TOTAL	Conc.	Gest. Int.	Concierto	Arrend	
Extinción de Incendios	16,7	0,0	66,7	66,7	0,0	0,0	16,7	0,0	0,0	16,7	0,0	0,0
Seguridad y policía	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guardamontes	0,0	0,0	16,7	0,0	0,0	16,7	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grúa	0,0	33,3	50,0	33,3	0,0	16,7	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ordenación y regulación de tráfico	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aparcamientos públicos	0,0	16,7	33,3	0,0	0,0	33,3	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Matadero	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mercado	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Báscula	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polígono Industrial	0,0	16,7	66,7	33,3	16,7	16,7	16,7	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0
Cementerio	0,0	16,7	66,7	50,0	0,0	16,7	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Consultorio médico	0,0	83,3	16,7	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centro de salud	0,0	83,3	16,7	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Serv. atención a domicilio	16,7	0,0	66,7	50,0	16,7	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicio de atención a la mujer	0,0	0,0	100,0	83,3	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Beneficiencia	0,0	33,3	66,7	66,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Atención a drogodependientes	0,0	0,0	100,0	83,3	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros servicios sociales de base	0,0	0,0	100,0	83,3	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agencia de desarrollo local	0,0	0,0	100,0	66,7	33,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios de atención al ciudadano	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Juventud	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Residencia de ancianos	0,0	50,0	50,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Suministro de agua	16,7	0,0	16,7	0,0	0,0	16,7	66,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saneamiento	0,0	0,0	50,0	33,3	0,0	16,7	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alumbrado público	0,0	0,0	100,0	83,3	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Limpieza viaria	0,0	0,0	50,0	33,3	0,0	16,7	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0







## **2. LA ENTIDAD LOCAL COMO UNIDAD ECONÓMICA**

---

Al igual que en el caso de las empresas de negocios, la adecuada evaluación de las Administraciones Municipales requiere, además de establecer sus características elementales, estudiar sus peculiaridades como unidades económicas de producción y de consumo, porque, sólo así alcanzaremos un suficiente grado de conocimiento de sus prestaciones de servicios.

Como queda recogido en la legislación, la principal actividad de las entidades locales es la gestión de sus intereses de cara a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal, estando capacitados para la promoción económica y la prestación de servicios dentro de sus competencias. Podemos decir pues, que, como apunta Ballesteros (1992: 82-83), los Municipios tienen una doble vertiente: representantes de la comunidad y parte del Estado, por un lado, y, por otro, prestadores de servicios.

Las mencionadas competencias suponen la realización por los Municipios de actividades desde el punto de vista económico, la cuales son de una enorme importancia. El Cuadro nº 22 muestra el peso que,

dentro de la economía del país tenían en las diferentes entidades públicas en 1975 y el que tienen en el año 2000. Dentro de las corporaciones locales, se encuentran las entidades municipales, siendo las más numerosas y las que realizan un mayor gasto dentro de aquéllas.

**Cuadro nº 22.** *El gasto local en la economía española.*

	Millones de pesetas corrientes		Porcentaje del total		Porcentaje del PIB	
	1975	2000	1975	2000	1975	2000
Administración Central	807.201	8.384.690	52,66	19,29	12,81	8,28
Corporaciones locales	121.727	6.158.778	7,94	14,17	1,93	6,08
Seguridad social	603.928	19.097.285	39,40	43,95	9,58	18,85
Comunidades autónomas	-	9.815.443	-	22,59	-	9,69
Total Administraciones Públicas	1.532.856	43.456.197	100,00	100,00	24,32	42,90

*Fuente:* Papeles de Economía Española (2002: VI).

## 2.1. Peculiaridades de las Administraciones Municipales como unidades económicas.

Antes de estudiar los rasgos distintivos de las Administraciones Municipales, nos parece apropiado analizar, desde un punto de vista general, las diferencias y parecidos que existen entre las unidades de producción públicas y las privadas.

Comenzando por las similitudes, pueden sintetizarse en los siguientes: a) la organización se configura en sistemas socio-técnicos para conseguir ciertos objetivos en ambos casos; b) enfrentan, por igual, entornos cambiantes con los cuales interactúan; c) deben relacionarse

con un conjunto de organizaciones concurrentes, proveedores y clientes, y, en algunos casos con competidoras, con quien pueden tener relaciones conflictivas o cooperativas; d) los sistemas de insumo-producto, de información y de comunicación son, a la vez, subsistemas que forman parte tanto de las organizaciones públicas como de las privadas; e) los sistemas de planificación, decisión, coordinación y control son necesarios y existen en ambos tipos de organizaciones.

En cuanto a las diferencias, citaremos las siguientes: a) el carácter predominante de las entidades públicas en las cuestiones de interés público que trascienden la perspectiva de los intereses propios; b) mientras las organizaciones públicas forman parte del sistema político, para las organizaciones privadas, el sistema político constituye parte de un entorno al que consideran no controlable; c) la pervivencia de ciertos bienes y servicios provistos por el Sector Público como monopolios; d) las normas de comportamiento formal en las organizaciones de la Administración Pública están reglamentadas por el derecho administrativo, en tanto que en las organizaciones privadas las normas son internas y exclusivas de cada organización; e) la relación de las entidades públicas con sus usuarios es diversa, pudiendo éstos desempeñar el rol de votantes, el de usuarios de bienes y servicios, el de beneficiarios de bienes y servicios, o el de contribuyentes.

Así pues, aún cuando se pueden determinar ciertos parecidos, las diferencias son claras. La cuestión para nosotros está en si las diferencias existentes entre los dos tipos de organizaciones, conllevan también un diferente proceso de producción de los bienes y servicios. Dicho de otro modo, ¿qué sucede si nos fijamos en el proceso productivo?, entendido

éste, en palabras de Calafell (1967: 243)<sup>17</sup>, como “una transformación según una determinada técnica, de factores productivos en productos”.

A juicio de la IGAE (1994a: 26) “las Administraciones Públicas ejercen su función principal sin ánimo de lucro, produciendo bienes o servicios para la colectividad no destinados a la venta, pudiendo efectuar, además, operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional”.

La ejecución de estas funciones, como hemos referido, puede ser desarrollada por las Administraciones Locales de forma directa o indirecta. En el segundo de los casos, donde se incluyen la concesión, la gestión interesada o la empresa mixta, entre otras figuras, no cabe la menor duda de que la producción es similar a la de las entidades privadas, pues es a través de este tipo de organizaciones como se articula la misma.

Una reflexión en igual sentido cabe hacer ante el uso de la figura de la sociedad mercantil de capital íntegramente público, ya que el recurso a ella supone, desde un punto de vista jurídico, la adopción del derecho privado y el abandono de las peculiaridades del derecho administrativo. Desde una concepción económica, la organización de una entidad productiva de este tipo no presenta ninguna diferencia en función de quien o quienes sean los propietarios del capital social<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Citado por Buendía (1996: 165).

<sup>18</sup> Hemos de reflejar aquí la particularidad que presentan ciertas actuaciones de las Corporaciones Locales a través de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal que, para el desarrollo de las actividades que les han sido conferidas, utilizan empresas instrumentales de capital no completamente público. El derecho mercantil no pone ninguna traba a que esto sea así (Montoya, 1996: 280 y ss.), pero, como bien argumenta De la Quadra (1999: 64 y ss.), la intención que subyace en el derecho público al permitir actuaciones a través de empresas mercantiles de propiedad pública en su totalidad,

Al margen de lo anterior, ¿qué ocurre allí donde las entidades locales actúan en concurrencia con el sector privado? Como refiere Galgano (1977: 122)<sup>19</sup>, debe de producirse una equiparación de condiciones entre el Sector Público y el sector privado allí donde concurren. Ello es obvio, si bien, “una cosa es que deba competir en igualdad de condiciones, e incluso que deba asumir la necesidad de garantizar la eficiencia del mercado y por tanto de no introducir elementos que lo distorsionen y otra que la equiparación llegue hasta el punto de que la razón decisiva por la cual se interviene en la actividad económica tenga que ser fundamentalmente el ánimo de lucro” (De la Quadra, 1999: 71). Con lo que no se hace sino reafirmar que una cosa es la producción en sí, la cual no presenta diferencias, y otra muy distinta las intenciones y fines de tal intervención, que en el caso de las entidades municipales, como entidades públicas que son, debe tener el referente de servicio público o interés general.

Si nos fijamos ahora en la prestación directa de los servicios públicos municipales, ésta implica la realización de funciones de consumo y producción, pudiendo conceptuarse al Municipio como “una unidad económica de producción que actúa como generador de bienes y servicios de forma que el consumo de factores productivos que ésta realiza es consecuencia lógica de su función de producción” (López *et al.*, 1998: 13).

Esta dinámica supone que la entidad, en relación con su entorno, lleva a cabo actuaciones de tipo económico-financiero y económico-

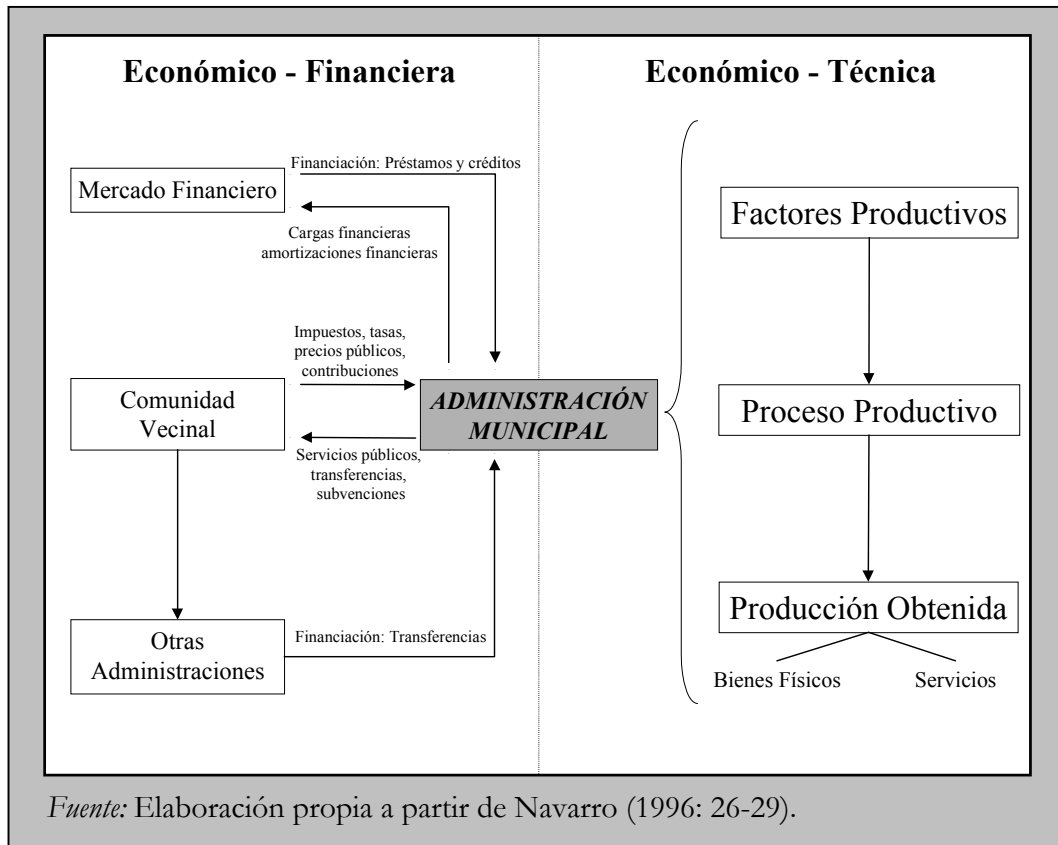
---

es la salvaguarda de la idea de servicio e interés general, que queda diluido en entramados de este tipo.

<sup>19</sup> Citado por De la Quadra (1999: 71).

técnico para la consecución de sus propósitos. Ambas dinámicas, trasladadas al contexto municipal, se recogen en el Cuadro n° 23.

**Cuadro n° 23.** *Dinámicas económico-financiera y económico-técnica en las entidades municipales.*



Viendo esta forma de actuar, y comparándola con la llevada a cabo por las entidades privadas, encontramos diversidad de autores (Requena, 1984; Requena, García y Carrasco, 1988) que consideran que la problemática económica de las entidades públicas no se diferencia sustancialmente de la que presentan las privadas, por lo que, el proceso productivo es similar, aunque sí existen diferencias en cuanto a la finalidad de ese proceso productivo.

Las entidades municipales presentan algunas peculiaridades a la hora de producir bienes y servicios –financiación a través de impuestos, ausencia de ánimo de lucro y la producción no tiene como finalidad la

venta—, pero éstas no son lo suficientemente significativas para considerar que las entidades municipales obran de forma distinta a las privadas. En definitiva, las entidades municipales y las privadas son similares en su problemática productiva. No obstante lo anterior, conviene aclarar que, en las entidades públicas municipales, se desarrollan actividades muy distintas y variadas, por lo que “nos encontramos con un Ente de producción múltiple y dentro de ésta, en la mayoría de las ocasiones, ante producciones paralelas, es decir ante procesos simples perfectamente diferenciados, aunque unidos en un mismo Ente, que van a propiciar la obtención de diversos outputs sin que entre ellos exista interferencia alguna” (Buendía, 1996: 167-8).

Precisamente esto último, la coexistencia de distintos procesos productivos, implica la necesidad de elegir entre distintos gastos, ya que las fuentes de financiación, que en el caso de las entidades públicas presentan la particularidad de no estar ligadas a las prestaciones, son escasas. Por ello creemos conveniente analizar tanto la financiación como el gasto de los ayuntamientos españoles.

La financiación de las entidades locales, en cumplimiento de lo dispuesto en el Título VIII, *Haciendas Locales*, de la LBRL, está compuesta por tributos propios además de participaciones en los del Estado y de las Comunidades Autónomas, y aquellos otros que determine la legislación (artículo 105.2 LBRL). La enumeración de las fuentes financieras locales es más precisa en la LRHL.

#### **Artículo 2.**

*1. La Hacienda de las Entidades Locales estará constituida por los siguientes recursos:*

*Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho Privado.*

*Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales.*

*Las participaciones en los Tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.*

*Las subvenciones.*

*Los percibidos en concepto de precios públicos.*

*El producto de las operaciones de crédito.*

*El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.*

*Las demás prestaciones de Derecho Público.*

Según recoge el Título VI, *Presupuesto y Gasto público*, de esa misma LRHL, los derechos que se prevean liquidar se recogerán en el presupuesto de la entidad, siguiendo la clasificación funcional y económica y cuya liquidación debe de estar confeccionada el primer día del mes de marzo del ejercicio siguiente.

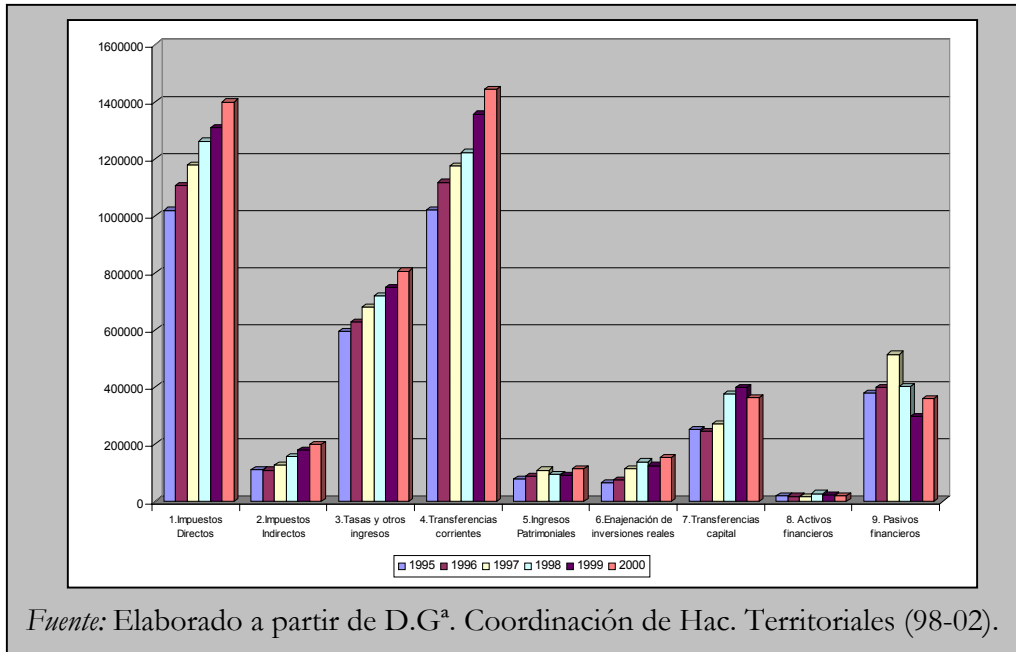
Tomando dicha liquidación de los presupuestos de ingresos de los ayuntamientos, según la clasificación económica a nivel de capítulo, obtendríamos una idea de la estructura financiera de las entidades municipales. En relación al periodo 1995-2000, en el Cuadro nº 24 recogemos una síntesis de la estructura de la financiación de los ayuntamientos españoles, mientras que en el Cuadro nº 25 lo hacemos para los de la comunidad andaluza.

En cuanto a la inversión, como procedimiento de adquisición de los medios necesarios para la producción de los bienes y servicios, también vendrá recogida, fundamentalmente, en el presupuesto de la entidad, distinguiéndose, como exige el artículo 148.3.b de la LRHL, los gastos corrientes, donde se incluyen los de funcionamiento de los servicios, los de intereses y las transferencias corrientes, de los de capital,

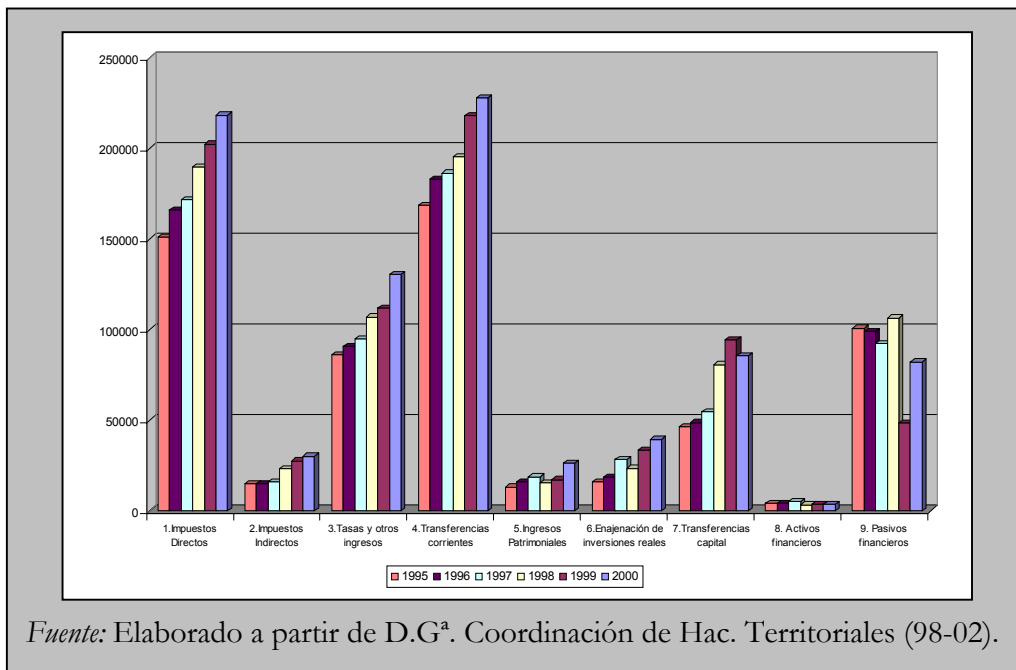


donde aparecen las inversiones reales y las transferencias de capital y, finalmente, los gastos financieros.

**Cuadro nº 24.** *Financiación de ayuntamientos según la liquidación del presupuesto. Análisis del global del Estado. Periodo 1995-2000*

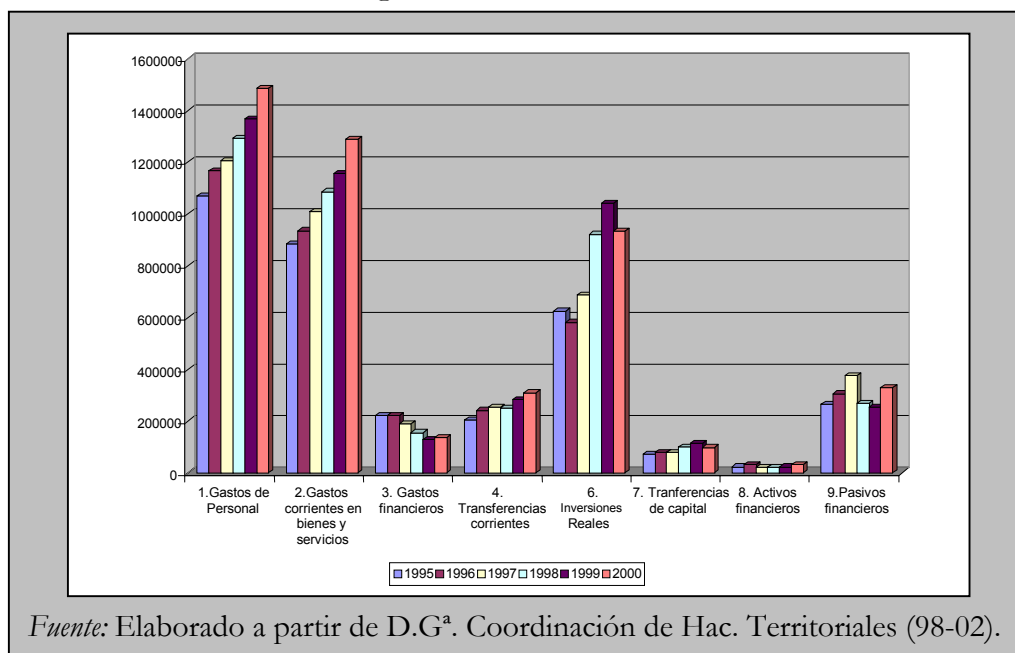


**Cuadro nº 25.** *Financiación de ayuntamientos según la liquidación del presupuesto. Análisis de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Periodo 1995-2000*

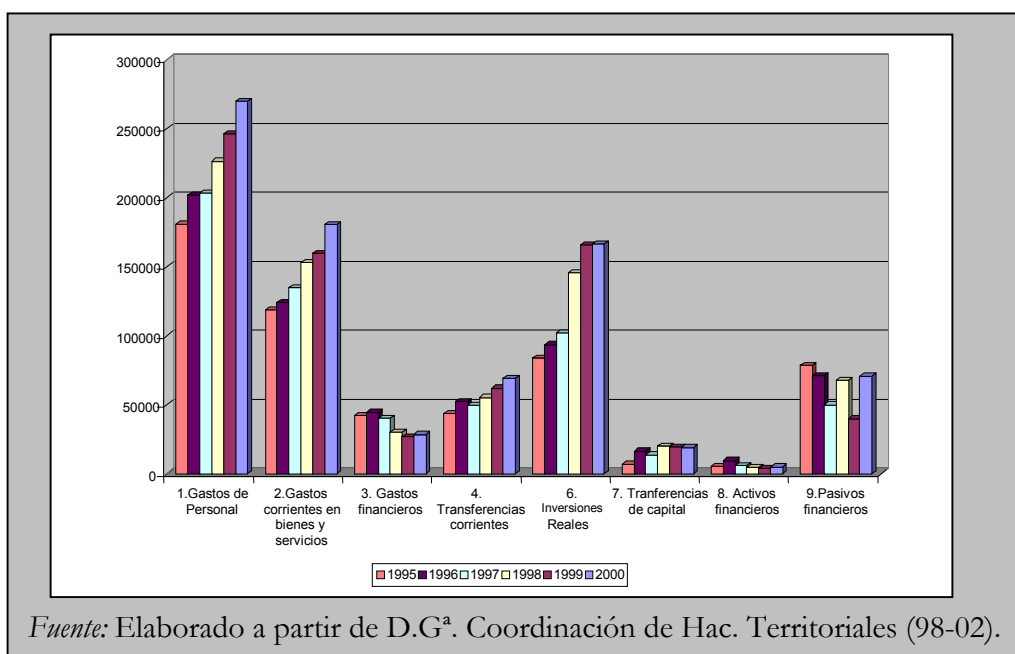


Para el mismo periodo que el caso de los ingresos, en el Cuadro n° 26 y el Cuadro n° 27 presentamos la liquidación del gasto para los municipios del conjunto del Estado y de los andaluces, respectivamente.

**Cuadro n° 26.** *Inversión de las entidades locales según la liquidación del presupuesto  
Análisis del global del Estado. Periodo 1995-2000*



**Cuadro n° 27.** *Inversión de las entidades locales según la liquidación del presupuesto  
Análisis de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Periodo 1995-2000*



A partir de los datos de liquidación presupuestaria presentados podemos afirmar que, para el conjunto de los municipios de España, los ingresos corrientes, que son los más importantes, mantienen su peso relativo alrededor del 80%, incrementándose ligeramente en los ejercicios 1999 y 2000. Igualmente, para este periodo también aumentan los ingresos de capital (capítulos 6 y 7 del presupuesto). Ambos incrementos se producen a costa de la menor importancia de los ingresos financieros. Una evolución prácticamente idéntica es la que encontramos para el conjunto de municipios de Andalucía.

Observando los capítulos individualmente, señalaremos que las principales fuentes de financiación de los municipios son los impuestos directos y las transferencias corrientes, junto con las tasas y precios públicos. En cuanto a los ingresos de capital el incremento de su peso proporcional es debido al aumento de las transferencias de capital, siendo este hecho algo más acusado en el caso de los municipios andaluces. Por último, la financiación mediante activos financieros es prácticamente nula, y la proveniente de pasivos financieros se redujo drásticamente en el año 1999 para volver a aumentar de manera significativa en el 2000, aunque sin llegar a las cifras de ejercicios anteriores.

La evolución de las liquidaciones de gasto, tanto en el conjunto del Estado como para los ayuntamientos de la Comunidad andaluza, muestra cierta estabilidad en el peso de los gastos corrientes, situándose alrededor del 70% del total del gasto presupuestario. Asimismo, los gastos de capital presentan un incremento a costa de un menor peso de los gastos financieros.

Analizando los capítulos, observamos que los capítulos de personal y gasto corriente son los más importantes, al tiempo que

presentan una tendencia sostenida a incrementarse. No obstante, la cuestión que más resalta es el salto cuantitativo del capítulo de inversiones reales entre los años 97 y 98 para seguir creciendo en el 99, y, si bien en el conjunto del Estado en el 2000 vuelven a cuantía del año 98, en Andalucía se mantienen. Finalmente, sobre el capítulo de pasivos financieros, que representa el grueso de los gastos financieros, contemplamos una evolución errática. En el conjunto del Estado, estos gastos aumentan de forma sostenida durante los tres primeros ejercicios para reducirse, de forma importante, en el bienio 98-99, y volver a aumentar considerablemente en el ejercicio 2000. En Andalucía, durante los primeros ejercicios la evolución es a la baja, aumentando en el año 98, y en el 2000, donde vuelve al nivel del 98.

Del estudio conjunto de la evolución de los ingresos y gastos presupuestarios podemos concluir, como hechos más relevantes, el aumento de la inversión, sobre todo en los tres últimos ejercicios, que coincide con el incremento de la cuantía de las transferencias de capital recibidas. Ello significaría que los ayuntamientos han podido realizar un esfuerzo inversor gracias, principalmente, a la financiación proveniente de otras Administraciones.

Observando las partidas de pasivos financieros, resalta su evolución errática, aunque con cierta tendencia a la baja, en los últimos ejercicios, exceptuando el año 2000, donde aumenta de forma importante tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos. De igual modo, el capítulo de gastos financieros disminuye para el conjunto del periodo, presentando un ligerísimo incremento para el ejercicio 2000. Si la relación de la evolución de los pasivos y la de los gastos financieros es causal, podríamos afirmar que, durante el quinquenio analizado, las Administraciones Municipales han realizado un importante esfuerzo por sanear su situación financiera. En cuanto a la situación del año 2000 podría deberse a diversas circunstancias, aunque

en el conjunto de los municipios, tanto en España como en Andalucía, podría ser visto como una renegociación de la deuda, lo que sería coherente con el prácticamente nulo incremento de los gastos financieros para ese ejercicio.

La reducción progresiva de la deuda y la carga financiera observada, además de ser una respuesta lógica a la realidad de los ayuntamientos necesitados de reducir su endeudamiento, es coherente con los llamamientos a la moderación del gasto que finalmente se concretaron en la promulgación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Esta ley, en el marco de rigor fiscal, establece el principio de estabilidad presupuestaria, entendido en términos de contabilidad nacional, para el conjunto del Sector Público, dedicando el Capítulo III del Título II al equilibrio en las entidades locales, por el que éstas deberán adecuarse al objetivo de estabilidad presupuestaria establecido por el gobierno, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas<sup>20</sup>.

## **2.2. Los *outputs* del proceso productivo municipal.**

En el ciclo económico de los entes municipales aún nos queda por hacer referencia al proceso de entrega o prestación de los bienes y servicios a los ciudadanos, proceso también conocido como *desinversión* que, como ya ha quedado dicho, implica la intervención económica y la producción, o bien la adquisición, de bienes por parte de los ayuntamientos.

---

<sup>20</sup> Un análisis de las implicaciones que esta ley tiene para las Administraciones municipales puede consultarse en Dodero (2002).

Las entregas de bienes y las prestaciones de servicios a la comunidad vecinal no sólo tienen importancia en sí mismas, sino que buscan, en un gran número de casos, influir sobre el entorno social en una determinada dirección, es decir, no sólo se producen *outputs*, sino *outcomes*. Por ello, en este punto no nos interesa tanto cuáles son los bienes y servicios, cuestión que ya hemos tratado, sino más bien, y de cara a la evaluación que pretendemos llevar a cabo de los municipios a través de sus prestaciones, qué buscan las actuaciones municipales, cómo medimos y evaluamos la producción, qué efectos tiene ésta, cómo afectan al entorno, etc.

A la primera de las cuestiones, es decir, dónde incide la intervención económica de los ayuntamientos, podríamos responder analizando cuáles son las áreas de actuación municipal. Así, desde un punto de vista político, las actuaciones de las entidades locales se pueden dividir, como hacen Brugué y Gomà (1998), en tres: promoción económica, bienestar social y, finalmente, políticas urbanas y de territorio. Los componentes de cada una de estas áreas son los que aparecen en el Cuadro nº 28.

La segunda de las cuestiones planteadas se refiere a la medición y evaluación de la producción. Como tendremos ocasión de explicar más adelante, la medición de la actividad, desde el punto de vista físico, habrá de hacerse, en lo posible, mediante los *outputs*. Por lo que se refiere a la evaluación de los resultados finalmente logrados, ha de elaborarse a partir de los *outcomes*, alusivos al impacto, lo cual es ciertamente complejo.

Cuadro n° 28. Estructura de la oferta de políticas locales.

<b>Políticas de promoción económica local Iniciativas de desarrollo económico</b>		
Políticas de promoción del tejido empresarial - Innovación - Atracción		Políticas de desarrollo territorial - Centralidades - Infraestructuras
Políticas de empleo y recursos humanos - Formación - Ocupación		Políticas de desarrollo comunitario - Cooperación - Servicios
<b>Políticas locales de bienestar social Programas de servicios personales</b>		
Políticas sociosanitarias Acción contra la exclusión - Servicios sociales - Salud - Consumo		Políticas socioculturales Dinamización comunitaria - Cultura - Educación - Juventud
<b>Políticas urbanas y de territorio</b>		
Políticas urbanas de la eficiencia - Centralizadas - Infraestructuras	Políticas urbanas de la equidad - Vivienda - Equipamiento - Transporte	Políticas urbanas de la redistribución - Vivienda - Regeneración

*Fuente:* Brugué y Gomà (1998: 33).

En cualquier caso, la adecuada medición de los *outputs* requiere una serie de criterios a cumplir por éstos, que Fisk (1984)<sup>21</sup> enumera en ocho: 1) deben reflejar el producto final y ser representativos del trabajo antes que de las consecuencias; 2) deben ser medibles en cifras cardinales absolutas; 3) deben ser repetitivos, aunque su nivel y calidad sean variables; 4) sus cifras deben ser fiables y comparables; 5) es mejor basarse en los datos existentes y en los sistemas establecidos; 6) su medición debe ser fácil de comprender; 7) deben medirse en unidades físicas; 8) deberían reflejar las unidades de trabajo consumidas en su producción.

<sup>21</sup> Citado por Prior *et al.* (1993: 274-275).

Paralelamente, de cara a la evaluación económica que pretendemos, también nos tenemos que plantear los costes de las actuaciones municipales. Para ello, hemos de situarnos en la dinámica económico-técnica. Ya hemos visto que ésta es similar a la realizada por las entidades privadas. Sin embargo, habremos de tener en cuenta la diferenciación entre servicios gestionados directamente por la entidad y aquellos otros que lo son de forma indirecta (Buendía, 1996 y Pérez, 1999), ya que estos últimos presentan una estructura de costes algo diferente.

Otra cuestión es la finalidad de la producción municipal, lo que es de gran interés para nuestro trabajo en tanto en cuanto nuestra pretensión es la de llegar a evaluar las prestaciones de los municipios. Así, la clasificación funcional del presupuesto de gastos nos muestra cuales son éstas finalidades<sup>22</sup>. Pese a ello, el presupuesto clasificado funcionalmente no es operativo a la hora de evaluar la eficiencia, ya que su detalle no es el apropiado, se elabora según el criterio de caja y no incluye índices para su evaluación.

Sobre la finalidad de los servicios públicos municipales, creemos conveniente realizar una serie de apreciaciones que nos serán de utilidad con posterioridad, porque no podemos perder de vista que la entidad local pretende la satisfacción de las necesidades de la comunidad a partir de criterios de servicio público e interés general.

---

<sup>22</sup>La clasificación funcional del presupuesto de gastos de las entidades locales viene establecida por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 20 de septiembre de 1989, por la que se establece la estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales y puede verse en el Cuadro nº 29.



**Cuadro n° 29.** *Clasificación funcional del presupuesto de gastos de las entidades locales*

<b>GRUPO DE FUNCIÓN</b>	<b>FUNCIONES</b>	<b>CONTENIDO</b>
<b>1. Servicios de carácter general</b>	1.1 Órganos de Gobierno 1.2 Administración General	Gastos relativos a actividades que afecten, con carácter general, a todo el Ente Local, y que consistan en el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo a toda la organización.
<b>2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana</b>	2.2 Seguridad y protección civil	Gastos originados por los servicios que tienen a su cargo el orden y la seguridad propios de la policía local, control del tráfico, guardería rural, etc., así como la protección civil.
<b>3. Seguridad, Protección y Promoción Social</b>	3.1 Seguridad y protección social 3.2 Promoción Social	Gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión y seguridad social a cargo de la Entidad Local; pensiones de funcionarios; atenciones de carácter benéfico asistencial; atenciones a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, minusválidos físicos y tercera edad. etc.
<b>4. Producción de Bienes Públicos de carácter social</b>	4.1 Sanidad 4.2 Educación 4.3 Vivienda y Urbanismo 4.4 Bienestar comunitario 4.5 Cultura 4.6 Otros Servicios comunitarios y sociales	Gastos que realice la Entidad local en relación con la sanidad, educación, vivienda y urbanismo y, en general, todos aquellos tendentes a la elevación o mejora de la calidad de vida
<b>5. Producción de Bienes de carácter económico</b>	5.1 Infraestructuras y transportes 5.2 Comunicaciones 5.3 Infraestructura agraria 5.4 Investigación científica, técnica y aplicada 5.5 Información Básica y Estadística	Gastos, preferentemente de inversión, relacionados con actividades que tienden a desarrollar el potencial económico del entorno local.
<b>6. Regulación Económica de carácter general</b>	6.1 Regulación económica 6.2 Regulación comercial	Gastos de los servicios relacionados con asuntos económicos, financieros y comerciales de la Entidad Local
<b>7. Regulación Económica de sectores productivos</b>	7.1 Agricultura, ganadería y pesca 7.2 Industria 7.3 Energía 7.4 Minería 7.5 Turismo	Gastos de actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial económico de los distintos sectores de la producción
<b>9. Transferencias a Administraciones Públicas</b>	Transferencias a Administraciones Públicas	Transferencias de carácter general que no pueden ser aplicadas a ningún otro epígrafe de esta clasificación funcional
<b>0. Deuda Pública</b>	Deuda Pública	Gastos de intereses y amortización de la deuda y demás operaciones financieras de naturaleza análoga, con exclusión de los gastos que ocasione la formalización de las mismas

Esto es aún más claro en aquella parte de las actuaciones municipales que podemos catalogar como servicios públicos puros. En este caso, dado que no pueden realizarse exclusiones y el consumo es no rival, su producción no pretende otra cosa que la provisión de lo que se considera necesario para el bienestar de los ciudadanos. Este criterio es el que debe presidir cualquier intervención del servicio público, aún en el caso de que el servicio no sea público puro, y ahí es donde se debe prestar atención cuando se habla de servicios públicos en general, y de municipales en nuestro caso.

### **3. LA INCIDENCIA DE LOS NUEVOS PLANTEAMIENTOS EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL**

---

#### **3.1. El escenario de la reforma en el ámbito local.**

El Municipio, contemplado a la luz de la CE y la LBRL, es un elemento básico de organización territorial, ya que “los ayuntamientos son los órganos de gobierno y administración de los municipios con carácter de corporaciones de derecho público. Como tales, los ayuntamientos disponen de un conjunto de potestades y prerrogativas, tanto de gestión como de reglamentación, orientadas a la prestación de un conjunto de servicios a los ciudadanos y a la dinamización de los múltiples aspectos que configuran la vida local” (Maragall, 1997: 33-34).

Para cubrir las expectativas, “[...] los Ayuntamientos han librado una batalla por prestar cada vez más servicios y dotar de mayores infraestructuras a sus ciudadanos sin modificar sus estructuras organizativas y sin implantar fórmulas de gestión que permitan valorar hasta qué punto se han cubierto los objetivos iniciales y cuál ha sido el coste efectivo asociado” (Martínez y Borraz, 2000: 13). Sin embargo, la realidad en la que se encuentran las Administraciones Locales, en línea

con lo referido para la Administración en general, ha provocado la falta de conexión entre lo que éstas ofrecen y lo que la sociedad les demanda.

En consecuencia, en los últimos años han visto la luz un conjunto de dificultades cuyos síntomas son los que enumera Salvador (1997): 1) aceleración del gasto; 2) prestación de servicios obligatorios sin que se cubra el coste; 3) asunción por los ayuntamientos de actividades de otros organismos; 4) confianza en el aval que representan las administraciones superiores; 5) descompensación entre los gastos de servicios asumidos y los ingresos; y 6) escaso recurso a las contribuciones especiales.

Estos síntomas, que dificultan las actuaciones de las entidades locales, responden a una serie de problemas estructurales que para Turc (1997: 123) vendrían dados por:

1. El aumento de la complejidad con el tiempo, debido a la multiplicación de las intervenciones y la acumulación de reglas de gestión.
2. La frecuente dificultad para reagrupar las distintas acciones en programas o proyectos coherentes, con un responsable determinado y con resultados fácilmente medibles.
3. La transparencia insuficiente tanto para los ciudadanos como para los funcionarios, lo que se traduce, a menudo, en la imposibilidad práctica de determinar el conjunto de servicios implicados en la ejecución de una medida, o de apreciar plenamente cuáles pueden ser todas sus repercusiones.
4. La atención prestada principalmente a la gestión normal y repetitiva, en detrimento de una visión plurianual y estratégica.
5. La dificultad para realizar el nuevo despliegue de créditos y medios necesarios o para tener en cuenta la evolución de las necesidades y las prioridades.

En definitiva, coincidiendo con Ibáñez y Marcos (1997), las dificultades fundamentales que encontramos en este ámbito se podrían resumir en dos: mala situación económica y lentitud en la toma de decisiones. Estos problemas exigen de las corporaciones, como defienden entre otros Torres y Pina (1999), una mayor flexibilidad y un cambio en la gestión local.

De ahí que los Ayuntamientos no deben quedar al margen del cambio de filosofía que se viene produciendo en el conjunto del Sector Público. Más aún por ser las entidades públicas más cercanas a los ciudadanos y a las que se viene dando un protagonismo creciente para la consecución del bienestar.

En cualquier caso, como bien escribe Losada (1997: 95), “la fuerza de las ‘circunstancias económicas, políticas y sociales’, ha acabado por romper la inercia expansiva de las burocracias públicas y su alejamiento progresivo de la sociedad”. En este contexto, las entidades locales se ven empujadas a afrontar cambios. Pero, ¿qué características tiene su entorno? ¿cuáles son las causas que provocan la necesidad de reformas? Sisternas (2000a: 14-16) señala algunas de ellas, enumerándolas como sigue:

1. Concentración de gasto público, que pone a las entidades ante el reto y la oportunidad de mejorar su gestión.
2. La existencia de una presión fiscal que está cercana a su techo, aunque el gasto sigue incrementándose fuertemente.
3. El coste de no llevar a cabo procesos de modernización, paso sin el que las Administraciones no podrán llegar a ser ni eficaces ni eficientes.
4. Una mayor demanda, la cual se caracteriza por su heterogeneidad.

5. Nuevos planteamientos, fomentados desde la ideología neoliberal, que cuestionan la actividad de los poderes públicos.
6. Creciente oferta privada de lo que habitualmente han sido servicios públicos.
7. Situación de incertidumbre, puesto que no se sabe cuales pueden ser las soluciones, no sabemos definir, o incluso desconocemos el problema.
8. Nueva centralidad del nivel local.
9. Alta sensibilización de la ciudadanía respecto de los problemas del medio ambiente, que lleva a la consideración de medidas que sean sostenibles.

El entorno, vistas las dificultades, es complejo. Sin embargo, no todo es negativo. Las corporaciones locales también presentan aspectos positivos. El Cuadro nº 30, en el que presentamos un análisis DAFO genérico de las entidades locales, puede servir como aproximación a la situación de los ayuntamientos.

Partiendo del consenso en la necesidad de mejorar, parece que es el momento de emprender reformas en los gobiernos locales, las cuales, a juicio de Ezquiaga y Haefs (2000), habrían de sustentarse en tres pilares básicos, a tener en cuenta:

1. Diferenciación entre tareas políticas y de gestión, abriendo paso a la gestión *empresarial*.
2. La cooperación entre Municipios para la consecución de economías de escala o de red en la provisión de servicios, la planificación, la ordenación del territorio o, simplemente, el intercambio de información.
3. La colaboración con el sector privado en la gestión de servicios.

Cuadro n° 30 . *Análisis DAFO de las entidades locales.*

<p style="text-align: center;"><b>DEBILIDADES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No existen funciones determinadas expresamente.</li> <li>2. Cargas de trabajo asimétricas.</li> <li>3. No existe manual de procedimientos.</li> <li>4. Los canales de comunicación con el ciudadano presentan claras disfunciones.</li> <li>5. Difusa delimitación de lo político-técnico</li> <li>6. Ausencia de presupuesto por programas y contabilidad de costes</li> <li>7. No existe coordinación ni comunicación entre departamentos.</li> <li>8. No existe información para la toma de decisiones.</li> <li>9. Faltan mecanismos para implantar sistemas de dirección por objetivos</li> <li>10. No existen políticas integrales de recursos humanos</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>FORTALEZAS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existencia de consenso político sobre la necesidad de mejoras en los servicios.</li> <li>2. Juventud y predisposición de las personas.</li> <li>3. Algunos aspectos positivos en la comunicación con los ciudadanos.</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>AMENAZAS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estructura tradicional.</li> <li>2. Resistencia a la adaptación.</li> <li>3. Falta de recursos financieros.</li> <li>4. Fuerte tensión de demanda ciudadana.</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>OPORTUNIDADES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consenso en la necesidad de una nueva estructura de la organización</li> <li>2. Posibilidad de incorporar a la organización sistemas de gestión basados en planificación y dirección por objetivos</li> <li>3. Nuevas tecnologías accesibles interna y externamente</li> <li>4. Posibilidades de crecimiento urbano</li> <li>5. Descentralización de competencias a los Ayuntamientos y consiguiente aportación de recursos.</li> </ol>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Martínez y Borraz (2000: 16-17).

En opinión de otros autores, la incidencia de los cambios ha de orientarse a la organización y los procedimientos. Tal es el caso de Martínez y Borraz (2000: 13), cuando apuntan que “la prestación de unos servicios públicos de mayor calidad y a un menor coste económico relativo exige que las Corporaciones Locales acometan, como paso inicial de los planes de modernización conducentes a la mejora en el

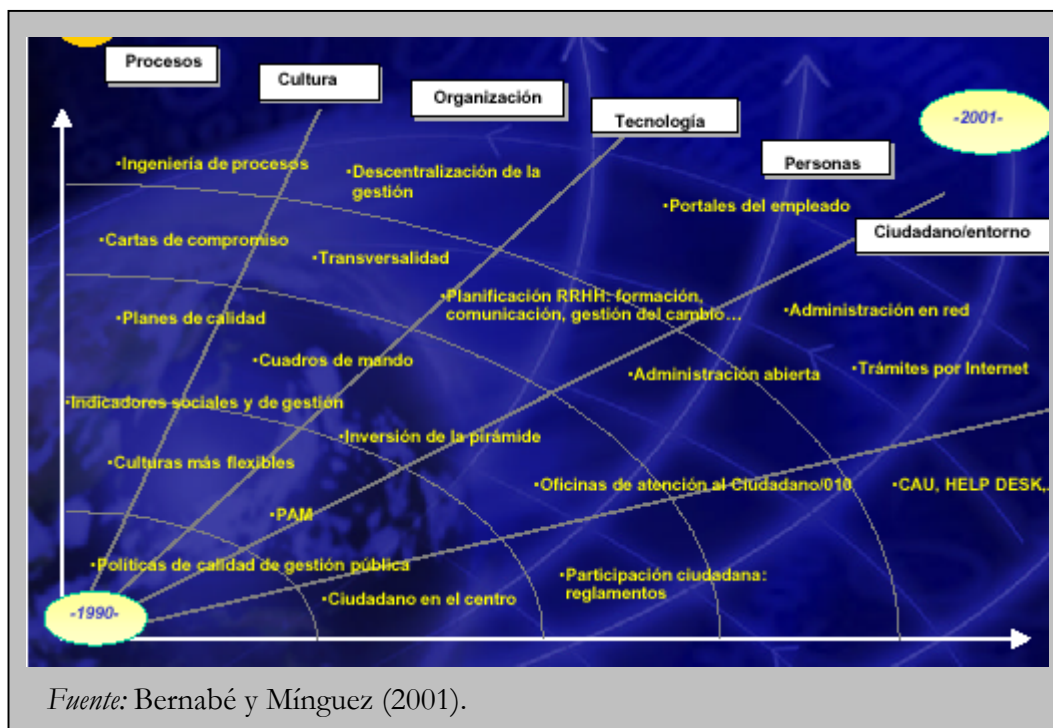
funcionamiento y prestación de servicios, diagnósticos y acciones que mejoren la organización y los procedimientos, que constituyen los ingredientes esenciales y la estructura necesaria sobre la que prever acciones hacia la calidad y la eficiencia.”

Realmente ambas posturas se asemejan, aunque la segunda sería más amplia que la primera, ya que la apuesta por la diferenciación entre política y gestión es uno de los cambios propugnados cuando se habla de reformas organizativas; y la cooperación entre entidades, y de éstas con el sector privado, son algunas de las transformaciones que se plantean en los procedimientos.

Hemos de añadir que, en ambos casos, aun cuando no de forma explícita, subyace un tercer aspecto. Un cambio en la cultura cuya base está en la preocupación por los costes, la introducción de criterios de eficiencia y la apuesta por la calidad, apoyándose en la introducción de metodologías propias del sector privado. En estos criterios se vislumbra no sólo la mala situación financiera de los entes locales, sino también la ideología liberal que no confía en el Sector Público como prestador de servicios. Pero, sin descartar lo que puedan aportar los nuevos criterios, hemos de ser cautos, porque, ni el Sector Público siempre es mal proveedor, ni su realidad coincide con la del sector privado pudiéndosele trasladar todas las metodologías.

Un planteamiento parecido es el que nos ofrecen Bernabé y Mínguez (2001), cuyo esquema se resume en el Cuadro nº 31. En el mismo se pueden observar los cambios planteados para los gobiernos locales en la última década agrupándolos en seis grandes áreas: procesos, cultura, organización, tecnología, personal y ciudadano/entorno.



Cuadro nº 31. *Evolución de la Gestión Pública Local.*

Estos autores analizan la evolución de forma secuencial. Las progresivas variaciones producidas en la última década marcan la línea de las reformas en los aspectos que hemos mencionado y en el orden en que los hemos referido. Así, la introducción de nuevos procedimientos de actuación provoca un cambio en la cultura, el cual va a afectar a la organización, que necesariamente habrá de contar con las nuevas tecnologías, todo lo cual acarrea una nueva forma de considerar al personal, y de este modo producir el cambio respecto del ciudadano y el entorno.

Aparte de esta visión secuencial, y de las mencionadas de cultura, organización y procesos, estos autores añaden como líneas relevantes para las reformas otras tres: la tecnología, el personal y ciudadano/entorno. Dentro de las seis que plantean podemos distinguir entre internas y externas, o también entre aquéllas sobre las que los Ayuntamientos tienen alguna capacidad de actuación, de aquellas otras

sobre las que no la tienen. Evidentemente, de acuerdo con los fines que perseguimos, nos interesan más los aspectos en los que las decisiones de las entidades tienen una incidencia directa, si bien no debe obviarse la influencia de otros elementos.

La división que acabamos de señalar no es sencilla, pues en realidad todos los factores a los que nos venimos refiriendo tienen componentes que pueden ser analizados de una u otra manera. Fijándonos en los aspectos más relevantes para nuestros propósitos, tanto los avances tecnológicos como los ciudadanos los consideraremos parte del entorno, por lo que serían externos, sin que se pueda ejercer control sobre su evolución, siendo por tanto independientes. Del mismo modo, tanto la organización como los procedimientos constituyen la entidad misma, siendo por ello internos. Además, las decisiones que sobre ellos tome la dirección determinan a ambos, por lo que son dependientes.

El personal y la cultura, son más difíciles de catalogar. Respecto del personal, a pesar de que es el Ayuntamiento el que realiza la selección y el que tiene la facultad de dirección, sólo es influido de forma parcial, puesto que, dentro de sus competencias, los empleados actuarán con cierta libertad y autonomía. Consecuentemente, y aunque sea un factor interno, su heterogeneidad y complejidad hacen que su comportamiento más independiente que dependiente.

La cultura, por último, es un factor propio de cada entidad, lo que supone su particularidad, aquéllo que subyace en su estructura, en su relación con el entorno, en definitiva, lo que la caracteriza, por lo que no puede dudarse de su carácter interno. Más difícil es determinar su relación o no con las actuaciones de la entidad. De un lado, depende del personal, de la historia de la corporación, de la influencia que el entorno tiene individualmente sobre los empleados y sobre la entidad en su

conjunto. De otro, es la dirección la que determina las formas de actuación, la que establece los fines y objetivos, y decide la orientación que hay que adoptar.

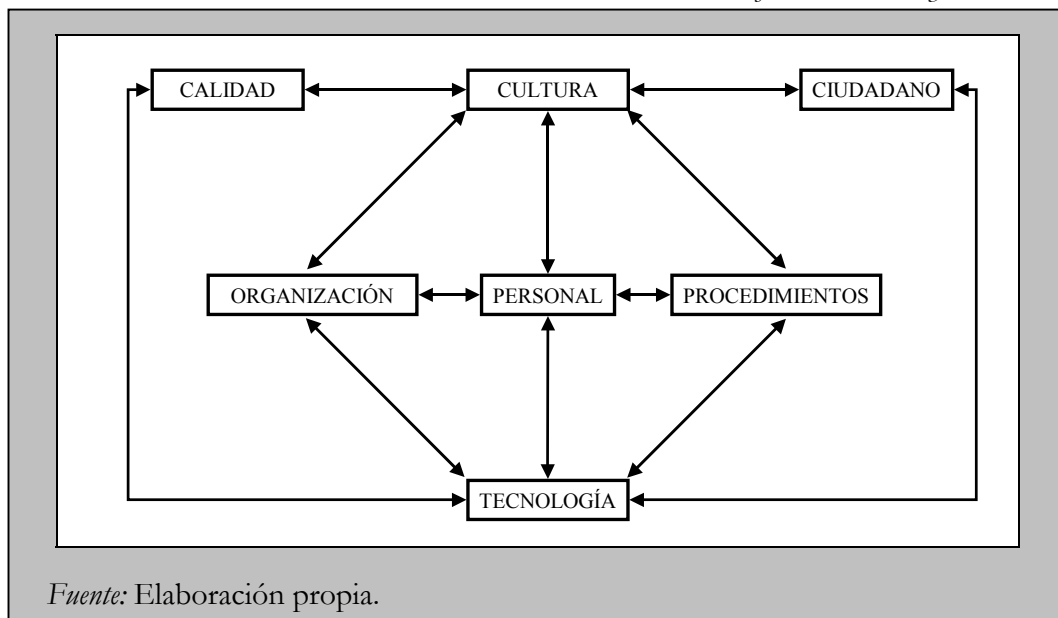
Así las cosas, y a nuestro modo de ver, el proceso de cambio por la introducción de la NGP en los Ayuntamientos ha de explicarse en toda su complejidad. Ello supone observarlo como un conjunto de influencias que interactúan entre sí y que conducen a la entidad hacia un nuevo marco en el que destaca la preocupación por el usuario y por la calidad, aspecto éste que, si bien puede inferirse de alguno de los planteamientos que hemos analizado, no queda explícito en ninguno de ellos.

Una vez repasados todos los aspectos que consideramos relevantes, pensamos que el cambio en la cultura organizativa es el más relevante de cuantos se producen por la adopción de los criterios de la NGP. Cambio que, aunque influenciado por el entorno y por otras variables, debe ser asumido e impulsado por los Ayuntamientos y por sus dirigentes, razón por la que, en el análisis que vamos a realizar, lo enfocaremos desde una perspectiva de dependencia.

La nueva cultura constituye una reforma profunda de la instituciones municipales, pasándose de una concepción hacia dentro a otra hacia fuera, en la que existen dos objetivos claros: la calidad y la orientación de toda la entidad hacia el ciudadano, que es el destinatario de los servicios prestados. Estos dos objetivos, tanto individual como conjuntamente, son a su vez precedentes de los cambios en la cultura. A tal fin, se formalizan transformaciones en la estructura organizativa y en los procedimientos, que interactuarán entre sí y con la cultura, todo dentro del complejo conjunto de influencias mutuas en las que hay que considerar el factor clave del personal.

Todas estas variables de tipo interno, junto con sus modificaciones, son afectadas por factores externos, entre los que hemos destacado la tecnología, que a su vez influye sobre la concepción de la calidad y sobre lo que el ciudadano espera de su Ayuntamiento, conformándose así un conjunto poliédrico de relaciones que guían a la entidad hacia los nuevos planteamientos. El Cuadro nº 32, en el que hemos pretendido sintetizar nuestras ideas, nos servirá como guía en la exposición de los cambios que la NGP representa en el contexto municipal.

**Cuadro nº 32.** *El cambio local como resultado de la interacción de factores internos y externos.*



De cara a una exposición lo más clara posible, analizaremos los cambios en la cultura, y como éstos se traducen en una nueva organización y los procesos introducidos en la Administración Local. Veremos los cambios en la gestión de personal, necesarios ante los cambios internos planteados y haremos referencia a la influencia que en este proceso tienen las nuevas tecnologías.

Pero, con anterioridad, hemos de referirnos a los dos antecedentes de la reforma cultural, poniendo de relieve el principal cambio de fondo que la NGP introduce en la cultura de las Administraciones Públicas. Por un lado, qué duda cabe, la novedad de mayor calado la encontramos en el paso de una visión de *ciudadano* a una visión de *cliente*, puesto que, “en la medida en que el modelo burocrático se implique hacia una cultura orientada al cliente, la organización experimentará importantes cambios” (Claver *et al.*, 1999). Éstos cambios no serán asumidos sino por la introducción de criterios de calidad en el conjunto de la entidad, que es el otro antecedente en la reforma de la cultura.

## 3.2. Principales postulados de la reforma.

### 3.2.1. El concepto ‘calidad’ en los ayuntamientos.

Antes de centrarnos en cualquier otra consideración, hemos de detenernos en el propio concepto de *calidad*, término complejo y difícil de delimitar. No existe una definición que pueda considerarse como generalmente aceptada y eso provoca que, en muchos casos, se utilice el término de forma ambigua. Bendell *et al.* (1997: 252) lo exponen de la siguiente manera: “muchacha habla de la ‘calidad’ como si fuese un cosa en sí misma, una propiedad que puede ser medida y especificada con tanta exactitud como la longitud o el peso. Otros consideran que la calidad es un paso en el proceso de manufactura...”.

La calidad no siempre ha estado tan presente en las actividades productivas, aunque desde hace algún tiempo se ha convertido en un término clave del vocabulario en estudios y actuaciones del campo de la gestión. Tanto es así, que es fácil encontrar quien afirma que la calidad está de moda. Sin embargo, un repaso, aunque sea somero, de las últimas

tendencias sobre la materia, muestra que este concepto, esta idea, ha ido poco a poco calando en los directivos de las entidades hasta convertirse en un aspecto fundamental a la hora de llevar a cabo la toma de decisiones. La razón para ello es sencilla: la volatilidad del entorno. En palabras de Senlle (1993: 15), para una organización con implicaciones económicas, “la calidad es la condición básica para la competitividad y supervivencia”.

El entorno volátil también afecta, como venimos señalando repetidamente, a las Administraciones Públicas, por lo que también se hace necesaria la adopción de criterios de calidad dentro de los cambios que se vienen acometiendo. De esta forma, “[...] la gestión de calidad vendría a aportar una serie de novedades, innovaciones, peculiaridades o mejoras al ya largo proceso de cambio y modernización en la gestión de las Administraciones públicas, que sin duda van a favorecer la profundización de este proceso” (Díaz, 1998: 209).

La introducción de reformas basadas en la calidad llevan aparejadas, y de hecho así está sucediendo allí donde se han puesto en funcionamiento, un giro importantísimo en la Administración. Este avance se ha llevado a cabo a pesar de que, como subrayan Pollit y Bouckaert (1995), en Europa continental la ley y a la protección del ciudadano gocen de una especial importancia, incluso por encima de la exigencia de calidad en la provisión. Así, la transformación de los criterios de actuación, cuyo objetivo final es conseguir legitimar a las entidades públicas y sus intervenciones, incide en una mejora de la prestación de servicios, representando el origen de gran cantidad de cambios. Como apunta Pérez (1998: 96), “ha parecido oportuno aplicar esta acepción [yacimiento] a la calidad porque recoge dos ideas que conviene retener: por una parte, la gestión de calidad es una estrategia no utilizada con carácter general en las organizaciones públicas, es una nueva fuente para la gestión pública; y, por otra, es necesario un esfuerzo

de conceptualización, de detección y de remoción de los obstáculos que posibiliten su aplicación”.

Esta insistencia en la introducción de prácticas de calidad encuentra justificación en las múltiples ventajas de su aplicación. Llórens y Fuentes (1997: 27-32) consideran los siguientes cuatro efectos positivos de su implantación en las empresas de negocios, que juzgamos trasladables al entorno público: 1) la calidad produce ahorro; 2) aumenta la productividad; 3) incrementa la rentabilidad, que hablando de entidades públicas ha de entenderse como rentabilidad social; 4) otro tipo de efectos como la mejora de la imagen y el marketing del producto la mayor facilidad en la adopción de nuevos sistemas de producción, la revalorización del trabajo y el aumento de motivación de los empleados.

En el caso concreto de los ayuntamientos, estas ventajas son evidentes. En primer lugar, gran cantidad de costes tienen su origen bien en el control o bien en el incumplimiento, por lo que un incremento en la calidad de las actuaciones supondría importantes ahorros. De igual modo, la mayor calidad de las prestaciones incrementaría la eficiencia de las entidades, pudiendo, por tanto, aumentar los servicios ofertados, ya sea para llegar a mayor número de ciudadanos, ya para cubrir mayor número de necesidades, o, por el contrario, mediante el ahorro, aliviar las dificultades financieras por las que están pasando muchas entidades municipales. Por último mencionaremos el hecho, no desdeñable, de la mejora de la imagen de la entidad ante los ciudadanos, con las importantes y múltiples repercusiones que ello tendría.

Siguiendo a Parasuraman, Zeithaml y Berry (1985), diez son las dimensiones en las que los usuarios se fijan para evaluar la calidad de un servicio: elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, profesionalidad, cortesía, credibilidad, seguridad, accesibilidad, comunicación y comprensión del cliente. No obstante, en un estudio

posterior, estos mismos autores (Parasuraman, Zeithaml y Berry, 1988) encuentran gran correlación entre varias de las características antes mencionadas, por lo que reducen a cinco las dimensiones a considerar. Éstas serían las tres primeras de la enumeración anterior más la seguridad (denominación bajo la que también se incluirían las características antes referidas de profesionalidad, cortesía y credibilidad) y empatía (como resultado de la conjunción de los criterios de accesibilidad, comunicación y comprensión del cliente).

A juicio de López y Gadea (1995: 115-118) estas características, aunque habrán de ser estudiadas y perfiladas, pueden ser adaptadas al caso municipal, si bien, estos mismos autores opinan que, dado el carácter de servicios públicos, deberían completarse con la inclusión de otras dos dimensiones: igualdad y honradez.

¿Cómo entender, pues, el concepto de calidad en los servicios públicos? ¿Cómo se produce la aplicación a las Administraciones? En opinión de Figuera i Briá (2001: 6), la calidad “es la aptitud, actitud y capacidad de la institución en su conjunto y de cada una de sus partes para identificar y satisfacer las necesidades de los usuarios”.

Para Ruiz-Olalla (1998: 98), hablando de los servicios desde una concepción genérica, se trata de “satisfacer a los clientes desde el principio hasta el fin, no defraudarlos en ningún momento y conseguir que ellos también lo perciban así”. Nos situamos, entonces, ante el problema de distinguir entre satisfacción y calidad, ya que, como la misma autora señala, “aún en nuestros días no está clara la diferencia que existe entre calidad del servicio y satisfacción... todavía no se sabe si es la calidad del servicio el antecedente de la satisfacción, o si por el contrario, el proceso se desarrolla al revés, y es la satisfacción la que conduce a la calidad del servicio” (Ruiz-Olalla, 1998: 100).



Sobre esta base, y siguiendo a Zeithaml (1988: 3-5), distinguimos entre *calidad percibida* y *calidad objetiva*. La primera observa la opinión del consumidor particular sobre lo que recibe, mientras que en la segunda, depende de la posición obtenida respecto de una serie de parámetros ideales adoptados como norma. De este modo, aunque es mayor el interés de la calidad objetiva, por cuanto plantea contrastar lo percibido con lo deseado, la dificultad de tal comparación nos lleva a centrarnos en la calidad percibida, que resulta de la satisfacción de las expectativas del ciudadano.

Por otro lado, al contemplar la calidad como satisfacción del cliente, hemos de aclarar a quiénes vamos a dar esa consideración de clientes en el caso de los Municipios. En principio será el receptor de los servicios, el usuario, el ciudadano que, como veremos en el siguiente apartado, tiene distintos perfiles en su relación con los Ayuntamientos, todos ellos a considerar, razón por la que hemos de ser cuidadosos tanto en los planteamientos como en la terminología utilizada.

A partir de ahí, como hace Corral (2001), podemos distinguir dos frentes respecto de la calidad. El *externo*, donde la mejora hay que realizarla en el nivel de servicio que percibe el ciudadano. Por otro lado, el *interno*, que consiste en la racionalización de procesos y métodos de trabajo suprimiendo todo lo que resta valor y alcanzando un coste razonable, es decir, una supresión del despilfarro. Pastor (2001:1) mantiene una postura similar, utilizando los conceptos de *macro* y *micro* calidad, al afirmar que “la calidad es un proceso orientado a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes, es decir un proceso cuyo fin último es la satisfacción de los clientes tanto internos como externos. Sin embargo, para que los clientes externos se encuentren satisfechos y puedan llegar a producir una ‘macrocalidad’, es necesario que como primera fase del proceso exista una ‘microcalidad’.”

En esta línea, Pollit y Bouckaert (1995) distinguen entre *microcalidad*, *mesocalidad* y *macrocalidad*. La primera, considerando fundamentalmente la satisfacción de los empleados para la realización efectiva del trabajo, observa las relaciones entre los niveles superior, medio e inferior de la organización. La segunda, referida a las relaciones entre los prestadores de servicios y los consumidores, el público, a quienes da especial importancia. Por último, la *macrocalidad* relaciona al servicio público y la ciudadanía, siendo este aspecto el que da legitimación a las actuaciones públicas.

A este respecto añadiremos que la concepción de la calidad no ha sido estática, sino que ha ido evolucionando con el tiempo. Siguiendo a Garvin (1988), distinguiremos cuatro etapas bien diferenciadas en la aplicación de la calidad, a saber: 1) calidad mediante inspección; 2) control estadístico de la calidad; 3) el aseguramiento de la calidad, que supuso un cambio de mentalidad al considerar a ésta, la calidad, como un aspecto fundamental de la administración que plantea el reto del *cero defectos*; y 4) la calidad como estrategia competitiva, que supone la adopción de la calidad en función del cliente.

La Administración Pública también ha sufrido esta evolución, si bien con cierto retraso, sobre todo el caso de la Administración española. En este momento, los principales esfuerzos de los Municipios están centrados en el aseguramiento de la calidad, para lo cual se procede a la instauración de estándares a través de la normalización de los manuales de procedimiento, constitución de comités de calidad, formación de personal, establecimiento de compromisos de calidad y sistemas de quejas, con el objetivo último de sistematizar las acciones de forma que exista cierta garantía de que las prestaciones realizadas satisfagan a los ciudadanos. Las bases de este enfoque las resume en tres Udaondo (1992), siendo aplicables a las actuaciones que vienen realizando las entidades municipales:

- Disponer de una política de calidad, o directrices y objetivos generales relativos a la calidad y expresados formalmente por su dirección general.
- Disponer de un sistema de calidad, recogido en documentos técnicos que describirán las características y/o especificaciones de calidad de los productos o servicios, el modo de obtenerlas y controlarlas y lo relativo a la optimización y mejora permanente del sistema.
- Disponer de una estructura jerárquica de documentos, donde quede plasmado lo anterior: manual de calidad, programas o planes de calidad –generales o específicos– y procedimientos o instrucciones detalladas y documentadas, que describan las metodologías de aplicación o desarrollo de esos programas o planes de calidad.

La apuesta por el aseguramiento de la calidad es un gran paso para las Administraciones Municipales en aras a la mejora de su gestión. Pese a todo, hay quien pone reparos a los criterios de este enfoque. Por ejemplo, Díaz (1998) critica que se genere una gran preocupación por los aspectos formales y no por los costes, los resultados o los clientes, a los que se quiere complacer, pero a quienes no se les presta una verdadera atención.

Algo más severos se muestran Bendell *et al.* (1997) quienes, a pesar de que ven como positiva para las Administraciones Locales la introducción de prácticas de este tipo, ponen de relieve algunos de los problemas de su utilización. Los mencionados autores defienden que la insistencia en los procedimientos provoca un incremento de la burocracia. Por otra parte, el planteamiento de un sistema que fija su atención en lo erróneo, en lugar de potenciar lo que está bien hecho, genera una cultura del error, algo a lo que ayuda el hecho de que la

calidad no sea un compromiso de todo el personal. Asimismo, hay que contar con el comportamiento equívoco de numerosas entidades cuyo único interés es la obtención de certificados y no la calidad en sí. De esta forma, la conclusión a la que llegan es que se trata de un criterio de gran interés para tareas de tipo repetitivo, pero no así en aquéllas en las que sea necesario mantener una actitud emprendedora.

En consecuencia, parece necesario que la Administración avance un paso más en su apuesta por la calidad. Es importante profundizar en la idea de que son los ciudadanos quienes marcan el nivel de calidad, que habrá que conseguir dando respuesta a sus demandas a través de la realización de prestaciones que iguallen o superen las expectativas que los ciudadanos se habían hecho.

Es de gran relevancia insistir en la idea de la mejora continua como medio que ayude a la desaparición de la *no-calidad*, requisito deseable por dos causas: el ahorro que implica, con lo que ello supondría para las entidades locales dadas las dificultades financieras que atraviesan, y la repercusión que ello tendría sobre los ciudadanos, pues “la obligación de una organización de servicio es conseguir la total satisfacción y cualquier distorsión no es una disminución de la satisfacción, sino un aumento de la insatisfacción” (Elías, 2001: 3), y como apuntan López y Gadea (1995: 36), en la realidad local, “[...] más que pensar en la existencia de una relación causa efecto entre la calidad de la gestión y un aumento votos, es probable que la relación más estrecha se dé entre la no calidad de los servicios y la pérdida de votos”.

Todas estas reflexiones nos conducen a abogar por la implantación de la Calidad Total en la Administración Municipal. Calidad Total que, sin pretender un traslado directo desde la esfera de la empresa privada, podemos entender a partir de definiciones dadas para ese contexto. Así, Heras (1997) la entiende como enfoque integrado de gestión que tiene como objetivo la mejora continua de la satisfacción de

los clientes, externos e internos, y la disminución permanente de los costes reales.

Para Ishikawa (1989) la Calidad Total es una filosofía, cultura o estilo de gerencia de una entidad, según la cual, todas las personas de aquella estudian, practican, participan y fomentan la mejora continua de la calidad.

Dean y Bowen (1994: 394)<sup>25</sup> definen la Calidad Total como “una filosofía o aproximación al *management* que se caracteriza por sus principios, prácticas y técnicas. Sus tres principios básicos son orientación al cliente, la mejora continua y el trabajo en equipo, estando la mayor parte de lo que se ha escrito sobre Calidad Total explícita o implícitamente basado en estos principios”.

Alrededor de estos tres principios básicos deben centrarse los esfuerzos públicos, teniendo una relevancia particular el primero, la orientación al cliente, no sólo por el substancial cambio de filosofía que comporta situar a los usuarios como actores principales de los servicios, sino por lo que éstos, en su condición de ciudadanos, representan para las entidades de titularidad pública. Ello implica una profundización en los principios democráticos, algo que venían necesitando las prácticas administrativas desde hace tiempo. En palabras de López Camps (1998: 39), “adoptar la filosofía de la calidad en la Administración Pública no es sólo aplicar las técnicas exitosas de la mejora continua en los servicios públicos; es ésto y, además, releer el sentido de los servicios públicos desde una nueva lógica política, mucho más atenta a la participación y al desarrollo de la democracia.”

---

<sup>25</sup> Citado por Lloréns (1998: 21)

Díaz (1998: 212) sintetiza los principios de la Calidad Total en el contexto público en los siguientes:

1. Calidad es satisfacción del cliente.
2. La satisfacción del cliente tiene que ver con lo que pasa por el producto o servicios. La idea de costes y competitividad está implícita en el concepto de calidad.
3. Las organizaciones han de ser entendidas como procesos orientados a clientes (cadena de valor).
4. El cliente está siempre en cada etapa del proceso (cliente interno).
5. Cualquier proceso puede ser susceptible de análisis, medición y mejora. Lo que no es analizado ni medido, no puede ser comprendido ni mejorado. El objetivo del análisis es la mejora continua de todos los procesos y actividades de la empresa.
6. El proceso sólo puede ser mejorado entre todos los que intervienen en él (participación).
7. La mejora de los procesos siempre está orientada al cliente (vuelta al primer principio).

Una nueva orientación que, haciendo hincapié en la satisfacción de los usuarios, representa un importante cambio en la orientación de las organizaciones que la practican, como muestra el Cuadro nº 33.

De ahí que sean muchos los motivos que justifican la implantación de la Calidad Total. Siguiendo a Senlle (1993), las razones por las que cualquier Administración debe de implantar un sistema de Calidad Total obedecen a: 1) para asegurar el futuro de los que la gestionan; 2) por economía; 3) mejoras del servicio para el cliente interno; 4) mejoras del servicio al cliente externo; 5) para integrar al cliente en la organización; 6) como forma de mejorar la imagen; 7) aumentar la competitividad; 8)

mejorar la gestión; 9) obtención de resultados; y 10) potenciar el estilo de liderazgo.

**Cuadro n° 33.** *Cambios en la orientación desde la Calidad Total.*

<b>Concepto</b>	<b>Concepto Clásico</b>	<b>Calidad Total</b>
Objeto de la Calidad	La calidad afecta sólo al servicio prestado	La calidad abarca a todas las actividades que se realizan dentro de la entidad
Responsabilidad	Existe un departamento responsable de la calidad y su control	La calidad es responsabilidad de todos los trabajadores del organismo
El sujeto de la calidad	Los sujetos de la calidad son los ciudadanos	Los ciudadanos son los clientes finales de la calidad, pero en el interior del organismo también hay relaciones cliente-proveedor
Sobre los errores	Los errores se detectan y se corrigen	Los errores se previenen
Participación	Se prima el comportamiento individual	La calidad nace del comportamiento del trabajo en equipo y de la participación

*Fuente:* Adaptado de López y Gadea (1995: 60).

A juicio de Díaz (1998: 216-218), cuatro son los aspectos de la modernización de las Administraciones donde incide especialmente la puesta en marcha de procedimientos de gestión de calidad: 1) el énfasis en el cliente, lo que lleva a determinar quienes son considerados como tales y a evaluar las prestaciones en función de sus necesidades y percepciones; 2) énfasis en los procesos, planteándose en este punto y en el anterior la necesidad de aplicar conjuntamente métodos de dirección por objetivos para contrarrestar, por un lado, la posición del cliente con la visión política de los distintos responsables y los resultados frente a los procesos, en el otro; 3) énfasis en la participación, especialmente como método de motivación de los empleados; y 4) énfasis en los costes,

donde la justificación es la competitividad, pero encontrando el punto de equilibrio entre la reducción de costes y la calidad de los servicios ofertados.

En el caso particular de la Administración Local, Castelló y Lizcano (1997: 221) señalan como finalidades estratégicas que se pueden alcanzar a través de la Calidad Total las nueve siguientes

1. Mejora de la atención directa al ciudadano, con un trato más personalizado.
2. Mejora de la propia gestión interna de la Administración en general.
3. Reducción de los periodos de tramitación de las gestiones, tanto internos como hacia el exterior, con la consiguiente disminución de los tiempos de respuesta.
4. Mejora de la información de los productos y servicios de la Administración y del acceso a la misma.
5. Simplificación de los procesos administrativos, disminuyendo el número de pasos o de tareas de los procesos, aumento de la productividad administrativa y disminución del tiempo total empleado.
6. Incremento de la eficiencia interna, mediante la reducción o eliminación de defectos y fallos internos, con un aumento de fiabilidad, y una reducción de los costes para el administrado.
7. Motivación del personal para la realización de sus funciones con creatividad y efectividad, conscientes de que es necesario que sus servicios se hagan con calidad.
8. Formación del personal, acorde con las necesidades cambiantes de los administrados y de las funciones que deban realizar, a través de programas concretos de formación y reciclaje.



9. Disminución de las insatisfacciones y reclamaciones de los administrados.

Merece la pena resaltar, en el momento actual de las Administraciones Locales españolas, una serie de instrumentos y procedimientos que están siendo de gran utilidad, entre los que destacan los Manuales de Calidad o las Cartas de Servicios. El primero formaliza el sistema de calidad, haciendo especial referencia a los procedimientos internos con el objetivo de alcanzar el perfeccionamiento de los mismos. El segundo busca la mejora permanente a través del compromiso público con la ciudadanía, ya que las cartas de servicios, “que serán de fácil acceso para los ciudadanos, describirán los fines... [del servicio concreto], los derechos de los usuarios, la forma de colaborar o reclamar y los niveles de calidad comprometidos. También agregarán información sobre los plazos previstos de tramitación o prestación, los mecanismos de comunicación e información, los horarios y lugares de atención, direcciones físicas, telefónicas y electrónicas, y los medios de transporte para acceder al lugar físico donde se encuentra ubicado el servicio.” (Crespo, 2001: 14).

También es de destacar la puesta en práctica por parte de algunos Ayuntamientos de su propia normalización de procedimientos para abundar en la consecución de servicios de calidad. Esta normalización ha sido posteriormente utilizada para conseguir la certificación en la ISO 9002, que hasta ahora ha sido la norma internacional relativa a la calidad en la prestación de servicios. Ello puede suponer en el futuro inmediato, tras la reformulación realizada en el año 2000<sup>26</sup>, que incide especialmente

---

<sup>26</sup> A partir del año 2000, y como puede verse en la página web de AENOR ([www.aenor.es](http://www.aenor.es)), las normas de la familia ISO 9000 se han reducido a tres, siendo todo el conjunto aplicable a entidades tanto privadas como públicas, ya que cada una de las nuevas normas se centra en distintos aspectos necesarios para asegurar la calidad. Así, la ISO 9000:2000 se refiere a

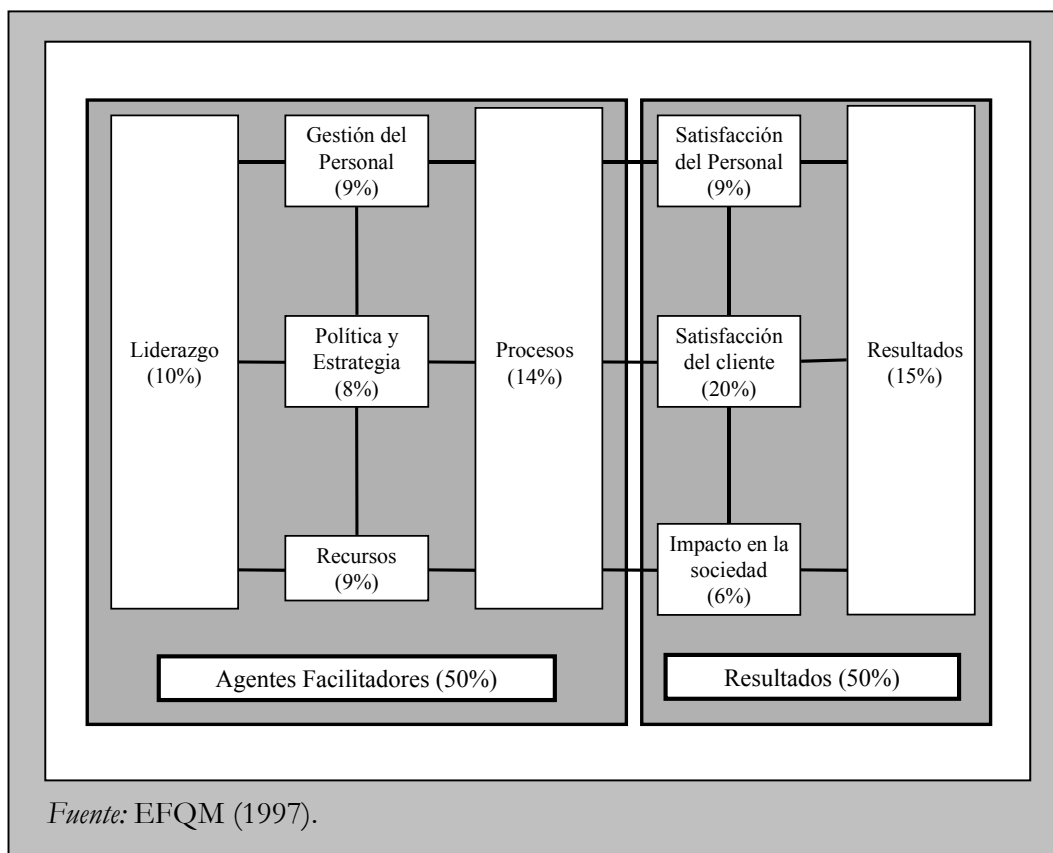
en la mejora continua y la satisfacción del usuarios, el primer paso hacia criterios de Calidad Total.

Pero, sin lugar a dudas, en el ámbito europeo, han adquirido especial relevancia las experiencias de mejora de la calidad de los servicios públicos basadas en el *Modelo Europeo de Excelencia para Organismos Públicos*. Este modelo, promocionado por la *European Foundation for Quality Management* (EFQM), y con el apoyo de la UE, apuesta por la autoevaluación de las organizaciones con el fin de conocer sus puntos fuertes para potenciarlos y sus puntos débiles para corregirlos. Su filosofía consiste en que “la satisfacción de clientes y empleados en la sociedad se consigue mediante un liderazgo que impulse la política y la estrategia, la gestión de personal, los recursos y los procesos hacia la consecución de la excelencia en los resultados empresariales” (EFQM, 1997: 13).

El modelo está estructurado en nueve elementos, de la forma que recogemos en el Cuadro nº 34, cada uno de los cuales compone un criterio a utilizar para la evaluación de la posición del organismo en su camino hacia la excelencia. Estos criterios, son: 1. liderazgo; 2. estrategia y planificación; 3. gestión de personal; 4. recursos; 5. procesos; 6. satisfacción del usuario externo; 7. satisfacción del personal; 8. impacto en la sociedad; 9. resultados financieros y económicos. Todos ellos agrupados en dos grandes bloques: agentes facilitadores y resultados.

---

los sistemas de gestión de la calidad, fundamentos y vocabulario. Por su parte la ISO 9001:2000 recoge los requisitos, mientras que las directrices para la mejora del desempeño se encuentran recogidas en la ISO 9002:2000.

**Cuadro nº 34. Modelo Europeo de Excelencia**

En los entes públicos españoles existen experiencias de su aplicación, como por ejemplo en el Ministerio de Administraciones Públicas, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pérez, 1998), o la Comunidad de Madrid, que ha adoptado el modelo de la EFQM como instrumento base para la realización periódica de evaluaciones internas por parte de la Dirección General de Calidad de los Servicios<sup>27</sup>. Entre los ayuntamientos también existen algunos casos, destacando como pioneros el de Espulgues de Llobregat, Barcelona, o Alcobendas (véase Ayuntamiento de Alcobendas, 1997).

<sup>27</sup> Véase Comunidad de Madrid (1998), o Moreno (1998).

Como puede observarse, este modelo está más cerca de la concepción de Calidad Total, hacia la que va acercándose en distintas reformulaciones. Así, en la primera de ellas fueron introducidos los criterios de innovación y aprendizaje, y más reciente, las alianzas entre los criterios que forman parte de los agentes facilitadores, y a los socios entre los criterios de resultados, entre los que destaca más la orientación hacia los clientes<sup>28</sup>.

En resumen, nos parece que, en el ámbito público local, debe entenderse que “calidad es prestar servicios que unen los compromisos adquiridos por los políticos con las necesidades del servicio de los usuarios y de la comunidad de manera económica, efectiva, eficiente y equitativa” (The Local Government Management Board, 1993: 8), y que por ello las medidas de evaluación de estos criterios alcanzan una gran importancia en las entidades locales, debiéndose emprender actuaciones que nos conduzcan a poder disponer de las mismas.

Para finalizar nuestro análisis sobre la calidad, referiremos los datos, sintetizados en el Cuadro nº 35, que el libro blanco de la Administración Local de Andalucía presenta sobre la implantación de modelos de calidad en el contexto municipal andaluz.

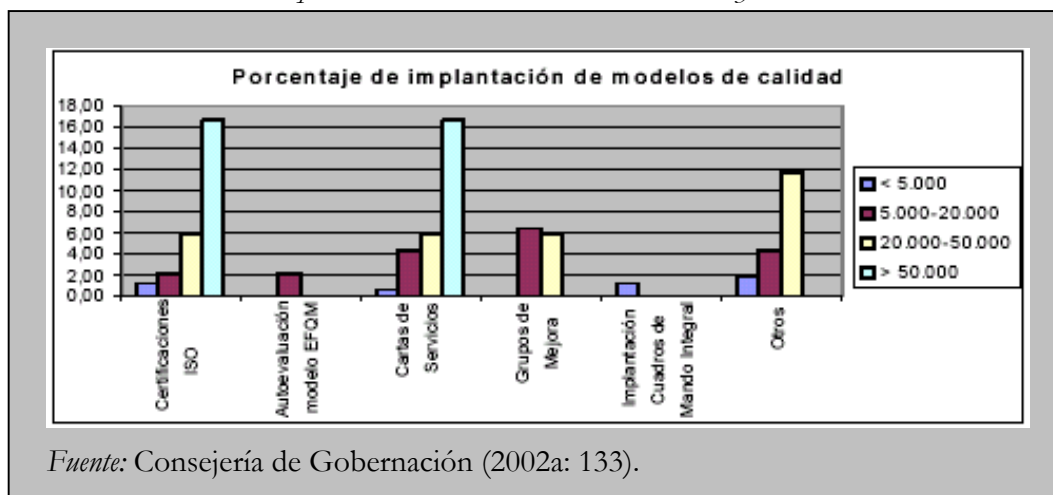
Los modelos más utilizados son las certificaciones ISO y las cartas de servicios, circunstancia achacada a que son los más conocidos y los que tienen mayor repercusión sobre los ciudadanos. No obstante, la principal conclusión que saca el libro blanco es que la gran mayoría de los Ayuntamientos andaluces desconocen los modelos de calidad y las

---

<sup>28</sup> Para una visión completa de sobre el modelo EFQM y su nueva versión está disponible, entre otras muchas, en la siguiente página de Internet: <http://www.efqm.org>

ventajas de su implantación. Además la formación sobre calidad es escasa y no figura entre las prioridades de los gobiernos locales.

**Cuadro nº 35.** *Implantación de modelos de calidad en los Ayuntamientos andaluces.*



### 3.2.2. El ciudadano como cliente.

La profundización en criterios de calidad conlleva la reorientación de cualquier entidad hacia el exterior, hacia el usuario, que pasa a ser el centro de todas las actuaciones. En el caso de las entidades públicas locales ésto habrá de suceder, si cabe, con mayor intensidad, por su condición de prestadoras de servicios públicos. Tal aspecto se ha convertido, sin lugar a dudas, en el de mayor impacto de cuantos introduce la NGP, no sólo por lo que significa para los ciudadanos pasar de simples receptores a clientes en servicios de gran relevancia para ellos, sino por la ruptura que representa respecto de las prácticas burocráticas.

Empezaremos señalando que el cambio de enfoque en la gestión pública, que encuentra una de sus claves en la mayor implicación de los ciudadanos en la misma, hace que también varíe la visión de los servicios, de forma que la percepción que los usuarios sea de gran trascendencia. Y es que el nuevo escenario que afrontan las distintas Administraciones, y

de forma especial las entidades municipales, no se podría entender sin esa mayor participación ciudadana, ya que, “en última instancia, el factor determinante de esta situación reside en la fuerza y protagonismo adquirido por los agentes –antes pasivos– del proceso económico: los consumidores, usuarios o clientes” (Elena, 1998: 29).

El mayor compromiso de los ciudadanos viene parejo, como recogen Villasol y Marsal (2001), a los cambios producidos en la concepción del Estado y al papel asignado a la Administración, pasándose de un ciudadano sujeto de derechos a un ciudadano colaborador.

**Cuadro nº 36.** *El ciudadano y los distintos modelos de Estado.*

Estado liberal (Sociedad industrial en desarrollo)	Administración reguladora Normas y Reglamentos	Ciudadano: sujeto de derechos legales
Estado Social o de Bienestar (Sociedad industrial desarrollada)	Administración prestadora de servicios	Ciudadano: usuario pasivo de servicios
Estado Relacional (Sociedad de la información)	Administración abierta	Ciudadano: colaborador activo

*Fuente:* Villasol y Marsal (2001).

La actitud más activa de la ciudadanía venía siendo reclamada desde hace tiempo por los propios organismos públicos. Para la OCDE (1991) son cinco los aspectos donde la misma debe plasmarse: información, consulta, coparticipación en las decisiones, delegación y control. Ello no implica que sean los ciudadanos los que pasen a conducir las actuaciones de los municipios. Como indica López Camps (1998: 43), “la orientación al cliente no debe diluir las responsabilidades que los cargos electos tienen en la dirección del gobierno municipal. La incorporación de la preocupación por los clientes da una nueva

dimensión a la acción de gobierno, pero jamás debe laminar la intervención de los cargos electos en la gobernación del municipio”.

Ahora bien, a pesar de las ventajas de este planteamiento, hemos de ser conscientes de las dificultades que para el ámbito público tiene el uso del concepto *cliente* en lugar del de *ciudadano*. Siguiendo a López Camps (1998: 43), se trata de ver “si los ciudadanos, en sus relaciones con la Administración deben ser considerados meramente consumidores de los servicios públicos o deben tener otro tratamiento. Creo que corremos el peligro, cautivados por un exceso de confianza reparadora en las técnicas de gestión, de considerar al ciudadano únicamente como cliente consumidor de la Administración y que la misión de ésta sea, únicamente, atender eficaz y eficientemente, como mero administrador, a sus peticiones”.

Aún más allá llega en sus reflexiones De Val (1999: 74-78) quien, tras analizar el tratamiento de cliente dado a los ciudadanos, concluye que no es más que un ejercicio de retórica, puesto que, aparte de olvidar el significado de *ciudadano*, no se puede hablar de verdaderos clientes si no existe la posibilidad de elegir qué adquirir y a quién adquirirlo, por lo que concluye: “en la práctica observada, hemos podido constatar fehacientemente que no hay tal mercado ni competitividad sino meras relaciones entre el comprador y el vendedor, que el lenguaje introducido es absolutamente inadecuado porque induce a falsas esperanzas y puede reportar graves secuelas, y que tampoco hay una mano invisible que guía hacia la solución óptima.” (De Val, 1999:78).

Sin ser tan críticos como esta autora, sí parece que el término *cliente* puede conducirnos a no considerar que los miembros de la ciudadanía, como apunta Lovell (1994), presentan tres facetas distintas: 1) *beneficiarios*, como miembros de la colectividad, de los servicios del

Sector Público; 2) *contribuyentes*, que con sus impuestos financian las prestaciones sociales; y 3) *electores*. De ahí que no esté de más señalar que, “... de la misma manera que se ha producido una sustitución del término ‘usuario’ por ‘cliente’, es necesario enriquecer el concepto de ‘cliente’ con el de ‘ciudadano’, para ir más allá del enfoque individual en el campo de la acción colectiva” (Pérez,1999: 216).

Junto con lo anterior, han de considerarse las especiales condiciones de la provisión pública. Subirats (1995) señala, como ejemplo de dificultad para el uso de la expresión *cliente* en el contexto público, los servicios públicos donde existen usuarios directos no financiadores así como financiadores no usuarios. Parece, pues, necesario, resaltar los inconvenientes del cambio conceptual hacia el cliente, para lo que estimamos apropiada, por ejemplo, la opinión de Díaz (1998: 213), quien escribe que “es evidente que el concepto de ciudadano –que alude en última instancia a una suerte de contrato social y a la relación entre el individuo y el Estado– es mucho más amplio, global y complejo que el de cliente –que alude a una relación mercantil entre ofertante y demandante–, remitiendo por tanto al mercado y a un determinado modelo de intercambio, que no tiene por qué ser, y de hecho no lo es, –por mucho que la hegemonía ideológica liberal lo trate de imponer–, paradigma universal y válido para cualquier relación, mucho menos para las relaciones sociales y de ciudadanía... rebajar el ciudadano a mero cliente acarrea algunos efectos que podríamos considerar ‘perversos’... perdiendo de ese modo la perspectiva global de lo público y del ‘interés general’. Además, difícilmente podríamos aplicar la consideración literal de ‘cliente’ a algunos de los usuarios de servicios...”.

Lo anterior nos conduce a remarcar la utilidad de un enfoque de tipo multidimensional que complete la visión de cliente dada al ciudadano. Es interesante, en este sentido, la distinción realizada por la



OCDE (1991) entre ciudadano-administrado, ciudadano-usuario, ciudadano-consumidor y ciudadano-cliente. Gyford (1991) también apunta el cambio en el *rol* del receptor de las actividades de la Administración, pasando de “contribuyente, receptor y votante” a “accionista, consumidor y ciudadano”.

**Cuadro n° 37.** *Los nuevos ‘roles’ de los receptores de servicios públicos.*

	Esfera política	Esfera administrativa	Esfera fiscal
	Modelo ciudadano	Modelo consumerista	Modelo accionarial
Nuevos roles personales activos	CIUDADANO	CLIENTE	ACCIONISTA
Concepción de las personas	COLECTIVA	INDIVIDUAL	INDIVIDUAL
Carácter de la implicación personal	PARTICIPATIVO	CONSULTIVO-RECLAMATORIO	RECLAMATORIO
Valores políticos-ideológicos	NUEVA IZQUIERDA	REFORMISTAS	NUEVA DERECHA

*Fuente:* Gyford (1991).

Ramió (1999) comparte la visión compleja del papel de los miembros de la comunidad, uniéndola al modelo de gestión aplicado por la Administración, tal como presenta el Cuadro n° 38.

Hemos de insistir, en cualquier caso, en la importancia que para el conjunto de las Administraciones, y de forma particular para los Municipios, ha tenido el hecho de dar al usuario de los servicios públicos un tratamiento de cliente, a pesar de las connotaciones que éste, puesto que ha servido para que la Administración, en el pasado indiferente respecto de los receptores de los servicios, haya encontrado que las prestaciones tienen sentido en tanto satisfacen las necesidades de quienes las reciben. Para Pérez (1998: 107), “la condición de cliente de los

ciudadanos se entiende como manifestación de mayor exigencia, de mayor *activismo* por ambas partes (Administración y cliente) e incorpora no solamente personas sino, además empresas, grupos, asociaciones”.

**Cuadro nº 38.** Modelos y corrientes de la Gestión Pública y el ‘rol’ de los ciudadanos.

	<b>Modelo Burocrático</b>	<b>Corrientes Neoempresariales</b>	<b>Corrientes Neopúblicas</b>
<b>Dimensión Política</b>	Votante (ideológico)	Votante (calidad de los servicios)	Ciudadano (otros mecanismos de influencia política)
<b>Dimensión Económica</b>	Contribuyente	Contribuyente por servicios	Accionista
<b>Dimensión de servicios públicos</b>	Usuario	Cliente	Ciudadano, Accionista y cliente
<b>Rol ciudadanos</b>	Pasivo	Activo en la recepción de servicios, pasivo en el resto de las dimensiones	Activo en todas las dimensiones

*Fuente:* Ramió (1999: 158).

No es por tanto de extrañar que las numerosas iniciativas de reforma incidan especialmente en el tratamiento otorgado a los ciudadanos en su condición de usuarios. Son de destacar la puesta en marcha de *Servicios de Atención al Ciudadano* que facilitan todo tipo de información, pueden iniciarse los distintos procedimientos que relacionan al ciudadano con el Ayuntamiento, recogen la documentación para trasladarla a otras Administraciones, etc. De esta forma, a través de este servicio, el Ayuntamiento establece cauces de comunicación permanentes con los ciudadanos. Ejemplos de este tipo de actuación los tenemos en Barcelona, Alcobendas, Esplugues de Llobregat, Irún, Vitoria, Leganés, Tarrasa, etc., siendo particularmente interesantes aquéllos donde la introducción de las nuevas tecnologías han posibilitado avances espectaculares en este tipo de oficinas. Este es el caso de la oficina de atención al ciudadano de Castelldefels (Figuera, 2001), la

oficina de atención e información al ciudadano (OIAC) de Santa Coloma de Gramanet (Mena y Navarro, 2001) o el proyecto de Administración Abiert@-Reus (Durà, 2001).

Hay que resaltar la referencia que en todos los casos se hace a la necesidad de transparencia en la relación entre el ciudadano y el Ayuntamiento. Fundamentales son las prestaciones realizadas y que el ciudadano las conozca, pero igual relevancia adquieren las evaluaciones de las prestaciones llevadas a cabo, con lo que es muy importante contar con instrumentos adecuados para la realización de tales medidas y la publicidad de los resultados.

### **3.3. Variables de la estrategia de cambio.**

#### **3.3.1. Los cambios en la cultura organizativa.**

La calidad y el trato del ciudadano como cliente, como objetivos últimos, se convierten en los principios que guían la nueva cultura de las organizaciones públicas, estando por tanto presentes como fin, como meta, de todas las actuaciones.

En principio, hablar de *cultura organizativa* o de *cultura de la organización* nos centra en aquellos aspectos que subyacen en la forma de actuar de los miembros de la misma. Nos situamos, por tanto, ante el porqué, ante la justificación última de las decisiones y conductas de las organizaciones. Como bien hace ver González-Páramo (1998: 14), puede entenderse “como un conjunto de normas y procedimientos simples de rutina, difundidos dentro de la organización por medios más o menos informales –‘decálogos’, anécdotas, etcétera–, con la finalidad de facilitar la toma de decisiones, transmitir expectativas claras a los miembros de la organización, evaluar el comportamiento y resolver disputas”.

Nos referimos, pues, al conjunto de aspectos básicos y valores que hacen funcionar a la entidad de la forma en que lo hace, y que, por tanto, no pueden ser descuidados. En este sentido, su trasmisión más o menos informal, a la que hace referencia la definición anterior, no implica en ningún caso una menor importancia ni que la entidad ejerza sobre ellos un menor control. Más bien al contrario, su relevancia para la organización hace que ésta trate de inculcarlos en todos sus miembros para que sean asumidos como propios.

Aunque la cultura podría observarse como un factor poco influenciado por la organización, desde la perspectiva de las reformas, somos partidarios de incidir en aquellos aspectos que sí obedecen a decisiones y actuaciones de la dirección de los entes locales. De este modo, pueden introducirse cambios con el fin de alcanzar los nuevos objetivos de la gestión pública.

Como hace Ramió (1999: 194), distinguimos entre dos dimensiones de la cultura organizativa. Por un lado, la dimensión instrumental que, a través de la cultura, pretende adaptar la organización a las necesidades. Por otro, una dimensión más teórica, dedicada a buscar la explicación última de los comportamientos. La perspectiva en la que nos situamos sería la primera, que justifica el hecho de que ante situaciones similares, las respuestas de Administraciones aparentemente iguales sean distintas. De igual modo, una adecuada comprensión de la cultura organizativa permite a los gestores públicos situarse en condiciones de intervenir sobre estos aspectos y conseguir que las entidades den respuestas en consonancia con la demanda que afrontan.

Tradicionalmente, en las entidades públicas españolas, la cultura predominante ha sido la derivada de una organización jerárquica y burocrática, muy lejana a los ciudadanos. Una cultura donde ha imperado la inercia, el énfasis en la legalidad, y por qué no decirlo, también la

comodidad, que bien plasmara ya en su tiempo Mariano José de Larra en su conocido artículo *Vuelva usted mañana*. Todo un anacronismo para la actual sociedad, cambiante y exigente, que aspira a tener una Administración Pública orientada al cliente, participativa, transparente, capaz de asumir riesgos y de comprometerse, que preste menos atención a los procesos y más a los resultados y asuma el reto de mejorar día a día. En definitiva, y en la línea que esbozamos en el Capítulo I para las Administraciones Públicas en general, las entidades locales han de evolucionar, centrándose más en los *outputs* que en los *inputs*, buscando la satisfacción de los ciudadanos y la prestación de servicios de calidad.

Las entidades locales, por su cercanía a los ciudadanos, tienen la obligación de afrontar esta transformación, entre otros motivos, por las presiones del entorno. A juicio de Pérez (1998: 96) estas presiones a los gobiernos locales son las siguientes: 1) notable crecimiento y complejidad de funciones; 2) cambio de valores de la sociedad hacia una mayor autorrealización; 3) un proceso de continua mejora de la participación como legítima demanda de los ciudadanos; 4) necesidad de desarrollo de las competencias del Sector Público con una descentralización del tratamiento de los problemas para asegurar la acogida y satisfacción de la sociedad: estado cooperativo; 5) creciente deseo de los ciudadanos de poder consumir la producción del Sector Público de manera semejante a la del sector privado y de experimentar la calidad como un atributo de la producción así como del modo en que se prestan los servicios.

Sin embargo, de cara a enfrentar los cambios esenciales para la Administración Local, y en el camino hacia una cultura más flexible, hallamos, entre las principales barreras, uno de los rasgos propios de la cultura vigente. Nos referimos al legalismo, que en la mayoría de los casos podríamos calificar de exacerbado, ya que “las organizaciones públicas de influencia francesa, como la nuestra, arrastran una concepción hipernormativizada de sus procesos de decisión, que quizá

deba cambiar. Y aquí la expansiva actitud reglamentarista de los Gobiernos Locales no se queda atrás. Este modelo de hipernormatividad ¿nos permitirá alcanzar el equilibrio entre los tres principios constitucionales de legalidad, eficacia y eficiencia?” (Soto, 2000: 24).

Esta última cuestión nos plantea, respecto del cambio cultural, dos aspectos que no hemos de perder de vista. En primer lugar, hemos de ser conscientes de que las reformas de tipo legal no bastan en sí mismas para que la realidad de la Administración cambie. Martín (1992: 85) así lo manifiesta: “una Administración cuya función primordial no es sólo el ejercicio de potestades sino el prestar servicios públicos, no puede reformarse únicamente a través de leyes y otras normas que sustituyan unas estructuras jerarquizadas o unos procedimientos legales por otros, sino que exige un enfoque global del cambio cuyo objetivo final sea una nueva cultura organizacional que sitúe al usuario de los servicios como el objetivo final de la gestión pública”.

En segundo lugar, “será difícil lograr una solución eficaz para nuestras organizaciones si nos empeñamos en seguir contraponiendo gestión a control –o, si se prefiere, control a gestión– en vez de articular un ámbito directivo profesional capaz de satisfacer de manera equilibrada y profesional ambas variables de la acción del Gobierno Local” (Soto, 2000: 24), puesto que efectivamente, no se trata de eludir el control, por otra parte inevitable en las actividades de tipo público, sino de buscar la forma de que éste se complemente con la indispensable gestión de los escasos recursos disponibles.

A nuestro entender, las entidades locales han de conseguir conjugar los aspectos de control y gestión no realizando la contraposición que hasta ahora se producía. Ya quedó expuesto que la Administración tradicional separaba la gestión de la política, mientras que los nuevos planteamientos tienen entre sus pretensiones acabar con dicha separación. Ahí creemos que deben centrarse las actuaciones de las

Administraciones Municipales, separando las responsabilidades de políticos y gestores sin que ello implique un enfrentamiento sino más bien, un paso hacia la acción conjunta.

Para ello defendemos la introducción de distintas medidas, entre las que resalta, por suponer un cambio completo en la mentalidad de las prestaciones públicas locales, la introducción de la competitividad a través de técnicas de *benchmarking*, puesto que, como mantiene Bañón (1993: 12), en el contexto local, la competitividad está asociada a la “capacidad de los municipios para aumentar, comparativamente con otros municipios, los recursos municipales y proveer servicios públicos de calidad sin alterar la fiscalidad”.

En definitiva, el desarrollo de la gestión y la política en las entidades públicas constituye una importante apuesta por nuevos planteamientos. Planteamientos que, mirando hacia el ciudadano, están sustentados en la calidad, de manera que inciden directamente sobre la cultura de las entidades locales. Los Ayuntamientos pueden conseguir, así, dirigir su organización hacia nuevos objetivos, más en consonancia con las exigencias de la ciudadanía. Esta es la postura de López y Gadea (1995: 59), quienes, siguiendo a la *Kansas Quality Management*, enumeran, como recoge el Cuadro nº 39, los cambios que en la cultura de las entidades locales provoca la gestión de la calidad.

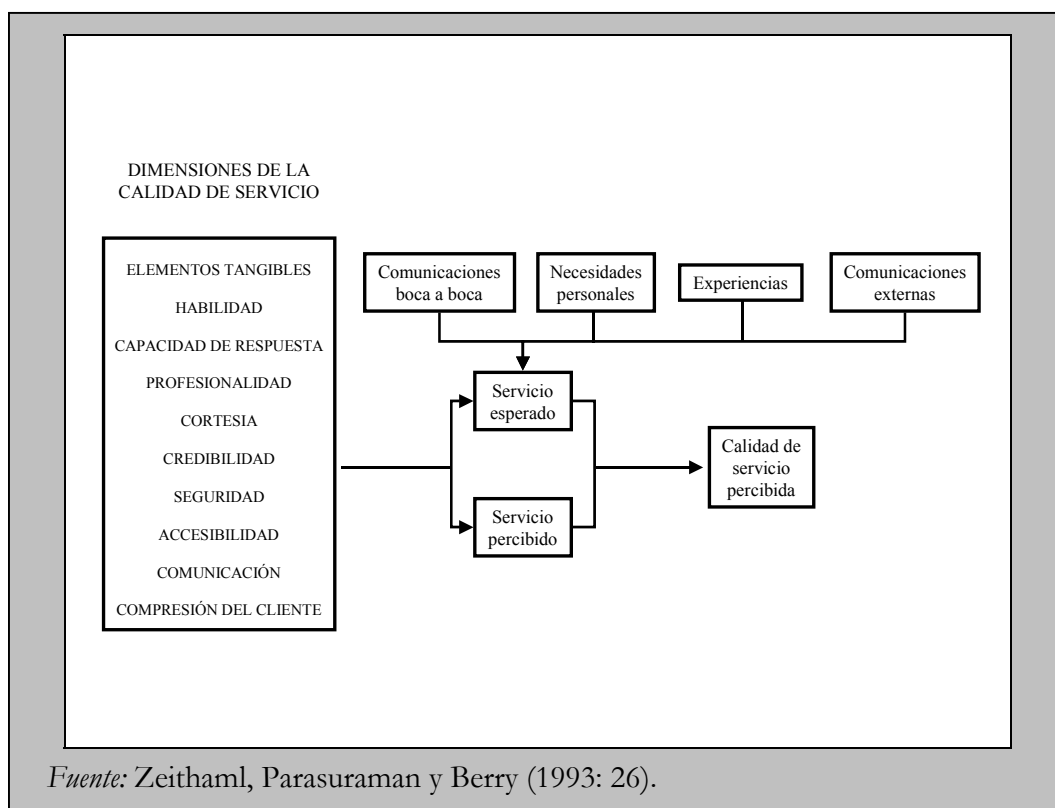
Pero si lo que los Ayuntamientos pretenden es facilitar a los ciudadanos los mejores servicios posibles avanzando hacia la calidad, es preciso conocer cuál es la visión de los propios ciudadanos. Para ello, nada mejor que situarnos en el punto de vista de un usuario y examinar aquellos elementos que influyen en sus expectativas y las dimensiones que, a su juicio, afectan a la calidad del servicio, todo lo cual queda recogido en el esquema de Zeithalm *et al.* Del Cuadro nº 40.

**Cuadro n° 39.** *Cambios culturales asociados a la gestión de la calidad en Ayuntamientos.*

CAMBIO CULTURAL	
DESDE	A
Una incompleta o ambigua comprensión de los requerimientos del cliente	Un enfoque sistemático para comprender y satisfacer los requerimientos del cliente
Una orientación a actuaciones y objetivos a corto plazo con una limitada perspectiva del largo plazo	Equilibrar las metas a largo plazo con los objetivos a corto plazo
La aceptación de un cierto margen de error con la subsiguiente acción correctora	Esforzarse en mejorar continuamente a fin de adaptarse a los requerimientos del cliente y en hacer bien las cosas a la primera vez
Una forma desestructurada de resolver los problemas y una toma de decisiones individualista	Trabajar en equipo para resolver los problemas y tomar decisiones
Un estilo de gestión con objetivos inciertos que infunden temor al posible fracaso	Un estilo de gestión abierto con objetivos claros y consistentes que fomenten la solución de problemas y el trabajo en equipo
Una estructura organizativa jerárquica con líneas rígidas de autoridad y de responsabilidad	Una estructura organizativa que plana es más flexible y menos jerárquica
Una organización preocupada en mantener el <i>status quo</i>	Una organización centrada en la mejora continua
Una percepción de los mandos por parte de los trabajadores como dominadores o policías	La percepción de los superiores como formadores y facilitadores
Unas relaciones mandos-subordinados caracterizadas por la dependencia, el miedo y el control	Unas relaciones mandos-subordinados caracterizadas por la interdependencia, la confianza y el compromiso mutuo
Basarse en el esfuerzo individual donde los trabajadores se ven a sí mismos como competidores	Centrarse en el esfuerzo del equipo, donde los trabajadores se ven a sí mismos como miembros del equipo
Una obsesión gestora por los costes del trabajo y de la formación	La percepción del trabajo como un bien y la formación como una inversión
Considerar que la base primaria para la toma de decisiones son las buenas vibraciones y el instinto	Tener como base primaria para las decisiones los datos y los sistemas

*Fuente:* Kansas Quality Management (1993: 14), en López y Gadea (1995: 59).

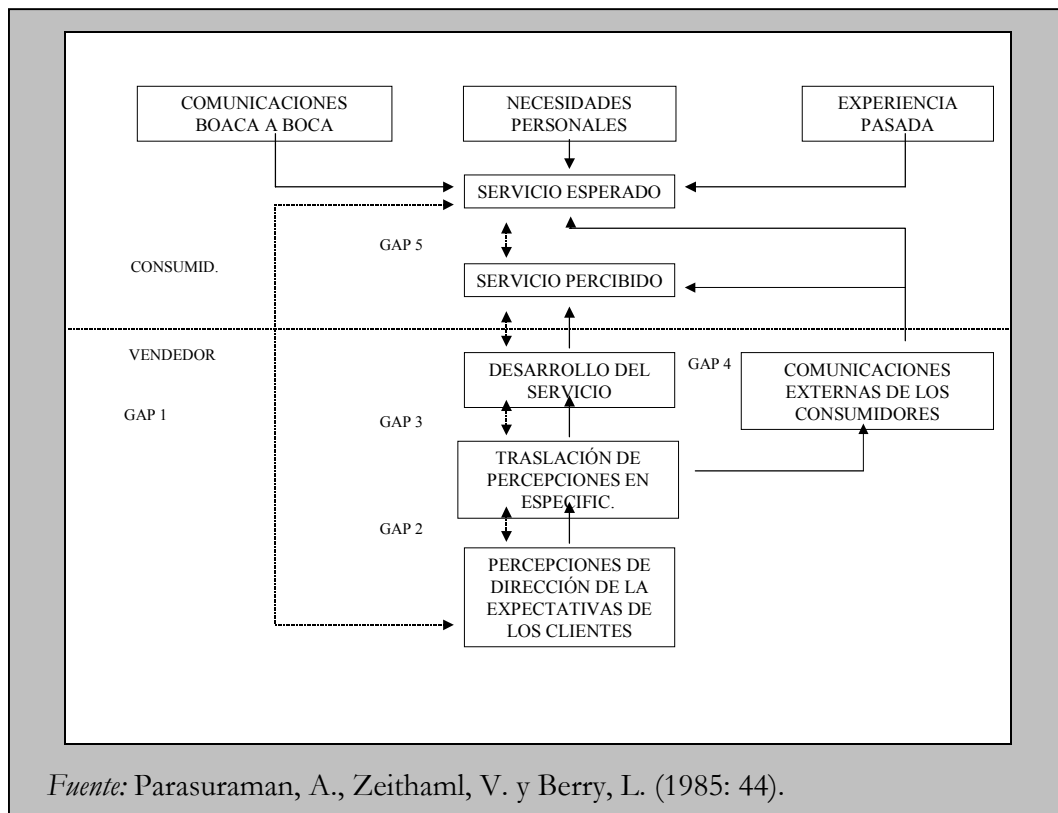


**Cuadro n° 40.** *Evaluación del cliente sobre la calidad del servicio.*

A la vista del esquema, la tarea de la Administración Municipal habrá de consistir en trabajar para que el servicio esperado coincida con el servicio percibido. Pero, ¿cuáles son los motivos por los que el servicio esperado no coincide con el percibido?. Estos mismos autores proponen un modelo de calidad del servicio fácilmente adaptable a los servicios públicos prestados por los ayuntamientos, que puede ser de gran utilidad.

Este modelo establece, como reproducimos en el Cuadro n° 41, que la menor calidad percibida, a la que se denomina *gap 5*, viene determinada por cuatro deficiencias en la prestación de los servicios – denominadas en el modelo como *gaps 1 a 4*– sobre las que debería de actuarse para mejorar la calidad. Estas deficiencias presentarían el siguiente detalle:

Cuadro n° 41. Modelo de calidad del servicio.



1. *Incorrecta percepción por parte de quienes dirigen la entidad de las expectativas de los usuarios (gap 1)*, lo que sucede porque, generalmente, aquéllos que toman las decisiones en los Ayuntamientos se encuentran muy lejos del ciudadano, de la realidad de la prestación del servicio, de forma que su concepción de las necesidades de los usuarios difiere de las que éstos consideran.

2. *Diferencia entre las percepciones que quienes dirigen tienen de las expectativas de los usuarios y su formalización (gap 2)*. Una vez que los directivos han captado las necesidades de los ciudadanos, falla el desarrollo operativo de las medidas necesarias para llevar a cabo una gestión de calidad. Esta falta de concordancia viene ocasionada por la falta de concreción de los objetivos a conseguir, la ausencia especificaciones claras para obtener unos servicios de calidad, la carencia

de los medios necesarios, el insuficiente compromiso de los líderes con la calidad, etc.

3. *Discrepancia entre las especificaciones de la calidad del servicio y la prestación realizada (gap 3)*. Este *gap*, que provoca disfunciones en la propia prestación del servicio, es debido a que los empleados no realizan las tareas de una forma correcta, lo que puede tener su origen en la inadecuación del personal a cada puesto, en la falta de coordinación entre las distintas áreas o departamentos, e incluso, entre los propios empleados, o en la ausencia de una delimitación clara de responsabilidades de gran parte de nuestros municipios.

4. *Carencias de la información facilitada (gap 4)*, ya sea *ex ante*, mediante la formulación de compromisos infundados con los que después no puede cumplirse, ya sea *ex post*, por la falta de comunicación entre la entidad y los ciudadanos, razón por la que éstos desconocen, no sólo la realidad de los servicios, sino, incluso, algunas de las actuaciones llevadas a cabo por su Ayuntamiento.

La reducción de las cuatro deficiencias señaladas exige de las entidades municipales una serie de correcciones que, caso de apostar por una nueva cultura basada en la calidad, no pueden adoptarse sin la realización de reformas. Consecuentemente, los *gaps* 1 y 2 ponen de manifiesto que las entidades municipales deben reorientar su organización con el objetivo de acercar a los dirigentes tanto a usuarios como a los miembros de la entidad. Con este fin habrá de conseguirse una mejor y más fluida comunicación interna, la disminución de los niveles jerárquicos, al tiempo que deben establecerse objetivos claros y precisos, etc.

Sobre los cambios en la organización también tiene incidencia la tercera de las deficiencias. Pero, en este caso, además, hay que resaltar la necesidad reformar aspectos relativos al personal y a los procedimientos,

de forma que se consiga ajustar la prestación a lo especificado desde la dirección de la entidad.

Por último, respecto de las dificultades en la comunicación, hemos de mencionar de nuevo la necesidad de mejorar los canales internos, sobre todo la comunicación horizontal. Asimismo, gran parte del problema, como sucede en los otros *gaps*, está en la cultura, en este caso política, por su tendencia generalizada a prometer sin ser conscientes de cuál es la realidad a la que puede darse respuesta. Esta circunstancia, relacionada con la falta de delimitación de las responsabilidades, es un problema organizativo. Con todo ello se demuestran las interacciones existentes entre los distintos campos en los que es necesario emprender reformas.

Resumiendo, la reorientación de la cultura organizativa incide en la labor de política y de gestión de los Ayuntamientos para conseguir cumplir con las expectativas de los ciudadanos tanto a largo como a corto plazo. Ello comporta cambios. Cambios tanto en la forma de concebir la propia entidad, como la inclusión de criterios de calidad entre los valores de la organización o la forma de organizar las entidades y los procedimientos.

No querríamos terminar el presente apartado sin remarcar una realidad de gran importancia para nuestros propósitos. Las reformas que de la nueva cultura inciden en los resultados obtenidos en la prestación de los servicios de los que los Ayuntamientos son responsables. Así, se hace indispensable la evaluación de los mismos, tanto desde el punto de vista de cumplir con lo previsto, como por los recursos consumidos para su realización.

### 3.3.2. La nueva estructura organizativa.

La apuesta por mejorar los servicios que reciben los ciudadanos conlleva buscar, como hemos puesto de manifiesto a través de la adopción del modelo de Parasuraman *et al.*(1985) al ámbito local, la reducción de los tiempos, el incremento de la participación y la flexibilización de la organización de las entidades municipales y el acercamiento tanto entre sus miembros, como hacia sus usuarios.

La realidad de las entidades locales reclama soluciones para las disfunciones producto de la estructura organizativa, las cuales, para Martínez y Borraz (2000), se concretan en: 1) las funciones de cada puesto no están recogidas de manera expresa; 2) falta de coordinación y comunicación entre departamentos; 3) interferencias del nivel político en la gestión del Ayuntamiento; 4) no elaboración de presupuestos por programas; y 5) ausencia de un manual de procedimientos.

Salvo en el caso de las interferencias del nivel político sobre la gestión, los aspectos mencionados detallan la realidad de las entidades locales, pero se centran más en la manifestación de los problemas. Si analizamos un poco más a fondo, el origen, podemos encontrar circunstancias más genéricas que reclaman la reorganización estructural de las entidades locales. Siguiendo a López (1998: 44-47), los cambios organizativos que han de emprenderse en la Administración Municipal para llegar a prestar servicios de calidad serían: 1) separación del ámbito de dirección política de la esfera de gestión operativa; 2) liderazgo participativo; 3) estructuras flexibles y adaptables; 4) obtención de resultados; 5) desarrollo de los recursos humanos; 6) simplificación de la administración; y 7) nueva cultura organizativa.

De forma aún más sencilla lo manifiesta Turc (1997), para quien los cambios organizativos han de perseguir una Administración menos complicada y al servicio del ciudadano, más eficaz, y más transparente.

Además, somos de la opinión que la reforma en la organización tiene que afectar a toda la entidad en su conjunto, es decir, a las unidades que prestan los servicios y las encargadas del control.

Consecuentemente, la estructura organizativa de los municipios ha de ser el resultado de actuaciones tanto hacia dentro como hacia fuera. Hacia fuera, mejorando el servicio. En el interior de la organización, aumentando la eficacia. Todo ello sin obviar la relación de la entidad con el entorno, por lo que también es importante alcanzar la transparencia en las actuaciones.

Las medidas a adoptar para alcanzar estos objetivos son muy diversas, debiendo ir siempre encaminadas a la satisfacción del usuario. Algunas de ellas serían la reducción de tramites y la simplificación de procedimientos para los usuarios en lo que respecta a la prestación al ciudadano. En el interior de la organización, la adopción de una orientación hacia resultados y la delimitación de responsabilidades.

Por su parte, la consecución de la transparencia precisa de instrumentos capaces de evaluar las actuaciones de la entidad y de los servicios prestados. No basta con la información presupuestaria y financiera que las entidades locales vienen facilitando. Se hace necesaria información de otro tipo. En este sentido, los indicadores de gestión pueden ser un instrumento adecuado para tal fin, puesto que, además de poder medir la prestación del servicio de una forma sencilla y directa, son de fácil comprensión y uso para los distintos usuarios, internos y externos.

Los pronunciamientos que hemos recogido insisten en la mejora de la gestión de la entidad, evitando la injerencia de la política. Quizás sea éste el cambio más de fondo y preciso para el avance de las entidades locales. La mejora debe alcanzar el plano de la tramitación y adopción de acuerdos así como en el de los procedimientos y métodos, es decir, tanto

en lo político como en la gestión. Ello significa, como apuntan Soto (2000) y Sisternas (2000a), la potenciación tanto de la política como de la gestión. Esto es lo que reclama la sociedad. Más política para acercarse a las necesidades de los ciudadanos, consiguiendo involucrarlos y que participen, con lo que se legitima la acción de los Ayuntamientos. Más gestión, con la intención de orientar los servicios hacia las necesidades del público, para lo que pueden utilizarse distintos procedimientos como, por ejemplo, la introducción de competencia, o su simulación.

La potenciación de la política y la gestión reclama una perfecta delimitación de las funciones a realizar por los directivos, que han de ser los políticos democráticamente elegidos, y por los gestores, tarea a asumir por profesionales. Esta separación de funciones llevaría a que los políticos concentraran sus esfuerzos en el planteamiento de estrategias, el establecimiento de objetivos, la priorización de actividades y la asignación de recursos. Por su parte, los gestores habrían de intervenir en función de las directrices dadas por los políticos, interactuando con aquéllos en las actividades de planificación que también les son propias. En definitiva, la idea es separar las responsabilidades de unos y otros, al tiempo que abogar por el trabajo de conjunto, fundamentalmente en tareas de planificación. Atendiendo a Sisternas (2000b: 8), “está claro que los políticos, especialmente en el ámbito local, responden ante el conjunto de la ciudadanía por las políticas que impulsan, por los recursos que administran y por los efectos que generan su actuaciones. Los directivos, en cambio, responden ante el Gobierno municipal de la dirección de las organizaciones y de los procesos a través de los cuales se producen las políticas y servicios públicos. Distinguir estos ámbitos de responsabilidad no implica romper la profunda interrelación y la necesidad de canales fluidos de comunicación entre ellos”.

Evidentemente, esta tarea no es sencilla. Los miembros de las entidades locales tienen que concienciarse del gran número de

situaciones que están en la línea difusa que separa la dirección de la gestión. Ahí es donde debe mostrarse una gran flexibilidad, propiciando la coordinación entre unos y otros en aras a conseguir un desarrollo coherente y global de la organización.

Por tanto, al mismo tiempo que se produce la separación de las funciones a desarrollar por políticos y gestores, y para no caer en el error de la confrontación entre ambos colectivos, han de buscarse los mecanismos para llevar a cabo la coordinación entre unos y otros, puesto que, como indican Ibáñez y Marcos (1997: 10), a partir de su experiencia del municipio vizcaíno de Múgica, “en la medida que los cargos electos se retiran de las responsabilidades administrativas, es necesario que la Administración sea capaz de asegurar la tramitación administrativa y la ejecución de las decisiones políticas”. Resalta, pues, la necesidad de perfeccionar los procesos y métodos administrativos al tiempo que se mejora de control que, asegurando la correcta realización de las actividades, no las entorpezcan.

La concepción de separar lo político de la gestión diaria, insistiendo en la complementariedad de las dos tareas, parece asumida por parte de muchos, de forma que no es raro encontrar quienes lo han pregonado en el ámbito municipal. No obstante, la realidad es bien distinta. El político, una vez accede a puestos de responsabilidad, en la urgencia de los resultados visibles a corto plazo, acapara, en la mayoría de los casos, las funciones directivas para sí, aglutinando todos los quehaceres.

Dos son las consecuencias fundamentales de este hecho. Por un lado, el político gasta su tiempo en tareas gestoras, para las cuales no siempre está capacitado. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el político se queda sin tiempo para gobernar, con lo que pierde la perspectiva de futuro y, en gran medida, la capacidad de presentar nuevos proyectos.



En definitiva, la meta es replantear los Ayuntamientos a través de la repolitización y la gerencialización. En el primer caso es necesario emprender actuaciones para legitimar a la propia política, para justificar la existencia de los propios gobiernos locales. El objetivo es acercarse al ciudadano, darle información y posibilidades de expresión para que sea más participativo. Los alcaldes deberían de liderar esta aproximación al tiempo que han de ser quienes conduzcan y catalicen la participación ciudadana.

El liderazgo de los alcaldes, como máximos responsables políticos de la institución, desde el punto de vista de Díaz (1997), ha de cubrir tres facetas distintas: 1) decisional, estableciendo prioridades, distribuyendo recursos y resolviendo conflictos; 2) interpersonal, en una labor hacia dentro y hacia fuera de liderazgo e interrelación; y 3) informativa, gestionando los flujos de información internos y externos.

Por otro lado, la apuesta por la gestión ha de llevar, de igual modo, a dar más capacidad a quienes dirigen día a día, para que sean ellos, desde su conocimiento de la situación y su cercanía a la realidad de los usuarios, los que encaminen las actuaciones hacia la satisfacción de las demandas de los ciudadanos.

Hay quienes, para esto último han planteado la introducción de la figura del gerente en la Administración Local, estando ante “una de las más importantes líneas reformadoras para desarrollar más intensamente, la de corregir los déficits gerenciales y mejorar los sistemas de dirección o directivos de las Administraciones públicas” (Ramiro, 1997: 59). Siguiendo a Sisternas (2000b), las funciones de los gerentes podrían sintetizarse en: 1) planificar y evaluar; 2) dirección de la organización e implementación; 3) innovación y mejora de la gestión; y 4) relaciones con los órganos de gobierno.

Esta opción por una dirección profesional de los Ayuntamientos no debe observarse, según Sisternas (2000b: 6), como un ataque a lo político o un intento de limitar sus funciones.. La función del político debe ser la dirección y una buena dirección necesita tiempo, para lo que es imprescindible que los políticos tomen cierta distancia de la ejecución diaria, que recae en los directivos profesionales a los que, por otra parte, habrán de controlar.

A pesar de todo, la incorporación de la figura del gerente en los entes locales españoles es todavía escasa. La razón para ello es que la figura del gerente no está regulada en la legislación local española y existen dificultades tanto para la selección, que no puede basarse en los mismos parámetros que en el sector privado, como para establecer incentivos a su labor, sobre todo por las reticencias que ciertos sectores muestran a las alteraciones en los sistemas retributivos. La mayor parte de los Ayuntamientos, sobre todo los de pequeño y mediano tamaño, organizan su estructura alrededor de cuerpos habilitados de nacionales (secretarios o interventores) o en torno al alcalde.

En resumen, como señala Sisternas (2000a: 19), “[...] trabajar por la excelencia enfatiza la idea de *gerencializar* y de introducir la cultura de gestión y de resultados en los municipios”. Pero si hablamos de gestión y de resultados, la entidad local no puede conformarse, como sucedía bajo la mentalidad de la GPT, en plantearse sus prestaciones desde el punto de vista interno. Así, además de flexibilizar la organización por dentro, ha de volverse hacia el exterior, acercando sus prestaciones a los ciudadanos, en donde la descentralización puede ser de gran utilidad.

Para introducirnos en la problemática de la descentralización, lo primero es dejar claro qué entendemos por centralización y qué por descentralización. Mintzberg (1990: 219) lo aclara de la siguiente manera: “cuando todo el poder de decisión se centra en un único punto de la

organización —esencialmente en manos de un solo individuo— calificamos de centralizada a la estructura; cuando, por el contrario, el poder queda dividido entre numerosos individuos, la calificamos de descentralizada”.

Con todo, cuando se plantea el tema de la descentralización en el contexto público, dado que se piensa en la aparición de distintos órganos o entidades para la realización de funciones y actividades antes realizadas por un solo ente, es común mezclar otras cuestiones que, estando relacionadas y siendo de interés, no son lo mismo. Basándonos en Galofré (2000), podemos llegar a distinguir cuatro términos distintos: delegación, desconcentración, descentralización y externalización.

Empezando por el de menor nivel, la *delegación* supone descarga de facultades a favor de un miembro de la organización, las cuales pueden volver a ser ejercidas por su titular en cualquier momento. Algo más allá va la *desconcentración*, por la que se trasladan facultades hacia órganos subordinados.

En cuanto a la *descentralización* propiamente dicha, estaríamos ante “una operación en la que una organización realiza una transferencia de competencia a favor de unidades subordinadas que las ejercen de forma autónoma, reservándose las facultades de coordinación y control” (Galofré, 2000: 22). Pueden distinguirse entre dos formas de descentralización, territorial y funcional, y dos niveles, el político o el meramente administrativo.

Por último, con la *externalización*, un tercero no perteneciente a la organización es quien gestiona la realización de ciertas actividades, buscando mejorar el servicio gracias a la introducción de cierta competencia en el momento de la adjudicación y la posibilidad de, si fuese necesario, recuperar la prestación para volverla a conceder a otro tercero o ejercitarla directamente.

En todo caso, con carácter general, “hay que decir que la descentralización es, paradójicamente, una operación en dos sentidos. Yo descentralizo facultades y centralizo controles, siempre tiene que ser así; lo contrario sería el abandono de esas facultades” (Galofré, 2000: 22).

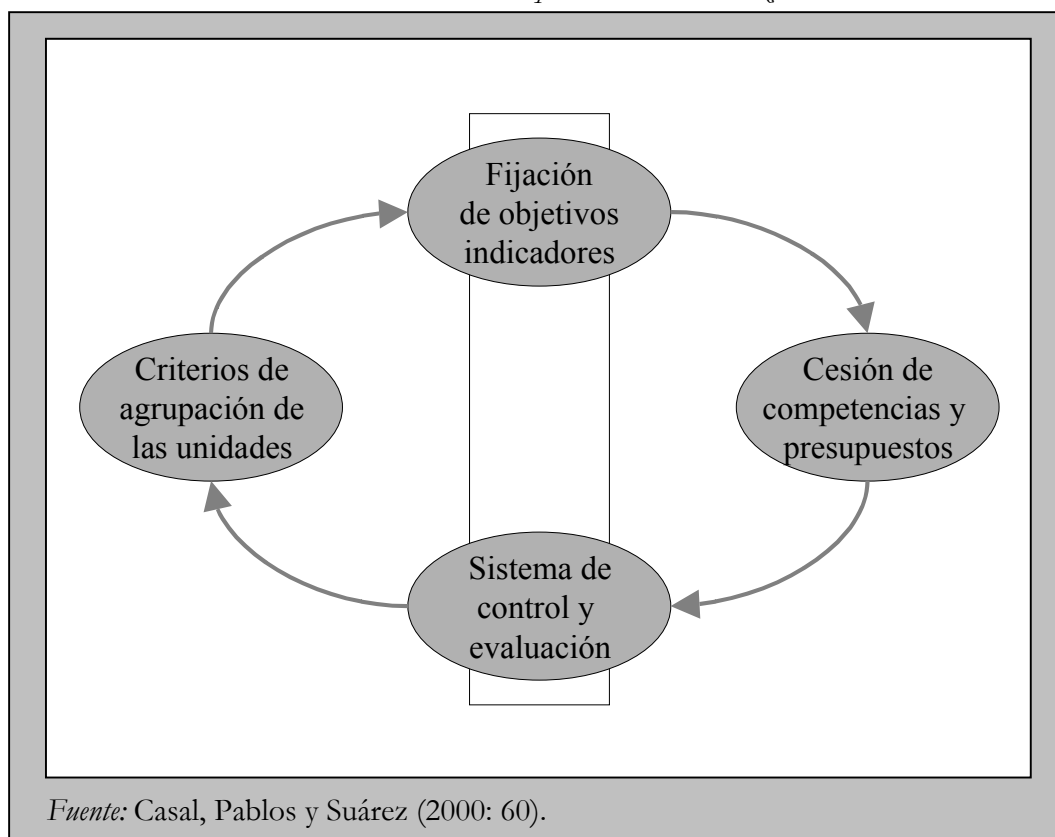
Con la base anterior, hemos de plantearnos ¿por qué se descentralizan las organizaciones? Casal *et al.* (2000) señalan tres motivos: a) la información, más disponible y fácil de procesar en organismos pequeños y focalizados; b) la mejor y más rápida respuesta; y por último, c) el factor humano, más motivado.

En cuanto a cómo realizar la descentralización, estos mismos autores distinguen cuatro fases secuenciales, que recogemos en el Cuadro nº 42 y son: 1) determinar los criterios de agrupación que acoten las unidades por grupos homogéneos; 2) fijar unos objetivos claros y medibles; 3) ceder competencias y recursos a las unidades; y 4) diseñar sistemas de evaluación y control.

Sea como fuere, la descentralización debe observarse como una forma más de adaptar la organización municipal a las nuevas necesidades, pero siendo siempre conscientes de que no es la solución universal a los problemas municipales. No obstante, será necesario avanzar en la descentralización en aquellas áreas o actividades en las que se haga precisa una mejora sustancial en los resultados y la eficiencia, sin que por ello se disminuya el control sobre los recursos públicos. En opinión de González – Páramo (1998: 30), “...deberían coexistir jerarquías descentralizadas y burocráticas, en un híbrido de contratos completos y relacionales, competencia y autoridad. Ni los procedimientos rígidos ni la descentralización pueden por sí solos ofrecer garantías de eficiencia. Si se acepta que las restricciones fiduciarias no legitiman el uso ineficiente de los recursos públicos, la gestión pública deberá ser burocrática en unos

casos y descentralizada en otros, y sujeta en todos a un adecuado control de legalidad que no constituya una rémora para la toma de decisiones.”.

**Cuadro n° 42.** *Fases del proceso de descentralización.*



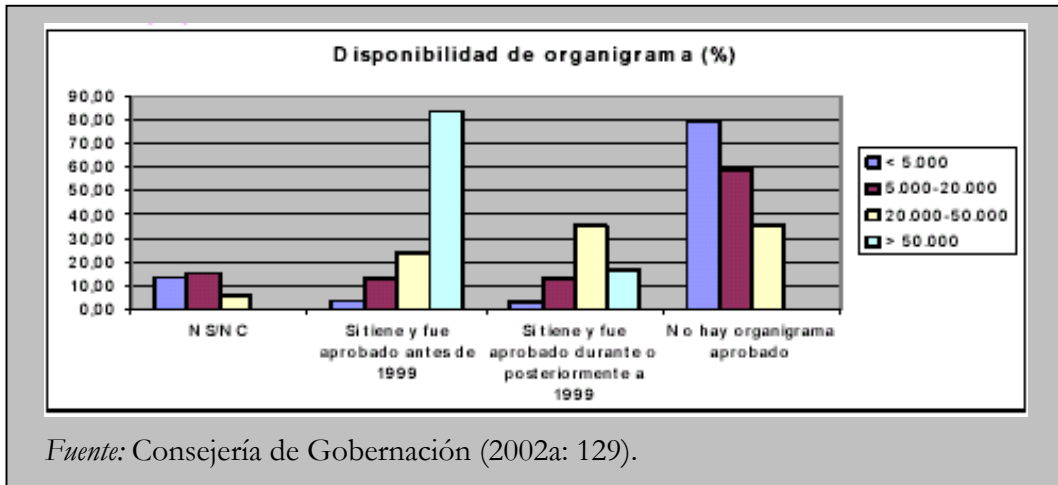
Los principales problemas que presenta la realización de este proceso los encontramos, por un lado, en que no siempre, sea cual sea el nivel de descentralización, se articulan adecuados mecanismos de control y seguimiento de las actividades transferidas. Por otro lado, encontramos la dificultad que supone la ausencia de sistemas de evaluación de las prestaciones en el contexto público local, aún más si tenemos en cuenta que cualquier sistema de información que se introduzca habrá de estar en consonancia con el nuevo modelo local, basado en una nueva cultura. Según Montesinos (1998: 112), “la introducción de una nueva cultura de competencias y justificación económicas de las organizaciones públicas conlleva sin duda nuevas necesidades de información y control, que de

forma sistemática deben proporcionarse en tiempo oportuno y como apoyo permanente a las decisiones. Sin embargo, cualquier diseño de nuevos sistemas de información y de control que no tome en consideración el marco contingencial de una nueva cultura organizativa y una profunda reforma de los mecanismos de motivación y responsabilidades en el Sector Público, estará condenado al fracaso o adolecerá de fuertes limitaciones para cubrir sus objetivos”.

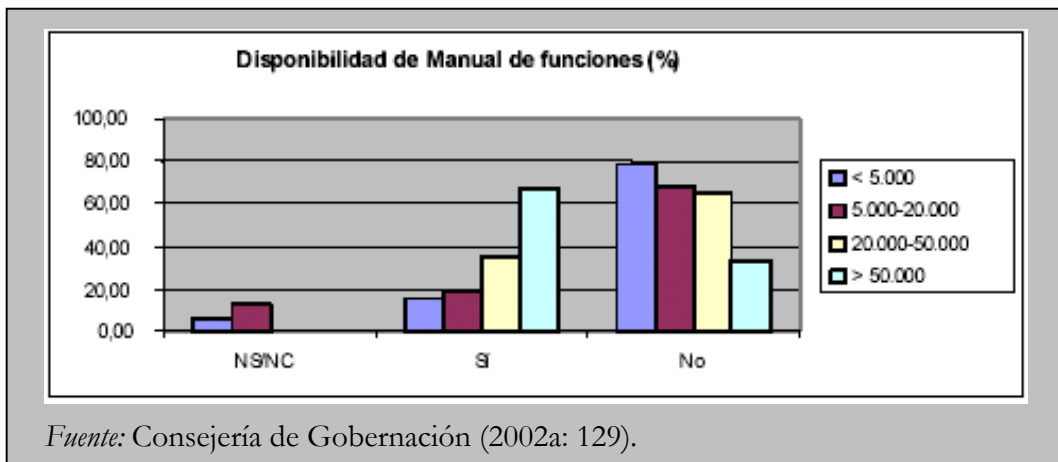
La aplicación de indicadores de gestión, como aportación a las necesidades de información y como instrumento para el control de las actividades, ya sean las realizadas directamente o aquellas otras que hayan sido descentralizadas, puede ser, desde nuestro punto de vista, de enorme utilidad. Más aún si consideramos la facilidad en su uso e interpretación por todos y cada uno de los agentes interesados en ésta tanto dentro como fuera de la organización.

Por último, no queremos terminar este apartado dedicado a los cambios en la estructura de las entidades locales sin antes exponer lo que al respecto señala el libro blanco sobre la situación en los consistorios andaluces. Lo que más resalta es al escasez de herramientas organizativas. Así, y salvo en los Ayuntamientos de municipios de más de 50.000 habitantes, no se dispone de organigrama. Una situación similar, si bien más acusada, encontramos respecto de los manuales de procedimientos y de funciones.

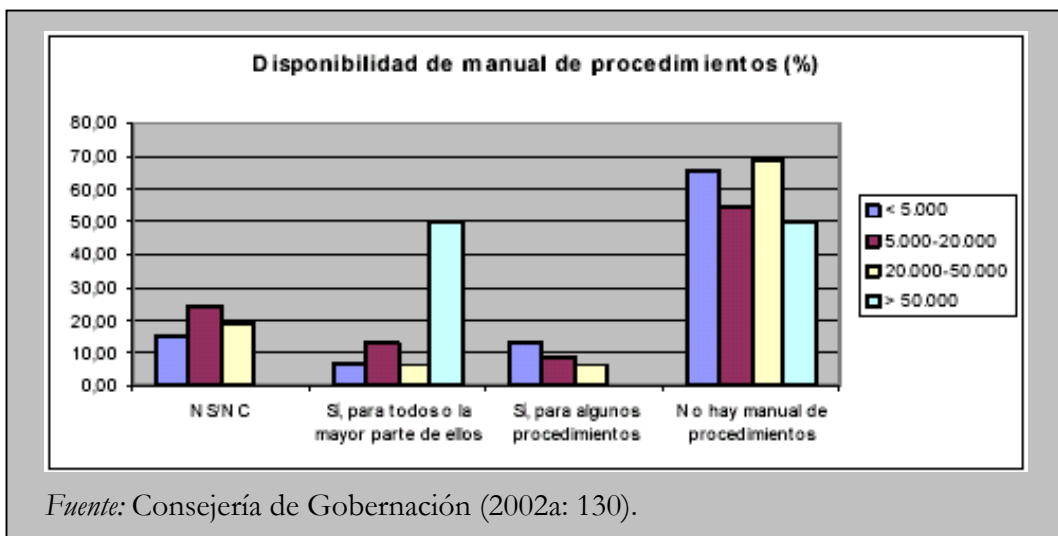
**Cuadro nº 43.** Disponibilidad de organigramas en los Ayuntamientos andaluces.



**Cuadro nº 44.** Disponibilidad de manual de funciones en los Ayuntamientos andaluces.



**Cuadro nº 45.** Disponibilidad de manual de procedimientos en los Ayuntamientos andaluces.



### 3.3.3. Procedimientos técnicos.

Las entidades locales, en su búsqueda de más calidad y mayor eficiencia, también habrán de afrontar reformas en los mecanismos y procedimientos con que realizan sus prestaciones. La Administración Local ha de buscar la aportación de valor añadido a los servicios que presta a los ciudadanos y de esta forma, como apuntan Montañés y Tamayo (2001), reducir todo lo que no sea necesario y aportar la racionalización de lo que sí lo es. Las medidas propugnadas para tal fin apuntan en la línea de acercarse a los procedimientos utilizados por el mercado, considerando que la competencia puede favorecer los aumentos de eficiencia y alentar la innovación en el contexto público.

Sin embargo, no todos coinciden en la bondad de los métodos del mercado y de la introducción de competencia. De esta opinión es Muñoz Colomina (1995), para quién los cambios en la Administración Pública basados en los realizados en el sector privado tienen poco fundamento, ya que, si bien las empresas pertenecientes a aquél encuentran un entorno dificultoso para mantener su supervivencia, no son iguales las circunstancias de las entidades de titularidad pública, puesto que no presentan problemas para su supervivencia, o por lo menos esa es la opinión de quienes las forman. Así, la mencionada autora escribe: “¿alguien en los organismos públicos ve peligrar su supervivencia? Parece que en la inmensa mayoría de las entidades no se considera que exista ese problema y, por tanto, el cambio en la gestión –de producirse– vendrá más por la iniciativa interna que impulsado por el exterior. Y donde no hay voluntad de cambio. ¿Qué se puede conseguir con una simple modificación de técnicas y procedimientos?” (Muñoz Colomina, 1995: 9).

Compartimos la idea anterior en el sentido de las reticencias existentes al cambio. Éstas no sólo se producen en el entorno público,



sino que es propia de cualquier organización que afronta una reformulación profunda de su cultura, estructura, etc. Aunque este tipo de reticencias suelen ser mayores en los organismos públicos, tanto por la cultura imperante como por el hecho de que las instituciones públicas difícilmente son cerradas. No obstante, sí parece que el contexto ha cambiado y comienza a exigir que la subsistencia de las entidades públicas no sea independientemente de su actuación. Se reclama legitimidad y ésta es fruto, en el actual entorno, de prestaciones de calidad y con costes reducidos, puesto que la posibilidad del aumento de los mismos es objeto de fuertes críticas y los ciudadanos demandan rendimiento de sus impuestos.

A pesar de todo, teniendo en cuenta que las peculiaridades propias del sector local, no debemos desechar las posibilidades que nos brindan los métodos que oportunamente puedan incorporarse desde el sector privado, y que en coherencia con los cambios culturales y organizativos que hemos expuesto, mantienen la idea de que “hoy en día la función pública tiene que dejar de entender la oferta de servicios como su tarea principal para pasar a asegurar el acceso de la población a estos servicios” (Delgado, 2000: 54).

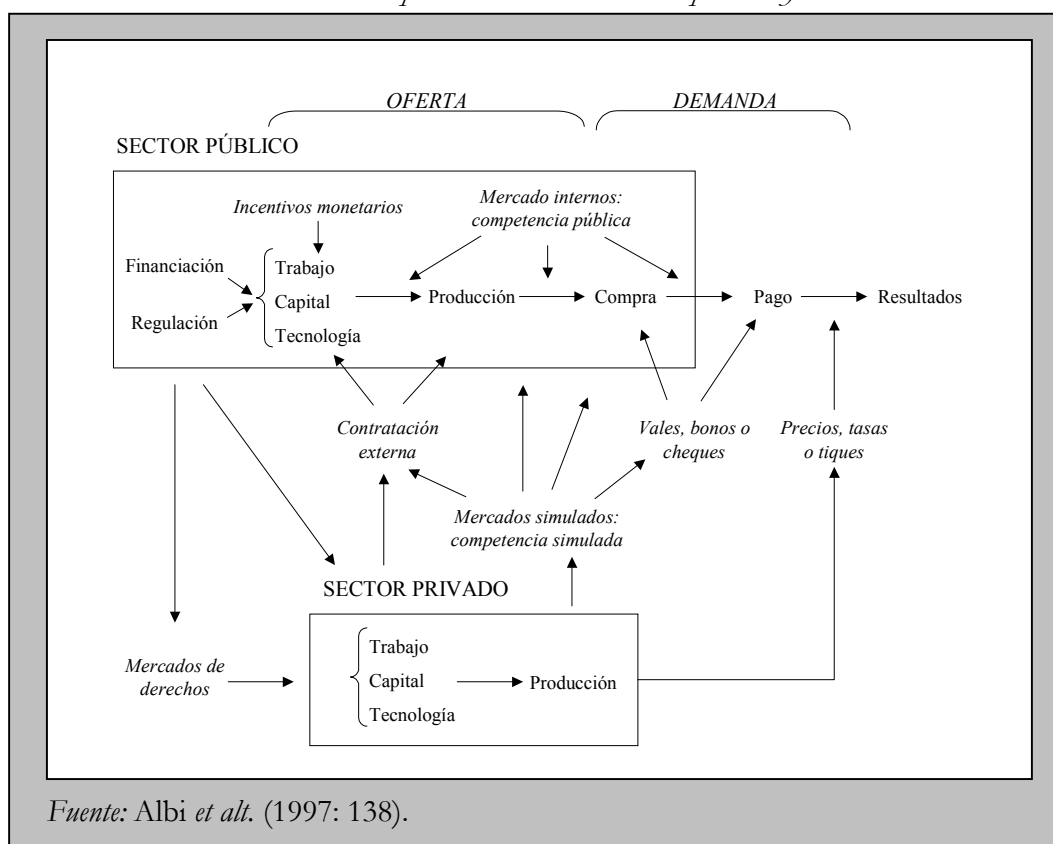
Los mecanismos que se pueden fomentar son muy diversos, aunque los que mayor eco han tenido en los sectores públicos de los países de la OCDE han sido las privatizaciones y los MCMs. En el caso particular de las Administraciones Locales, las privatizaciones no son de tanto interés como pueden serlo para el nivel estatal. La razón hay que encontrarla en que estas entidades tienen las competencias sin que éstas tengan potestad para realizar ningún cambio de tipo legislativo. Aunque sí se podrían realizar privatizaciones en aquellas prestaciones asumidas por las entidades locales que no sean de su competencia, éstas son mínimas, por lo que su importancia sería relativa. Además, como señala Valiño (2000), “la evidencia respalda la hipótesis de que el determinante

crucial del éxito económico de las privatizaciones radica en la competencia, no en la propiedad. Por lo tanto la privatización no ha sido garantía de mejora en la eficiencia”.

Los MCMs sí son de gran interés en el ámbito público local, pudiendo utilizarse para la prestación los servicios. La idea básica es que “en la prestación de bienes y servicios con algún componente de bien público siempre pueden introducirse elementos de mercado” (Savas, 1987, cap. 5). Ello nos da pie a referirnos a los mismos como “el resultado de una emulación del mecanismo de asignación de mercado en aquellos entornos en los que éste, bien sea por el tipo de agentes implicados en su intercambio, genera fallos insuperables en el terreno de la eficiencia y/o de la equidad.” (Calero, 1998: 11). La utilización de estos mecanismos “garantiza la provisión, sin tener que implicarse en la prestación de la misma, [...] Con ello recupera autonomía para centrarse en una serie de tareas básicas, sin tener que desperdigar su atención interviniendo directamente en la prestación de bienes y servicios que, las más de las veces, pueden ser realizados sin problemas por empresas privadas” (Fernández, 1995: 27).

En el Cuadro nº 46 se recogen, además de los siete MCMs más representativos, los efectos que éstos tienen sobre la oferta y la demanda, del mismo modo que cuál es la posición del Sector Público y el privado en las distintas tomas de decisiones.

A continuación resumimos brevemente los MCMs a los que hace referencia el cuadro, comenzando por aquéllos donde el sector privado adquiere mayor protagonismo en la toma de decisiones y terminando en aquéllos donde la presencia pública es mayor.

**Cuadro n° 46.** Principales mecanismos cuasi competitivos y de mercado.

*Precios, tasas o tiques*, son figuras todas ellas cuyo objetivo es repercutir al usuario del servicio parte del coste del servicio, tanto para financiarlo como para regular que el consumo realizado no sea excesivo. Además facilita al usuario un mecanismo de salida: no comprar.

Para la aplicación de este método han de darse cinco circunstancias: 1) baja obligatoriedad en el consumo; 2) la elasticidad precio debe de ser alta; 3) el servicio debe de presentar una relación reducida entre la efectividad y el coste; 4) el acceso de los ciudadanos de menores posibilidades quede garantizado; 5) el coste de establecimiento y cobro de los precios sea reducido.

Gómez (2000) comenta el caso particular del tiquet aplicado a la sanidad pública, que adaptamos a los servicios municipales. Tres serían, a

su juicio, las ventajas de su puesta en práctica: a) reducción de la demanda de servicios; b) incremento de la sensibilidad del usuario sobre el coste del servicio demandado; y c) la disminución del gasto público. Pero también relaciona los inconvenientes, que como puede verse, son propios de la aplicación del mercado en el contexto público. Así, entre otros tendríamos: 1) la reducción de la demanda no es selectiva, es decir, no se centra sólo en la demanda innecesaria; 2) sus efectos dependen de la elasticidad de la curva de demanda; 3) produce problemas de equidad y efecto sustitución.

El mecanismo de los *vales, bonos o cheques* facilita al consumidor un *cheque* con una cuantía, que puede complementarse por el propio usuario, pudiendo usarlo en la adquisición de un bien o servicio previamente determinado ya de productor público ya de productor privado. El cliente tiene una mayor posibilidad de elegir, puesto que la financiación es distribuida en función de sus preferencias de consumo, aunque para que su efectividad sea real, el mercado al que se aplica debe tener un grado mínimo de competencia.

La utilización de *incentivos monetarios*, intenta estimular a los trabajadores del servicio. La dificultad radica en la complejidad y el coste de los sistemas de información necesarios para llevar a cabo la medición de los resultados en cantidad y calidad.

Por otra parte, la implantación de *mercados de derechos*, basada en la concesión de licencias, permisos o cuotas de utilización de determinados bienes o derechos, permite la negociación entre los distintos poseedores, fomentando la eficiencia en la producción.

La *contratación externa*, busca aprovechar la competencia existente en el mercado para reducir los costes y aumentar la flexibilidad de su provisión. La necesidad de realizar una adecuada supervisión provoca

que se realice en servicios con mercados de alta competencia y sencillos, para su más fácil control. A pesar de ello, por diversas circunstancias, la construcción de infraestructuras ha sido una de las actuaciones públicas en las que más ha sido utilizado este sistema<sup>25</sup>.

En los servicios donde no existe oferta competitiva privada existe la posibilidad de la *competencia pública*. Consiste en crear un mercado interno de forma que los distintos proveedores del bien o servicio compitan por la financiación necesaria para la realización del mismo en función de las comparaciones realizadas entre ellos o por métodos como el análisis de frontera.

Por último, tenemos la *competencia simulada*. En este método, combinación del método anterior con la contratación externa, de los competidores públicos y privados compiten por una financiación que la Administración dedica a un bien o servicio determinado. Sus limitaciones son las propias de una contratación externa y de la competencia pública, junto con la posibilidad de procesos de selección por riesgo, también conocidos como *desnatado*, es decir, dar servicio a quienes cuentan con determinadas características, lo que iría contra la igualdad de los usuarios.

Para finalizar, señalaremos, utilizando palabras de Calero (1998: 28), que “la elección final entre los diferentes tipos de contratos dependerá de factores muy diversos, como la posibilidad de controlar la calidad del *output* por parte del comprador, el nivel de competencia entre proveedores, y la voluntad por parte del comprador de incentivar la

---

<sup>25</sup> Sobre financiación privada de infraestructuras públicas y su problemática contable puede verse Benito y Montesinos (2002). Por su parte, Pina y Torres (2003) desarrollan ampliamente el tema analizándolo dentro de la problemática general de la contratación externa.

entrada de nuevos competidores por medio de asumir el propio comprador mayores niveles de riesgo”.

### **3.3.4. El personal.**

La Administración Pública, como prestataria de servicios, ha de contar con el factor humano como punto clave, por lo que, la importancia del personal es incuestionable. Particularmente en las entidades locales, cuyo objetivo fundamental es proveer servicios a los ciudadanos, su importancia es primordial, convirtiéndose, además, en el punto de contacto entre los ciudadanos y el ente local. Proyecta, en definitiva, la imagen de la entidad ante los ciudadanos.

En aras al logro de las finalidades confiadas, la función pública cuenta con una serie de prerrogativas legales en materia de personal. Las características que describen a los empleados públicos serían, en opinión de Corral (2001), las siguientes:

1. La situación de los empleados es preferentemente de tipo funcionarial.
2. Las tareas que realiza el personal son esencialmente jurídicas, realizándolas con imparcialidad, neutralidad, independencia y eficacia indiferente.
3. Cada persona ha de hacer lo que su puesto exige, ni más ni menos, porque hacer más sería salirse de sus competencias y funciones.
4. Organización de tipo piramidal, con jerarquía de la autoridad. Cada nivel jerárquico tiene el grado y la extensión de autoridad y funciones que determinan las competencias que le han sido atribuidas.

5. Cada persona tiene un jefe inmediato del que recibe órdenes y al que da cuenta de sus actos. Se practica un estricto control para evitar que la actividad de las personas se convierta en autónoma.
6. El funcionario no debe tener en cuenta demanda alguna singular. Debe atender el interés general y no al singular, ya que atender a intereses singulares es antidemocrático.
7. Exigencia de comportamiento impersonal que lleva a actuar sin salirse de las rutinas encomendadas y con tendencia a la falta de responsabilidad e iniciativa.
8. Condiciones de trabajo establecidas unilateralmente por ley.
9. Inamovilidad en el empleo, de forma que el empleado no puede ser despedido, ni siquiera cambiado de puesto de trabajo si lo obtuvo por concurso.
10. Promoción y retribución basadas en la antigüedad, lo que conduce a la desvinculación entre retribuciones y rendimiento y a la falta de motivación.

Todos los rasgos distintivos mencionados vienen dados por la preocupación por el cumplimiento de la legalidad y la búsqueda del interés general, cuya garantía vendría originada, desde este enfoque, por el hecho de que este personal cuenta con un empleo vitalicio, el cual “es la garantía que tiene, precisamente la sociedad para que se les administre el dinero público y se sirvan los intereses generales, desde principios de legalidad, igualdad y seguridad jurídica, transparencia y objetividad” (Ramiro, 1997: 59)

Éstas han sido las máximas que han primado en la Administración tradicional, dibujando una estructura jerárquica y autoritaria. Pero ante el cambio en el entorno, la concepción de los recursos humanos que

acabamos de trazar no sólo no logra los objetivos encomendados sino que supone en una rémora para la consecución de sus fines. La visión que se tiene de los empleados públicos, y con ellos del propio Sector Público, es muy negativa. Así lo apuntan Loredó y Suárez (1998: 200) afirmando que “la falta de claridad en las metas y la inexistencia de incentivos adecuados hacen que la función pública se aleje, a menudo, de su objetivo básico: la prestación de servicios de calidad a los ciudadanos a un coste aceptable. Esta situación tiene su reflejo en la propia sociedad, que de manera más o menos explícita, critica el *status* del empleado público –hoy por hoy, ciertamente desprestigiado–.”

Gran parte de las causas del desprestigio las encontramos en que no se ha prestado la atención que el factor humano merecería. La gestión del mismo, la selección, la formación, la motivación, etc. no han sido realizadas de forma adecuada para conseguir la flexibilidad que parece necesitar. Este es el camino que en distintos países se está siguiendo<sup>26</sup>.

En el proceso de reforma, Muñoz Colomina (1995) mantiene la opinión de que la introducción de técnicas desde el sector privado, afectan sobre todo a los recursos humanos, y lo hacen de dos formas: cualitativa y cuantitativa.

En el caso de los cambios de tipo cualitativo, nos encontraríamos con que, en el ámbito privado se ha pasado de valorar la especialización como criterio para la eficiencia productiva a dar preponderancia a la polivalencia. En el ámbito público este cambio no debería tener la menor dificultad dada la capacitación de los empleados públicos. Sin embargo, hay que señalar la aparición de dificultades debidas sobre todo a los

---

<sup>26</sup> Una visión de la situación de los recursos humanos en distintos países, así como las medidas que se están adoptando para flexibilizar su gestión puede encontrarse en MAP (1995).



obstáculos planteados por el liderazgo en la implantación de este tipo de iniciativas.

Las empresas privadas, respecto del aspecto que Muñoz Colomina denomina cuantitativo, generalmente adoptan una postura beligerante de reducción de personal como camino para el aumento de productividad. Estos cambios, que en algunos casos han sido realizados por entes públicos<sup>27</sup>, son de difícil encaje por la sociedad cuando es la Administración quien los hace.

A nuestro modo de entender, la gestión de los recursos humanos públicos es compleja y diferente a la que se realiza en las empresas privadas. Loredó y Suárez (1998: 197-198), recogiendo la opinión de López y García (1995), Villoria (1997) y Villoria y Pino (1997), enumeran las particularidades que dificultan esta gestión en el ámbito público: 1) rigidez en el proceso de reclutamiento y selección; 2) selección externa por cuerpos de funcionarios; 3) formación previa y a cargo del candidato; 4) inamovilidad de los funcionarios; 5) retribución y carrera profesional poco vinculadas al rendimiento; y 6) formalización del comportamiento.

Es necesario, pues, considerando las peculiaridades apuntadas, afrontar cambios en la forma de gestionar los recursos humanos. Estos cambios habrán de afrontarse con gran cautela y afectarán, y se verán afectados, por las reformas que se realicen sobre la cultura, la estructura organizativa y los procedimientos, debiéndose considerar la enorme importancia del personal en la organización y que, por tanto, convendrá

---

<sup>27</sup> Un ejemplo de reducción de plantilla y aumento de productividad del personal es el realizado por el Ayuntamiento de Barcelona, basado en la congelación de la OEP, la amortización de vacantes, los incentivos a la jubilación, reducción de contratos temporales y eliminación de horas extraordinarias, la recolocación del personal excedente de los servicios, etc. Valls i Cerulla (1998) expone en detalle todo este proceso.

observar las opiniones de los empleados por el conocimiento y la experiencia que pueden aportar (Montañés y Tamayo, 2001: 2).

Es oportuno resaltar como el personal, allí donde se han emprendiendo cambios importantes en la concepción de los Ayuntamientos –adoptando nuevas tecnologías, reformando estructuras, revisando los procedimientos,...–, ha sido considerado como aspecto clave en el proceso. Siguiendo a Casal (1998: 242) “...es preciso remarcar que una Administración Municipal como es la nuestra en la que, junto a la introducción de los cambios tecnológicos, si quiere imprimir un marcado carácter de apertura a la sociedad a la que sirve, debe contar necesariamente como factor estratégico principal la gestión de los recursos humanos y en ésta es imprescindible que los directivos, profesional y empleados en su conjunto hagan real este cambio, y en ese camino de motivación, de aunar voluntades, de concitar apoyos y comprometer, en resumen, a los efectivos de una organización en el proceso de cambio, es en el que se quiere mover la política de recursos humanos del Ayuntamiento de Gijón.”

De igual modo, hay que reseñar la importancia que tienen para la puesta en marcha de la reforma de los Ayuntamientos la motivación, los incentivos, la promoción y sobre todo la formación del personal, aspecto que creemos clave en todo el proceso. Y es que la realización de todos los cambios en la Administración Local necesita de la colaboración del factor humano. En opinión de Pastor (2001), el uso de incentivos de tipo inmaterial, fomenta la satisfacción personal de los empleados a través de la autorrealización, la autoestima y el respeto. Esta misma autora insiste en la utilización por parte de las Administraciones Locales de dos instrumentos de motivación: la comunicación y la participación en la organización. “La participación permite además de la implicación y motivación de las personas, la consecución de una serie de beneficios en la organización, ya que si los miembros de una organización se

encuentran más motivados y satisfechos, mejorará la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios prestados por esa organización” (Pastor, 2001: 5).

En cuanto a la participación del personal, podría articularse a través de grupos de trabajo con los que se reconoce la capacidad de innovación y creatividad de los trabajadores. Estos grupos de trabajo podrían establecerse según la tipología recogida en el Cuadro nº 47.

**Cuadro nº 47.** *Tipología de grupos de trabajo.*

	PROCEDENCIA DE LOS INTERGRANTES	VOLUNTARIEDAD DE LOS MIEMBROS	NIVEL DE PARTICIPACIÓN	DECISIONES	DURACIÓN
CÍRCULOS DE CALIDAD	ÁREA FUNCIONAL / PROBLEMA	SI	REALIZACIÓN EJECUCIÓN CONTROL	PASAN A LA DIRECCIÓN	PERMANENTE
GRUPOS DE MEJORA	INTERDISCIPLINAR / MULTIJERÁQUICA	NO	REALIZACIÓN CONTROL	EJECUTIVAS	TEMPORAL
GRUPOS AUTÓNOMOS	ÁREA FUNCIONAL	NO	REALIZACIÓN EJECUCIÓN CONTROL	EJECUTIVAS	PERMANENTE

*Fuente:* Pastor (2001).

La situación del personal al servicio de las Administraciones Públicas en España viene marcada por distintas actuaciones de tipo legislativo. Destaca, a este respecto, la puesta en marcha de distintas medidas y herramientas, como la *Relación de Puestos de Trabajo* (RPT) o la *Oferta de Empleo Público* (OEP), introducida por la Ley 30/1994, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Sin embargo, su adopción no parece la idónea. En el caso de la OEP porque, como señala Pérez (1999: 228), encuentra dificultades tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, en concreto:

1. La problemática de incardinar una selección por Cuerpos/Escalas en un sistema de puestos de trabajo.
2. El prolongado lapso de tiempo que transcurre entre la determinación de las necesidades de personal y su cobertura.
3. La complejidad organizativa que dificulta la coordinación de las diferentes unidades implicadas.

Loredo y Suárez (1998: 198) también señalan la insuficiencias de los referidos instrumentos cuando, sobre la RPT y la OEP, escriben que “ambas herramientas parten de una concepción excesivamente centralizada y poco transparente, y no han permitido corregir la coexistencia de unidades infradotadas con otras excedentarias. Parece predominar una gestión reactiva a proactiva de los recursos humanos. Como consecuencia, es muy probable que no se disponga de las personas adecuadas, en el momento preciso.”

Otra novedad importante fue, para los tres niveles de la Administración y la totalidad del personal, independientemente de la relación contractual, el Estatuto de la Función Pública, que vino a intentar mejorar las circunstancias de la gestión del empleo, planteando una serie de modificaciones sobre la legislación anterior, como son:

1. Se regula la función directiva por primera vez, optándose por la profesionalización .
2. Creación de tres órganos (Consejo, Conferencia sectorial y Comisión de coordinación) con la intención de armonizar las condiciones de los trabajadores en los distintos niveles de la Administración.
3. Propuesta de cambio de la carrera administrativa, que estaría basada en categorías en lugar de en puestos.
4. Implantación de sistemas de evaluación.

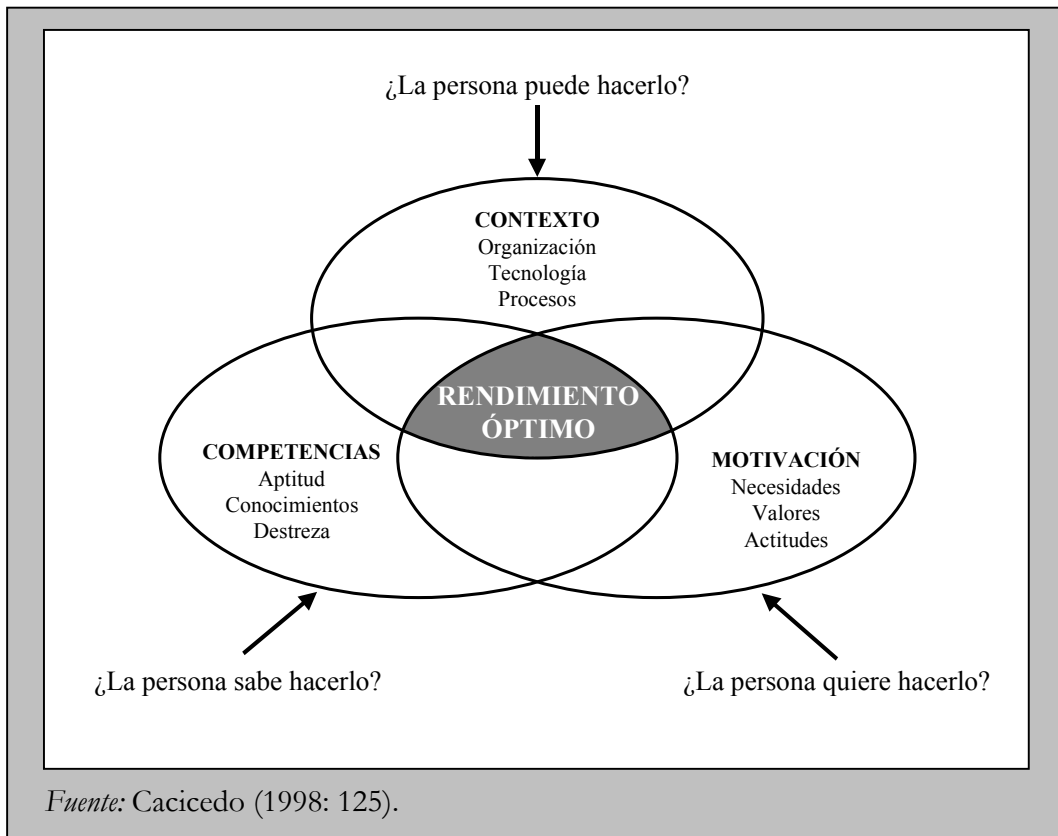
5. Flexibilización de la gestión de personal a través de una mayor agilidad en la movilidad por razones organizativas, de igual modo que mediante la reforma del régimen disciplinario.
6. Apuesta por la negociación colectiva aunque sin abandonar la representación sindical.

En definitiva, si analizamos el modelo de gestión de los recursos humanos que rige en la actualidad en las entidades locales, podremos observar las trabas que presenta al aprovechamiento del potencial del personal con que cuenta. Ezquiaga (2000: 63-64) enumera los aludidos obstáculos así: 1) excesiva politización de los puestos directivos; 2) deficiencia en la planificación y excesiva politización de la carrera profesional administrativa, y con mecanismos de promoción en función de carreras jerárquicas de tipo burocrático y ligadas a titulaciones; 3) excesiva centralización de las competencias sobre el personal; 4) procesos de selección lentos, costosos y poco eficaces, sin que existan políticas activas de reclutamiento; 5) sistema retributivo desligado del rendimiento, con grandes diferencias respecto del sector privado en los niveles más altos, lo que conlleva la fuga de los directivos; 6) política formativa deficiente, ponderándose en mayor medida la experiencia. Ante este panorama, dicho autor apostilla que “todos estos problemas generan situaciones de falta de motivación tanto por la inexistencia de incentivos como de metas profesionales, prestación de servicios públicos.” (Ezquiaga: 2000).

Resumiendo, la puesta en práctica de medidas de reforma en las Administraciones Locales debe prestar especial atención a la gestión del personal. Los cambios que se produzcan, dentro del conjunto que estamos analizando, y teniendo siempre como objetivo la orientación hacia el ciudadano, deben sustentarse en tres pilares. Éstos, en opinión de Cacicedo (1998), han de ser: el contexto, entendido como los

elementos soporte precisos para realizar las tareas; las competencias, desarrollando las capacidades necesarias; y la motivación.

**Cuadro n° 48.** *La gestión del personal en organizaciones orientadas al rendimiento.*



### 3.3.5. Las nuevas tecnologías de la información.

La sociedad actual es una sociedad altamente tecnificada. Sería irreal pensar en alguna tarea común en la que no se utilicen las nuevas tecnologías. Los usuarios información, concededores como son de las mejoras que los avances tecnológicos han introducido, han aceptado los cambios que suponen dada la mayor calidad que gracias a ellas reciben.

En nuestro país, la Sociedad de la Información, en su conclusiones sobre la evolución de la sociedad de la información para el periodo 2001-2005<sup>28</sup>, señala, respecto de las nuevas tecnologías, que:

1. Los avances más notables serán en el acceso a la información, el acceso a la educación y la mejora de la calidad de vida en áreas geográficamente aisladas.
2. El 40% de la población española tendrá acceso a Internet.
3. La conexión de banda ancha, los contenidos atractivos y comunicaciones seguras aumentarán la disposición a pagar por el uso de Internet.
4. Percepción de aceptable grado de seguridad en las transacciones por Internet.
5. Dificultad de predecir el impacto de Internet en la vida diaria.
6. Las empresas incorporarán aplicaciones interactivas. En 2005 el acceso a Internet se habrá generalizado entre ellas y más de la mitad habrán creado su *website*.

---

<sup>28</sup> Información disponible en la siguiente dirección de Internet:

<http://www.telefonica.es/sociedaddeinformacion/partes/persperc/index.html>

7. La facilidad para el acceso a la información, la consulta de la situación de gestiones en curso y la rapidez en las gestiones son los aspectos en que se espera mayor mejora en las Administraciones Públicas.
8. En 2005 todos los tipos de terminales interactivos tendrán un precio entre un 30 y un 50% inferior al actual.
9. El PC seguirá siendo el terminal multimedia predominante en los hogares, seguido por el televisor digital.
10. Para acceder a los contenidos interactivos desde el entorno doméstico, el uso del televisor digital estará ya cerca del PC.
11. Todos los contenidos estarán en Internet.
12. La generalización del acceso de banda ancha se conseguirá gracias al despliegue de redes de diferentes tecnologías: televisión (digital terrena, por satélite o cable), ADSL y UMTS.
13. Variará la facturación por acceso y se extenderá el ‘pago por uso’.
14. Los factores clave para el éxito en Internet son la calidad de los productos y la atención al cliente.

Ante esta situación, el reto de la Administración, como señala Sugranes (2001), está en “ofrecer servicios internos y a la ciudadanía, empresas y profesionales, de acuerdo con los nuevos requerimientos de la sociedad de la información”. Por eso a nivel europeo, en la cumbre de la ciudad portuguesa de Feira se enuncian una serie de compromisos en relación con las nuevas tecnologías, como son los siguientes:

1. Información pública esencial en línea: jurídica, medioambiental, administrativa, cultural, tráfico.
2. Acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos.



3. Procedimientos administrativos simplificados en línea para empresas (p.e. creación de empresas).
4. Desarrollo de un planteamiento coordinado de información del Sector Público a nivel europeo.
5. Fomento de utilización de programas de fuente abiertas y difusión de las mejores prácticas.
6. Fomento de utilización de la firma electrónica en el Sector Público.
7. Trámites de la Comisión europea en línea: financiación, contratos de investigación, licitación pública, ...

En España, ya a comienzos de la década de los noventa, el Ministerio de Administraciones Públicas (1990) resaltó que la modernización del Sector Público ha de pasar por la mejora en la gestión y la utilización de las nuevas tecnologías, las cuales deben: 1) propiciar un nuevo modelo de gestión, especialmente en los aspectos económicos, de recursos humanos y de tratamiento de procedimientos; 2) forzar a una actitud más proactiva en la actualización, distribución y difusión de la información; 3) ayudar a superar los problemas de comunicación interna; y 4) orientarse como un sistema integrado que rompa la tendencia a la dispersión de soluciones.

El ciudadano, en tanto que usuario de los servicios de la Administración, reclama de ésta la calidad a través de la introducción de las nuevas tecnologías. Como recoge Martín (2001), estamos ante una demanda exigente, en cuanto que pide información que habrá de ser útil, comprensible, actualizada y accesible; sobre la tramitación, a la que hay que exigir sencillez, rapidez, fiabilidad, que se produzca de forma guiada y asistida, y a través de sistemas integrados; que fomente la participación (quejas, sugerencia, foros de opinión, etc.); y, por último, que haya

información disponible para lo que el autor denomina negocio, es decir, para la actividad de la entidad, dando información sobre ayudas, intermediación, proveedores, etc.

Así las cosas, ¿qué papel cumple la Administración Local en el contexto de las nuevas tecnologías? La Administración Local habrá de apoyar el desarrollo de redes ciudadanas e integrarlas en sus portales de ciudad, poner en marcha centros de tecnología donde se potencie el aprendizaje y uso, y sirva de vivero para nuevas iniciativas empresariales, desarrollar aplicaciones para la gestión de los servicios, etc.

Ha de tenerse en cuenta que las reformas deben comenzar por la incorporación de tecnología y que ésta está íntimamente relacionada con los sistemas de información. Por eso, en opinión de Arenilla (2000), ante los cambios a introducir en los sistemas de información y en la tecnología, hay que tener presentes las siguientes cuestiones:

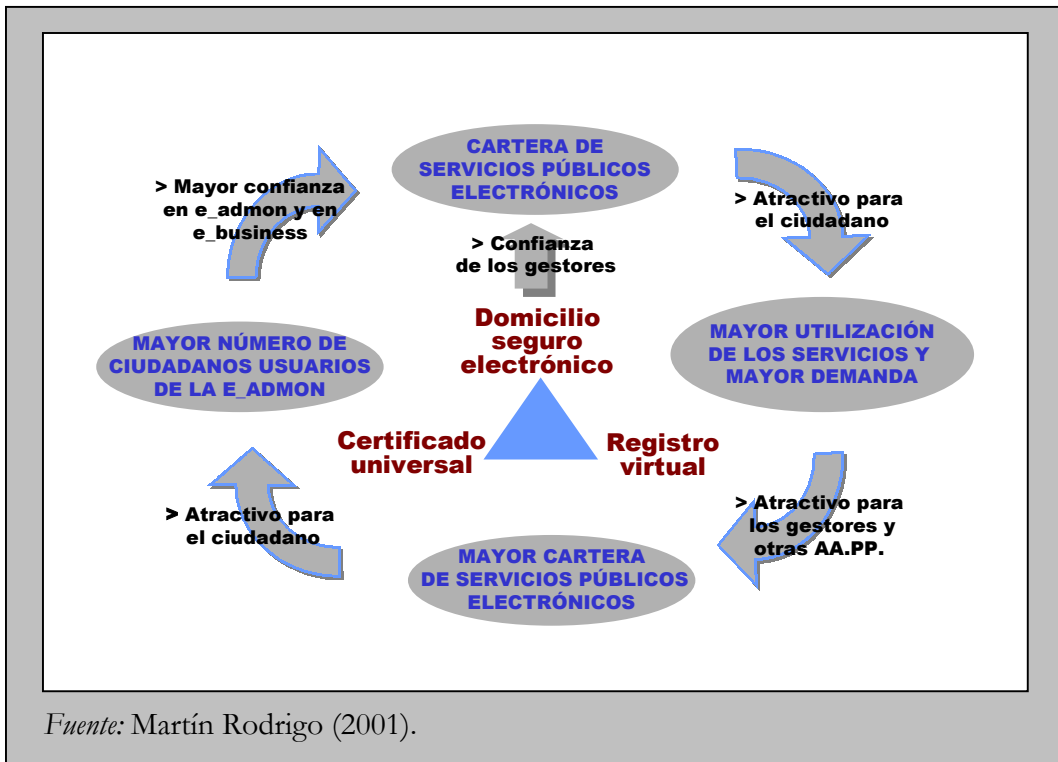
1. Deben tratarse de una manera integrada con el resto de factores organizativos, si bien la infraestructura tecnológica debe de ser desarrollada previamente al proceso modernizador.
2. Las entidades públicas han de coordinarse internamente y entre ellas puesto que el ciudadano no entiende parcelaciones administrativas ni de la información. Ello implica que los sistemas deben de ser interconectables, flexibles y adaptables.
3. Por su posición de liderazgo social, el cambio tecnológico debe ser considerado prioritario y como factor estratégico.
4. Las reformas de estos sistemas son costosas.
5. Su reforma supone, en la medida que cambia los flujos de información, alteraciones de poder que generan resistencias.

En definitiva, como señala Serra (2001), la Administración Local debe ser pionera e innovadora. Pionera porque, desde su cercanía, habrá de asumir, con anterioridad a que lo haga el mercado, el riesgo de facilitar la introducción de las tecnologías para el conjunto de la sociedad. Al mismo tiempo, habrá de aplicar las tecnologías a sus propios procesos innovando en la prestación de los servicios. Además, ha de ver las nuevas tecnologías “como instrumentos para mejorar la gestión pública y las relaciones de la Administración con los ciudadanos” (Villasol y Marsal, 2001). Todo ello con una doble finalidad: informar al ciudadano y mejorar el trabajo de los funcionarios (Mantecón y Solla, 2001). Aunque no se debe olvidar la existencia de un gran analfabetismo tecnológico, sobre todo en algunas capas de la sociedad, por lo que no sólo habrá de actuar como promotor de iniciativas de formación y disminución del impacto por la progresiva implantación de las innovaciones tecnológicas.

La clave para el éxito de la implantación de las nuevas tecnologías en el ámbito público se encuentra, a juicio de Martín Rodrigo (2001), en conseguir un sistema fiable que despierte el interés tanto de los gestores como de los usuarios últimos que van a ser los ciudadanos. En el Cuadro nº 49 se muestra un esquema muy ilustrativo al que el autor denomina *Triángulo y círculo del éxito*.

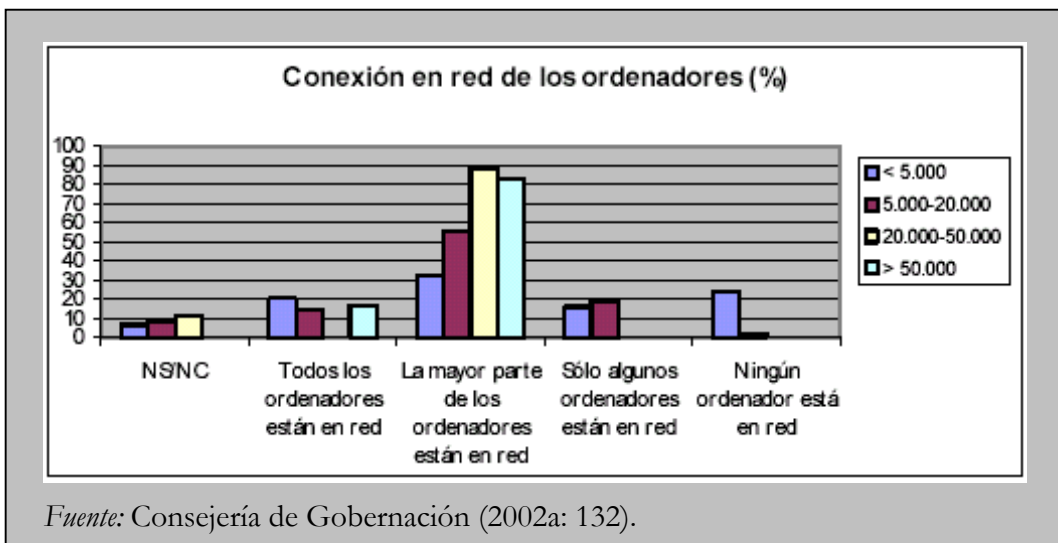
Pero, para provocar este proceso se necesitan afrontar una serie de cambios, que según apunta Díaz de Garayo (2001), habrían de consistir en: introducir la competencia y la eficacia, garantizar la seguridad jurídica, cumplir con los plazos establecidos, alcanzar la coherencia en la información,... De este modo, las Administraciones Locales comienzan a utilizar las nuevas tecnologías aplicándolas en los distintos ámbitos: 1) automatización de operaciones; 2) gestión de procesos y productos; 3) relaciones con clientes y proveedores/ciudadanos; y 4) Ventajas competitivas; 5) toma de decisiones (Villasol y Marsal, 2001).

Cuadro nº 49. *Triángulo y círculo del éxito*

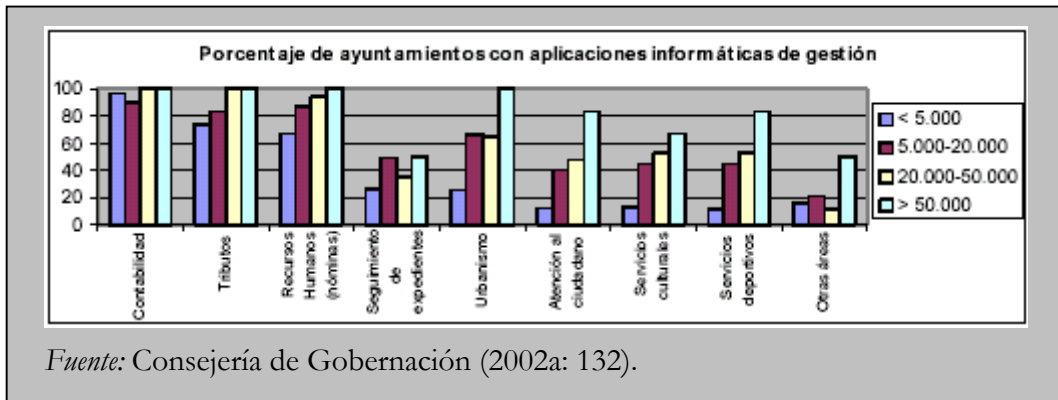


Por último, recogemos un resumen del uso en los Ayuntamientos de Andalucía de las nuevas tecnologías se presenta en los siguientes cuadros.

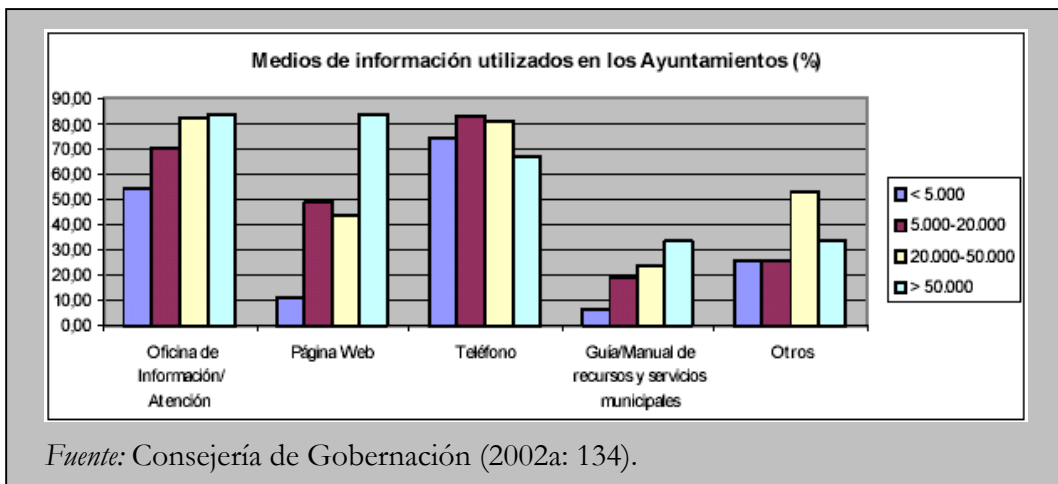
Cuadro nº 50. *Conexión en red de los ordenadores en los Ayuntamientos andaluces.*



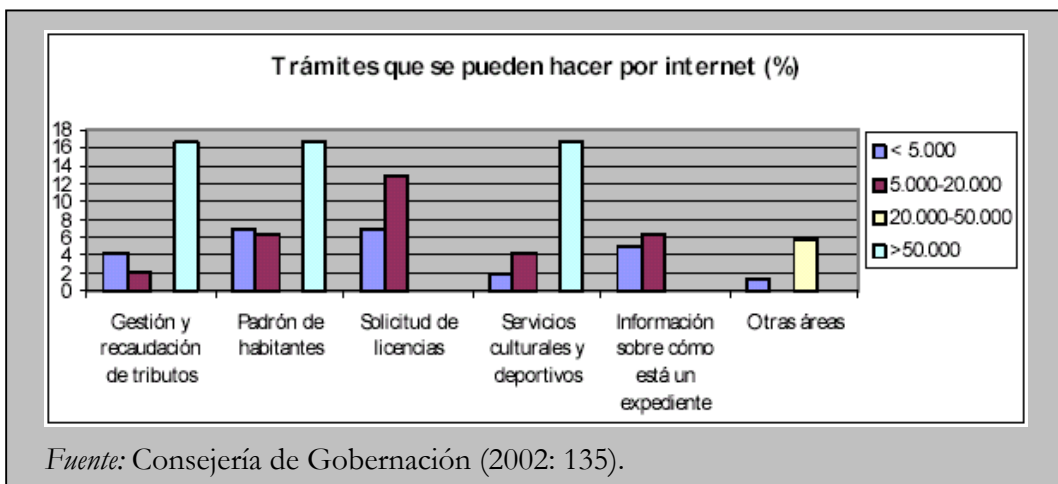
**Cuadro nº 51.** *Porcentaje de ayuntamientos andaluces con aplicaciones informáticas de gestión.*



**Cuadro nº 52.** *Medios de información utilizados por los Ayuntamientos andaluces.*



**Cuadro nº 53.** *Trámites que se pueden hacer por Internet en los Ayuntamientos andaluces.*



### 3.3.6. Retos de las Administración Local andaluza.

Finalizamos el análisis de las implicaciones que sobre el ámbito municipal tienen los nuevos planteamientos basados en la calidad y el ciudadano, recogiendo las conclusiones que, en forma de retos y líneas de actuación, el libro blanco de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía señala para las entidades locales andaluzas en los ámbitos de servicios públicos (Cuadro nº 54), la situación económico-financiera (Cuadro nº 55) y la organización (Cuadro nº 56).

**Cuadro nº 54.** *Retos Estratégicos y Líneas de Actuación en el ámbito de los servicios públicos.*

<b>Retos Estratégicos</b>	<b>Líneas de actuación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir y controlar el peso del factor de población estacional en la prestación de servicios públicos.</li> <li>• Fomentar el asociacionismo entre los municipios de menor población.</li> <li>• Analizar detenidamente las características de los servicios a la hora de elegir la forma de gestión más conveniente.</li> <li>• Mejorar y equilibrar las fuentes de financiación de los servicios públicos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlar y limitar el desajuste en el ámbito de los recursos materiales y de personal laboral que ocasiona el factor de población estacional.</li> <li>• Superar los inconvenientes (organización, coordinación y desigualdades) que origina la gestión del asociacionismo y valorar las ventajas (coste económico, compartir los recursos y calidad y mejoras para la ciudadanía) del mismo.</li> <li>• Elegir de forma pertinente y adecuada, según las características de cada servicio, la mejor forma de gestión para prestar el servicio.</li> <li>• Adecuar las necesidades de prestación de servicios a la fuente de financiación y a su nivelación y posible incremento.</li> </ul>

*Fuente:* Consejería de Gobernación (2002b: 38).

**Cuadro nº 55.** *Retos Estratégicos y Líneas de Actuación en el ámbito económico-financiero.*

<b>Retos Estratégicos</b>	<b>Líneas de actuación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificar el actual sistema de financiación de las entidades locales.</li> <li>• Mejorar la eficiencia del gasto.</li> <li>• Concentrar la actividad en los servicios propios o bien modificar el catálogo de servicios mínimos necesarios.</li> <li>• Desarrollo de una política fiscal reflejo de un mayor equilibrio entre la actuación política y la presión fiscal.</li> <li>• Mejorar el conocimiento de la estructura de costes de los servicios.</li> <li>• Mayor objetividad en la distribución de los fondos.</li> <li>• Mayor participación en los ingresos de la Comunidad autónoma.</li> <li>• Introducción de una política de endeudamiento financiero que permita que la cartera de operaciones sea adecuada a la actividad financiada y a la estructura de la propia entidad local.</li> <li>• La adecuación de los políticas de cooperación de la Junta de Andalucía a la situación de las entidades municipales de la Comunidad Autónoma.</li> <li>• Dar respuesta a las demandas de inversión de la vecindad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.</li> <li>• Desarrollo de nuevas técnicas de gestión.</li> <li>• Impulso del Pacto Local.</li> <li>• Desarrollo de una mayor responsabilidad financiera en la gestión municipal.</li> <li>• Reforma de las líneas de ayuda de la Junta de Andalucía.</li> <li>• Planificación de la actividad municipal.</li> </ul>

*Fuente:* Consejería de Gobernación (2002b: 39).

Cuadro n° 56. *Retos Estratégicos y Líneas de Actuación en el ámbito organizativo.*

Retos Estratégicos	Líneas de actuación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso y legitimación política.</li> <li>• Formación de la organización.</li> <li>• Dotación de recursos económicos.</li> <li>• Satisfacer las exigencias mínimas de calidad de la ciudadanía.</li> <li>• Implantar estructuras gerenciales.</li> <li>• Crear niveles mínimos de desarrollo organizativo.</li> <li>• Detección interna y concienciación de la organización de la necesidad de cambio.</li> <li>• Buena planificación del cambio.</li> <li>• Satisfacción de las necesidades primarias del municipio.</li> <li>• Alcanzar un nivel de desarrollo tecnológico.</li> <li>• La comparación con otras organizaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenciar la concienciación en materia de gestión de calidad.</li> <li>• Mejora de los actuales sistemas de atención a la ciudadanía.</li> <li>• Diseño de nuevos modelos organizativos más eficientes.</li> <li>• Planificación adecuada del 'cambio'.</li> <li>• Potenciar las infraestructuras tecnológicas de los ayuntamientos.</li> <li>• Desarrollo de una red (foros, círculos de calidad).</li> </ul>

*Fuente:* Consejería de Gobernación (2002b: 40).

De los retos apuntados, siendo todos de gran relevancia, nos gustaría resaltar la necesidad de mejorar en la prestación y la gestión de los servicios públicos locales. En esta línea, que duda cabe, sería útil la disposición de sistemas de evaluación, cuya implantación no sólo facilitaría la medición de las actuaciones públicas, procurando el mejor uso de los recursos disponibles, sino que permitiría, además, una mejor conocimiento de la organización y estructura, ayudando a la toma de decisiones tanto operativas como estratégicas.



## **CAPÍTULO III**

---

# **LOS INDICADORES DE GESTIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONTROL**



Las Administraciones Públicas, en respuesta a las exigencias realizadas por la sociedad, vienen practicando, como hemos tenido la oportunidad de analizar, una serie de reformas denominadas en conjunto NGP. Estos cambios, que afectan a la cultura, estructura y procedimientos de las entidades públicas, tienen como principal objetivo mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos.

En el caso concreto de las Administraciones Municipales, hemos analizado cuales son los efectos que las reformas tienen sobre las mismas y como éstas orientan sus actuaciones hacia la calidad, entendida como satisfacción del ciudadano, que es el cliente de los servicios públicos locales. Lógicamente, para la consecución de estos fines es necesario que los gestores dispongan de instrumentos que posibiliten la evaluación de las actuaciones municipales.

Así pues, tras haber analizado las Administraciones Locales y las reformas de la NGP, creemos conveniente abundar en el estudio del control y la evaluación en el ámbito público local así como en las técnicas utilizadas para dicha evaluación. Entre ellas, apostamos por los

indicadores de gestión por lo que los utilizaremos en la investigación empírica que pretendemos, para lo que previamente consideramos necesario delimitar el concepto, clasificación, características, utilidad, etc. de esta técnica.

# 1. LA GESTIÓN PÚBLICA Y SU CONTROL

---

## 1.1. La dirección estratégica en la Administración Pública.

El desarrollo de la estrategia, entendida ésta como “modelo de decisión que revela la misión y objetivos de la organización, así como los planes y políticas para lograrlos, de forma que defina su posición competitiva respecto de en qué negocio está o quiere estar y qué quiere ser” (Bueno, 2001: 413), es primordial para cualquier organización económica.

La estrategia necesita de la planificación y gestión, razón que justifica la existencia del sistema de dirección estratégica, concepto acuñado en el campo de la organización empresarial que puede definirse, siguiendo a Boseman y Phatak (1989: 4), como el proceso que “está preocupado por la determinación de la dirección futura de una organización y la implementación de decisiones que ayuden a alcanzar los objetivos a largo y corto plazo de la misma” y que, a juicio de estos mismos autores, pese a haber gozado de mayor predicamento en las

entidades privadas, es de aplicación a entidades tanto lucrativas como no lucrativas.

La dirección estratégica, pues, responde al proceso secuencial para la gestión de organizaciones, ya descrito por Fayol o Deming, y que consta de planificación, organización, ejecución y control. Este proceso continuo, que también suele denominarse como proceso de planificación y control, “consiste en una metodología para desarrollar una serie de actividades dirigidas a definir la estrategia, los objetivos, planes y presupuestos, y a controlar y evaluar el grado de cumplimiento de tales planes garantizando la consecución de los objetivos establecidos” (Pablos, 1997a: 185).

Desde la concepción de Anthony y Young (1984), la continuidad del proceso es tal, que la delimitación entre planificación y control no es sencilla. No obstante, buscando la claridad expositiva, pueden distinguirse tres niveles, que ayudan a comprender el proceso de dirección estratégica: *strategic planning* (planificación estratégica), *management control* (control de gestión) y *task control* (control operativo).

En el ámbito público, la puesta en práctica de la dirección estratégica habrá de seguir una concepción similar a la del ámbito privado, aunque siempre teniendo en cuenta las particularidades propias del Sector Público.

Entrando a analizar brevemente las fases de la dirección estratégica, la primera de ellas, la planificación estratégica, es definida por la IGAE (1997: 57), que la concibe como “el punto de partida para el establecimiento de los objetivos de los programas y para la concreción de las acciones para su consecución, proyectando hacia el futuro el funcionamiento de una determinada organización, indicando dónde, cómo y cuándo se quiere llegar”.

La ejecución de la planificación estratégica supone, por tanto, una serie de actuaciones. La primera sería el análisis de la situación interna y externa de la entidad, examinando tanto las amenazas y oportunidades, como las debilidades y fortalezas de la organización, y que, en el caso de las Administraciones Públicas, habrá de poner especial empeño en conocer las demandas de la sociedad intentando evitar la desconexión entre la realidad de los ciudadanos y las actuaciones públicas, puesto que, como señala Martínez (2000b: 30), “la inexistencia fáctica de una visión sociológica de la actividad financiera supone un vacío en el conjunto de datos que debería manejar el ‘decisor’ público y que es llenado, habitualmente, con la construcción de una imagen de sociedad despegada de la propia sociedad”.

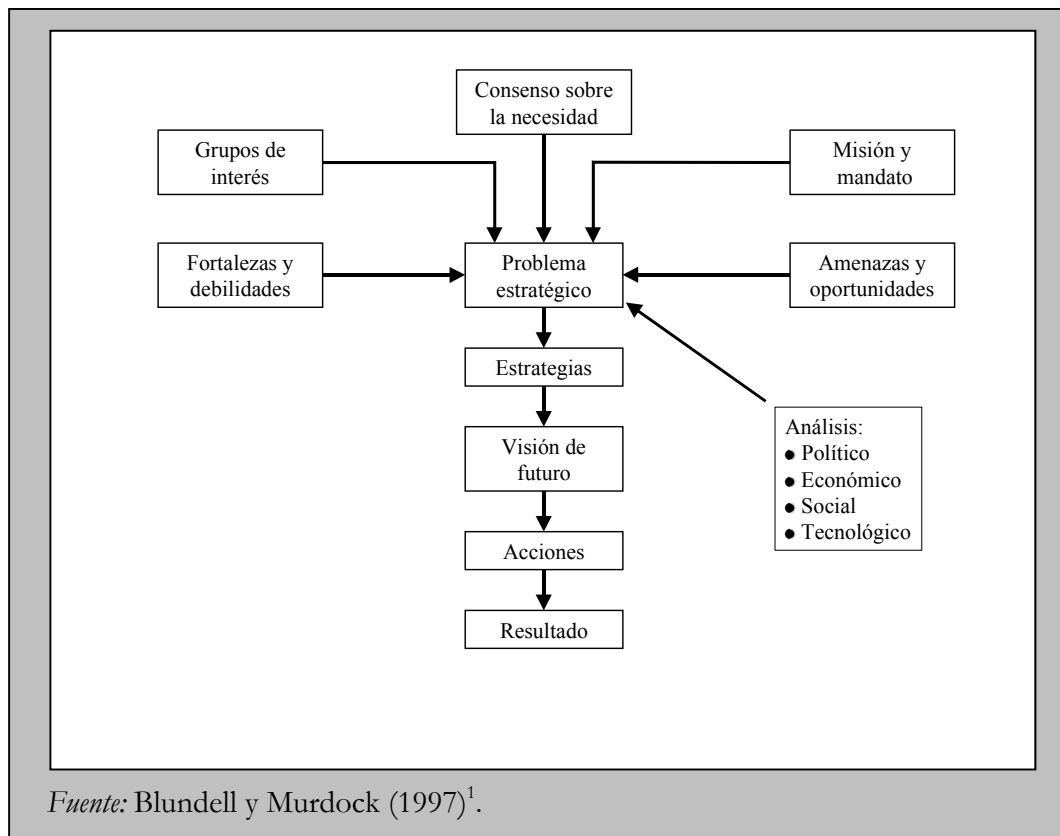
La segunda de las actuaciones que implica la planificación estratégica se refiere al cálculo de previsiones, para con posterioridad realizar la fijación de objetivos, los cuales deben mantener la máxima coherencia con las prioridades establecidas para la organización, que en el caso de las entidades públicas, habrán de establecerse después del análisis del entorno, por parte de los representantes políticos.

Por último, hay que medir el desfase entre las previsiones y los objetivos para llevar a cabo las correcciones que se estimen oportunas de cara a alcanzar los objetivos determinados.

Una visión esquemática de la planificación estratégica en el contexto público es la que mostramos en el Cuadro nº 1, que debe quedar plasmada en un documento denominado ‘plan estratégico’. Este documento ha de procurar articular la misión y definir las líneas de actuación a partir de la consideración de los factores internos y externos que puedan influir sobre el cumplimiento de los objetivos, debiendo reflejar (IGAE, 1997: 60): 1) descripción comprensiva de la misión, que

abarque las funciones y operaciones principales de la organización; 2) metas y objetivos generales o estratégicos para las principales funciones y operaciones de la organización; 3) descripción de las líneas de actuación que se van a seguir para alcanzar las metas y objetivos; 4) identificación de aquellos factores externos clave para la organización que, estando fuera de su control, podrían afectar significativamente al logro de las metas generales y objetivos; y 5) descripción de las evaluaciones del programa utilizadas para establecer o revisar las metas generales y los objetivos.

**Cuadro n° 1.** *Modelo simplificado de Planificación Estratégica para el Sector Público.*



<sup>1</sup> Citado por De Val (1999: 137).



La segunda de las fases de la dirección estratégica es el control de gestión, por el que se concreta la planificación realizada en actuaciones, asignando recursos a los programas en los presupuestos. En palabras de Glynn (1987: 39), el control de gestión es “el medio por el cual una organización lleva a cabo sus objetivos de forma efectiva y eficiente”.

En cualquier caso, la puesta en práctica de la dirección estratégica exige estudiar las tipologías de control aplicadas, así como los principales instrumentos para su ejecución, a lo que nos dedicamos seguidamente.

La realización del control de gestión supone llevar a cabo tres tareas fundamentales: 1) la generación y evaluación de planes de acción, 2) la elaboración de programas y 3) la confección del presupuesto.

Los planes de acción o planes operativos, como unión entre los objetivos a largo plazo del plan estratégico y las metas determinadas en los presupuestos, fijan los objetivos operativos de forma que éstos ayuden a la toma de decisiones y a la posterior evaluación de las actuaciones, por lo que su contenido debe responder a los siguientes apartados (IGAE, 1997: 63): 1) establecer los objetivos operativos para definir el nivel de ejecución a alcanzar por la actividad del programa; 2) expresar tales metas de forma objetiva, cuantificable y medible; 3) descripción de cómo las metas anuales u objetivos operativos se relacionarán con las metas generales del plan estratégico; 4) establecer los indicadores a utilizar en la medida o en la valoración de productos relevantes, niveles de servicio y resultados de cada actividad del programa; 5) Proporcionar unas bases para comparar los resultados alcanzados por el programa con las metas de ejecución establecidas; y 6) describir los métodos a utilizar para verificar y validar las medidas obtenidas.

Por su parte, el presupuesto, por las especiales connotaciones que tiene en el ámbito público, supone el principal instrumento de planificación y control de las entidades públicas. Al mismo tiempo, el presupuesto recoge el compromiso de los dirigentes políticos respecto de los ciudadanos, puesto que, como manifiestan Anthony y Young (1984: 11) “aunque los planes se realizan originalmente en términos de programas, en el proceso de la formulación del presupuesto, éstos se convierten en términos de responsabilidad”.

Finalmente, la dirección estratégica necesita del establecimiento de un sistema de control operativo. Para Anthony y Young (1984: 4) son “procesos que se utilizan en las actividades diarias de la organización. Éstos consisten en reglas, procedimientos, formularios y otros métodos que gobiernan la ejecución de las tareas específicas. La tarea de control es el proceso de asegurar que las tareas específicas sean llevadas de forma efectiva y eficiente”, siendo pues el procedimiento de retroalimentación de la dirección estratégica que, tras evaluar las actuaciones ayuda a la toma de decisiones.

El sistema de control debería suponer “el seguimiento de las políticas y estrategias establecidas, así como el control de la eficacia, eficiencia y economía de las actividades, ello sin dejar de aplicar, por la condición pública de las instituciones y de su financiación, los actuales procedimientos de control de legalidad” (López y Rodríguez, 1999: 356). Sin embargo, su desarrollo en la Administración española en general y en la municipal en particular ha sido escaso, habiéndose centrado casi de forma exclusiva, en el seguimiento de la ejecución presupuestaria.

Por ello, y por nuestro convencimiento en la necesidad de avanzar en los procedimientos de control, nos vamos a centrar en cual ha sido la realidad del sistema de control en las entidades públicas españolas, especialmente en el caso de las entidades locales. De igual modo,

insistiremos en cómo el control debe pasar de la mera revisión a la evaluación de las actuaciones, facilitando a todos los interesados información útil sobre la realidad de las entidades públicas en cuanto a la prestación de los servicios.

## 1.2. El control en el ámbito público.

Desde una concepción general, la definición de control es bastante intuitiva, llevando aparejada la idea de supervisión, de comprobación, es decir, implica la acción de comparar un suceso con una norma o referente.

En la esfera de las organizaciones económicas, la concepción de control también está relacionada con la idea de comparación y de supervisión, tomando mayor fuerza cuanto más se avanza en el proceso de descentralización de las actuaciones. Para Tarmenbaum (1968), se trata del proceso por el que alguien determina o afecta aquello que otros tienen que hacer. Por su parte, Ouchi (1977) señala que el control es necesario para asegurar que los miembros de una organización dirijan sus esfuerzos a alcanzar los objetivos de ésta.

Hemos de remarcar, por tanto, dos funciones del control: la directiva y la evaluativa. En la primera de ellas, entendemos que “el control en una organización es la función que asegura el dominio, gobierno o regulación de la misma, de forma que se alcancen los resultados-objetivos predeterminados, cumpliendo los programas establecidos” (AECA, 1989: 15). Por otro lado, resaltar la importancia del control dentro del proceso evaluativo, tal como lo hace AECA, que al analizarlo en el contexto de la contabilidad de gestión, señala que “para la realización del control es necesario, no sólo la formulación de objetivos y la elaboración de presupuestos, sino también, y

especialmente, la evaluación de la actuación y del resultado de cada centro” (AECA, 1990: 52).

### **1.2.1. El control público tradicional.**

Como apunta Del Barco (1996), cuando hablamos de control en el contexto público, nos referimos al mecanismo que asegura el alcance de los objetivos de acuerdo con el entorno general de la gestión.

El control sobre la actividad económica pública puede realizarse de diversas formas y con diversas finalidades. De Pablos y Valiño (2000: 104 y ss.), en función de distintas clasificaciones, consideran el control según lo que se quiere medir o verificar, el sujeto que lo realiza, el ámbito desde el que se aplica o los documentos utilizados para verificar. Una síntesis queda recogida de forma esquemática en el Cuadro nº 2.

En el caso del Sector Público español, desde el redactado del texto constitucional, se ponen de manifiesto, respecto de la actividad financiera de la Administración Pública, los postulados de buena gestión<sup>2</sup>.

Para el desarrollo de estos postulados es necesaria la puesta en práctica de procedimientos de control. Esto queda reflejado en la legislación de la actividad económica pública, en concreto en la Ley General Presupuestaria (LGP), que, según la redacción de su Texto Refundido<sup>3</sup>, distingue tres figuras del control en el ámbito público: la función interventora, el control de carácter financiero y el control de eficacia.

---

<sup>2</sup> Véanse a este respecto los artículos 31 y 103 de la CE.

<sup>3</sup> Véanse artículos 16, 17 y 18 del Real Decreto Legislativo 1091/1988 de 23 de septiembre.

**Cuadro nº 2. Tipos de control en el Sector Público.**

Según lo que se desea verificar	Según quien lo realiza	Según el ámbito desde el que se aplica	Según los documentos a través de los que se verifica
<p>A) Control de <i>legalidad</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anterior a la realización del gasto</li> <li>• más efectivo</li> <li>• mayor rigidez</li> <li>- Posterior a la realización del gasto</li> <li>• para su efectividad: necesidad de aplicar sanciones e incentivos</li> <li>• más flexible</li> </ul>	<p>Control <i>Administrativo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legal</li> <li>- Económico</li> </ul>	<p>(Unidad administrativa que realiza el gasto)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exige la asignación de responsabilidades</li> <li>• problemas: definición de sistemas de incentivos y sanciones</li> </ul>	<p><i>Presupuestario</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tradicional</li> <li>- Por objetivos</li> <li>• Integrado en un plan a largo plazo</li> <li>• Objetivos iniciales, intermedios y tareas, con revisión continua</li> </ul>
<p>B) Control <i>económico</i>:</p> <p>1. Financiero:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuente de información: clasificación orgánica y económica del gasto</li> <li>• Objetivo limitar el coste total de la actuación pública, sin una racionalización del gasto: no es efectivo</li> </ul> <p>2. Control de resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De eficacia</li> <li>- Problema: establecer y medir objetivos</li> <li>• De eficiencia</li> <li>- Problemas: iguales que el anterior añadiendo más dificultades en la técnicas de medida y la elección entre objetivos</li> <li>• De calidad:</li> <li>- Problemas: conocer las exigencias de los potenciales clientes, identificar clientes, técnicas de evaluación de calidad de los servicios (en muchos casos son costosas)</li> </ul>	<p><i>Parlamentario</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legal</li> <li>- Económico</li> <li>- Político</li> </ul> <p><i>Auditorias externas</i> (Tribunal de Cuentas)</p>	<p>Control <i>interno</i> (Órgano de Administración distinto de la unidad que realiza el gasto)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compatible con el anterior, planteado a un nivel superior</li> <li>• Incluiría tanto controles de legalidad como controles de gestión</li> </ul>	<p><i>Contable</i>:</p> <p>Tradicional, Contabilidad social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicadores de eficacia, eficiencia y de igualdad y justicia</li> <li>• Problemas, contradicciones entre los aspectos económicos y sociales, medida</li> </ul>
	<p>Control <i>externo</i>:</p> <p>(Órgano independiente) Tribunal de Cuentas, Parlamento, Defensor del Pueblo</p>		

Fuente: De Pablos y Valiño (2000: 113).

El concepto que nos ocupa es tratado con mayor profundidad en el Reglamento por el que se desarrolla el control interno ejercido por la IGAE<sup>4</sup>, que distingue, de forma análoga al tratamiento de la LGP, la función interventora, el control financiero y el control de eficacia, si bien este último queda inserto en el control financiero y todos se engloban en dentro del control interno.

Este reglamento, por lo que respecta a la función interventora, determina que su objeto es el de controlar todos los actos económicos que, relativos a gastos e ingresos, realice la Administración o cualquiera de sus organismos autónomos, para, de este modo, garantizar el cumplimiento de la normativa que les es aplicable.

Del control financiero apunta que habrá de comprobarse, en virtud de la normativa, el funcionamiento económico y financiero de la Administración y sus organismos, comprendiendo, además, la verificación de la eficacia y eficiencia, así como el registro y contabilización de las operaciones de forma que queden reflejadas fielmente en los estados que deban presentarse.

Por último, el control de eficacia queda definido, dentro de la concepción tradicional, como aquél que se ejercerá mediante “análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas, sin que dicho control pueda emitir juicio sobre las decisiones de carácter político” (artículo 2.3 R.D. 2188/95).

---

<sup>4</sup> Véase Real Decreto 2188/1995.

En el ámbito de las entidades locales, la ordenación del control viene recogida en la LRHL<sup>5</sup> que, siguiendo el esquema de la Administración General del Estado, regula el control interno, distinguiendo tres funciones, a saber: la interventora, la relativa al control financiero y la referente al control de eficacia.

Aunque estas funciones son entendidas de forma análoga al redactado del TRLGP, la LRHL determina, respecto del control financiero, al igual que el Real Decreto 2188/1995, que habrá de encargarse de la “adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos” (artículo 201.2 LRHL). Asimismo, establece que el control de eficacia “tendrá por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del costes de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones” (artículo 202 LRHL).

En contraposición con el control interno descrito hasta ahora, se encuentra el control externo, que es el realizado por organizaciones independientes de la entidad analizada, estando confiada su ejecución en el ámbito público al Tribunal de Cuentas del Reino<sup>6</sup>, con carácter general, y a los Organos de Control Externo (OCEX), que comparten esta función en el contexto de las autonomías en los que han sido

---

<sup>5</sup> Un comentario sobre los aspectos relativos al control interno de la LBRL se puede ver en Estrada y Cortes (1996).

<sup>6</sup> Véanse artículo 136 de la CE, Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

creados<sup>7</sup>, si bien este tipo de control también puede realizarse por auditoras privadas.

En las entidades públicas locales, el control externo incluye, siguiendo a Alonso *et al.* (2001: 538-539): 1) el control de legalidad, tanto del presupuesto como de la cuenta general; 2) el control contable o financiero, referido a los ingresos, los estados presupuestarios y financiero, los estados económico-patrimoniales, las modificaciones presupuestarias, el incumplimiento de los principios contables públicos y el presupuesto de gastos; 3) el control de eficacia, eficiencia y economía<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> En la actualidad las Comunidades Autónomas que cuentan con OCEX son, por orden de aprobación, los siguientes:

- Sindicatura de Cuentas de la Generalitat de Cataluña – Ley 6/1984 de 5 de marzo (modificada por Ley 15/1991 y Ley 7/2002).
- Cámara de Comptos de Navarra/Nafarroako Comptos Ganbera – Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre (modificada por Ley 6/1991).
- Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana – Ley 6/1985, de 11 de mayo (modificada por Ley 10/1988).
- Consello de Cuentas de Galicia – Ley 6/1985, de 29 de junio, modificada por Ley 4/1986).
- Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares – Ley 1/1987 de 18 de febrero (modificada por la Ley 8/1991 de 19 de marzo).
- Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/ Herri-kontuen Euskal Epaitategia – Ley 1/1988, de 5 de febrero.
- Cámara de Cuentas de Andalucía – Ley 1/1988 de 17 de marzo.
- Audiencia de Cuentas de Canarias – Ley 4/1989, de 2 de mayo.
- Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha – Ley 5/1994 de 27 de diciembre.
- Cámara de Cuentas de Madrid – Ley 1/1999, de 29 de abril.

Además de éstas, se encuentran pendientes de entrar en funcionamiento los órganos de control externo de las comunidades autónomas de Baleares, Aragón y Castilla-León.

Un análisis de los distintos OCEX se puede encontrar en Ordoqui (1992) y Montesinos (1994a).

<sup>8</sup> Un análisis del control externo de los OCEX en el ámbito de la Administración Pública local se puede ver en Iglesias (1994) y en Hernández (1997).



Consecuentemente, tanto el control interno como el externo, con sus particularidades, tienen un objetivo similar cuando no idéntico. Como apunta Alcalde (1992: 9)<sup>9</sup>, éste no es otro que “la actividad de carácter económico-financiero de los Entes de naturaleza pública y, más concretamente, la valoración de las mismas en cuanto a su ajuste a la doble exigencia legal (en sentido amplio) y económica (principios de eficiencia y economía)”.

Pese a todo, el control ejercido en las entidades públicas españolas viene caracterizado por ser un control de tipo interno y particularmente preocupado por la legalidad. En este sentido se manifiesta la propia LRHL cuando, en el último párrafo de su exposición de motivos, podemos leer: “En cuanto a la fiscalización en las corporaciones locales, venía centrada hasta ahora en el llamado control de legalidad, ignorándose, prácticamente, los otros controles que, incluso por precepto constitucional, son exigibles en las Administraciones Públicas. De ahí la necesidad, como la Ley lo hace, de regular no sólo el control interno en su faceta interventora sino también en sus acepciones de control financiero y control de eficacia”.

A esto ha de añadirse un inconveniente adicional, especialmente evidente en el caso de las entidades locales. Como bien advierte Montesinos (1998: 131), “el sistema español de control interno es la confluencia en un mismo órgano, la Intervención de la entidad, de las funciones de elaboración de la información económico-financiera y de control de los actos administrativos y de la razonabilidad de esa misma información”, por lo que, como afirma este mismo autor, “no existe una

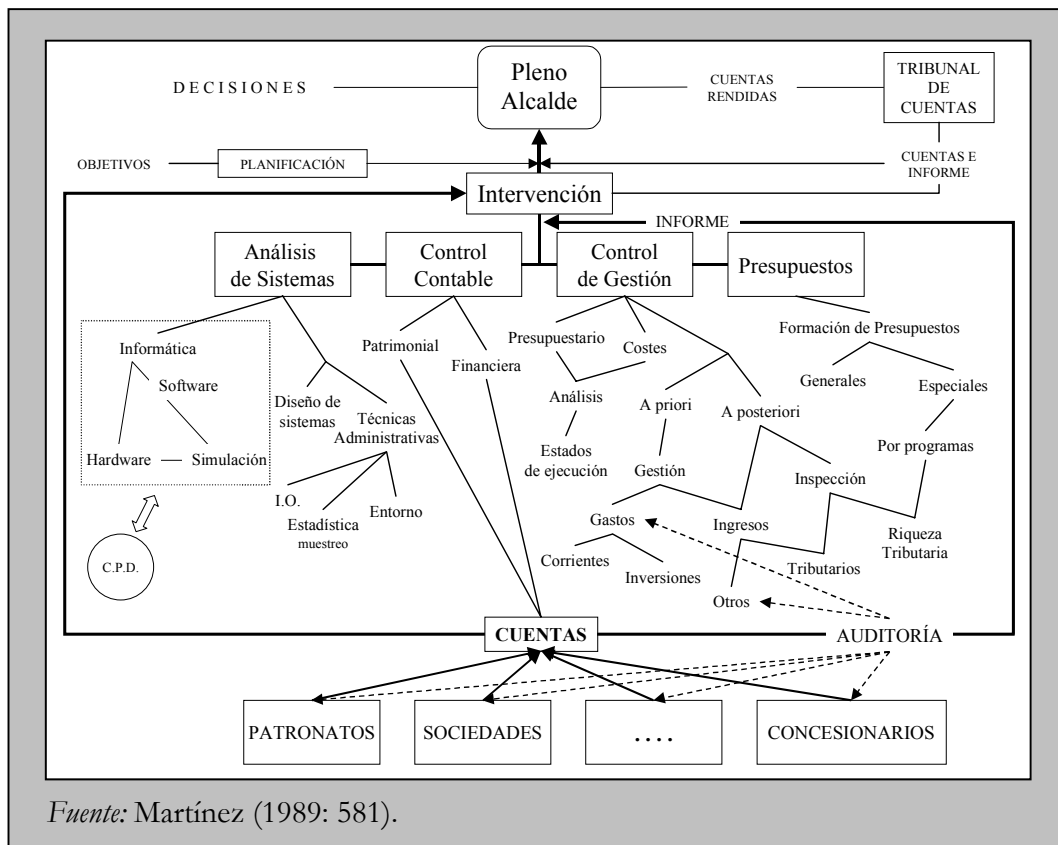
---

<sup>9</sup> Citado por Carrasco (1994: 349).

adecuada segregación de funciones entre los funcionarios responsables de la contabilidad y el control y la auditoría internos de la entidad”.

Hemos de concluir, pues, señalando que la labor interventora adquiere un papel preponderante en la actividad económica de las entidades locales, quedando el esquema de control perfectamente definido, en éste, su sentido tradicional, por el esquema del Cuadro nº 3.

**Cuadro nº 3.** *Control interno tradicional en las entidades locales.*



## 1.2.2. Las formas actuales de control público.

### 1.2.2.1. Un cambio en la concepción del control.

El nuevo entorno y los nuevos modelos de gestión pública, ya estudiados, suponen una concepción distinta sobre la función de control.

Esta tendencia es reforzada por la pérdida de justificación del Sector Público, provocada en parte por la mayor descentralización que el nuevo modelo propugna, que si bien consigue que las entidades sean más operativas, también conduce a una mayor fragmentación de las responsabilidades (Montesinos, 1998) en sus dos niveles, político y financiero (López y Pablos, 2000).

La *responsabilidad política*, tal como la entienden estos últimos autores, vincula a gobernantes y ciudadanos, de forma que aquellos son responsables de la oferta de servicios y de la financiación y gestión que de ellos se realice, por lo que este tipo de responsabilidad “guarda relación con las decisiones relativas a la elaboración, implantación y control de las políticas públicas” (López y Pablos, 2000: 935).

Por su parte, la *responsabilidad financiera* vincula a gobernantes y gestores con los ciudadanos, pudiendo distinguir, dentro de ella, la obligación de cumplir con la legalidad, *responsabilidad legal*, así como la gestión eficiente de los servicios, *responsabilidad gerencial*.

Hay, por tanto, un giro hacia nuevas tendencias, ponderando en mayor medida otras funciones de control distintas de la siempre consabida de legalidad. Porque no se trata de confrontar la legalidad y la eficacia, sino más bien de dejar de fijarse sólo en aquélla dando importancia a ésta, tal y conforme la propia legislación viene reclamando. Por consiguiente, no podemos estar más de acuerdo con Pablos (1997a: 63) cuando escribe que “la legitimidad por la eficacia debe estar siempre subordinada a la legitimidad democrática”, siendo por tanto un absurdo, en el contexto de las entidades públicas, pretender la eficacia por la eficacia misma.

En nuestra opinión, estos cambios de concepción podemos sintetizarlos, desde el punto de vista del control, mediante la

confrontación de las peculiaridades del ejercido tradicionalmente y las del nuevo enfoque de control. En el caso del primero encontramos que las principales características son: a) control formal de regularidad normativa; b) supervisión de documentos y actos aislados; c) el objeto es la justificación y la detección de fraudes; d) pretensión de universalidad; e) control interno: previo, de legalidad, de actos, con implicación en la gestión; f) solamente se ocupa del ámbito administrativo.

Por su parte, la nueva forma de concebir el control público presenta otro tipo de particularidades, como son: a) no es un control exclusivo del cumplimiento de las formalidades; b) nuevos objetivos: fiabilidad de la información contable y mejora en la gestión; c) ampliación del objeto a la actividad descentralizada y empresarial; d) el control interno es: no universal, no sólo “a priori”, establecimiento de procedimientos, externo para la actividad descentralizada; e) ampliación del ámbito a: entes administrativos, empresas públicas, concesionarios, beneficiarios de subvenciones;...

Pero para alcanzar un control que vaya más allá de la comprobación y fiscalización del cumplimiento de la legalidad, han de tenerse presentes una serie de circunstancias. Por un lado, se ha de buscar el conjunto de objetivos propios del control. En opinión de Torres y Pina (1999: 441)<sup>10</sup>, el principal objetivo de control en las

---

<sup>10</sup> Para estos autores, como sucede en muchos otros casos, el control realizado en las entidades públicas se corresponde, por las técnicas utilizadas, con la auditoría, razón por la que se refieren a está y al control en términos prácticamente intercambiables.

En nuestro caso, aún cuando las diferencias pueden ser de matiz, utilizamos el término control en un sentido más amplio que la noción de auditoría, que se refiere al control realizado a través de ciertas técnicas. Asimismo, la auditoría puede ser de tipo interno o externo, si bien, nosotros, porque habitualmente se usa en ese sentido, utilizaremos normalmente el término auditoría para referirnos al control que, basado en técnicas

entidades públicas busca la consecución de seguridad razonable respecto de los siguientes aspectos: a) la entidad cumple las disposiciones legales; b) la información de la entidad se presenta adecuadamente de acuerdo con los principios contables que le son aplicables; c) la gestión de los recursos se desarrolla de acuerdo con criterios de economía y eficiencia; y d) se están logrando los objetivos y fines previstos en los planes y programas.

En segundo lugar, para la consecución de un control moderno, no basta con la exigencia legal de avanzar en los fines asignados a éste, sino que han de emprenderse actuaciones que impliquen aprehender lo que ello significa. A esto es a lo que se refiere Martínez (1989), cuando manifiesta la importancia del ambiente de control y en especial de la conciencia de control como un aspecto “intangible que se traduce en medidas de gerencia que se extiende tangiblemente a toda la organización”. Ideas similares son puestas de relieve por diferentes autores, entre otros, Ortigueira (1986), Montesinos (1998) o Aibar (2000).

Otra línea para avanzar hacia una noción más moderna de control, y por tanto en la legitimación de las Administraciones, está en hacer que el control incida en una mayor flexibilidad de respuesta de éstas. Carrasco (1994) clasifica el control en virtud de la relación que éste tiene con la adopción de medidas correctoras por parte de la entidad, diferenciando el control en estático y dinámico, distinguiéndose entre ambos de un tercer escalón al que denomina control intermedio.

---

específicas, es realizado por organismos independientes, ya sean de carácter público o privado.

El primero de ellos, que correspondería a la idea de control en su acepción de comprobación y fiscalización, tiene como principales características, según el autor, su realización *a posteriori* y por agentes externos a la entidad, razones por las que fundamentalmente abunda en la revisión como medio para conseguir la transparencia, aunque no permite actuar sobre la actividad y sus desviaciones. Lo contrario sería un control dinámico, que posibilita a los gestores conocer y corregir las desviaciones, tratándose de un control en el que “las funciones del mismo, aunque se repartan entre *persuadir con la vigilancia*, *actuar* para corregir las desviaciones y *sugerir* para una mejora en la toma de decisiones, son estas últimas acciones –las de sugerir– las que le dan su auténtico significado” (Carrasco, 1994: 350).

Esta idea de control dinámico, que surge ante la mayor complejidad de las actuaciones públicas y por una estructura descentralizada, vendría a completar los controles externos y internos, ya que, “si tenemos en cuenta sólo el momento de la realización del control, tanto si se hace por órgano externo como interno, cuando es consultivo –al llevarse a cabo *a posteriori*– formaría parte del denominado control estático [...] Sin embargo, el hecho de una orientación cada vez más clara a la ayuda en la toma de decisiones, a pesar de la incapacidad directa de actuación sobre el ente controlado, nos hace considerar el control consecutivo, cuando lo realiza un órgano interno, como un control intermedio entre éste último y el dinámico” (Carrasco, 1994: 344), puesto que, enfocado desde esta perspectiva, en el control interno “sus funciones se distribuyen entre *persuadir con la vigilancia* y *sugerir* a los gestores para mejorar la toma de decisiones” (Carrasco, 1994: 349).

En definitiva, la nueva situación hace necesaria una nueva rendición de cuentas en el Sector Público que, como señala Montesinos (2002: 57), habrá de cubrir cuatro ámbitos: 1) el presupuestario; 2) el económico-patrimonial; 3) el de las cuentas nacionales; y 4) los

indicadores no financieros que permitan informar adecuadamente sobre la eficacia, economía y eficiencia de la gestión. Para ello hay que abordar la reforma de la fiscalización, que según el mismo autor (Montesinos, 2002: 58-59), habría de incidir en: a) la oportunidad y publicidad de los resultados; b) el alcance del énfasis en la legalidad; c) el mayor compromiso en las auditorías de regularidad; d) la verificación de las cifras críticas de la convergencia financiera; e) la verificación de los indicadores y auditorías de gestión; f) el control de la descentralización y la descentralización del control; g) la fiscalización del sector local; y h) la reforma del control interno.

#### **1.2.2.2. La auditoría y la evaluación como formas de control en el ámbito público.**

La nueva concepción del control, como hemos expuesto, supone, desde el punto de vista de la ciudadanía en general, el incremento en la transparencia, no sólo para garantizar la legalidad, sino también insistiendo en el buen uso de los recursos públicos. Desde una concepción más técnica, el control ha de ayudar a la mejor gestión, permitiendo conocer la realidad de la entidad y eliminar las desviaciones.

Para aumentar la legitimación de las actuaciones e instituciones públicas a través de una adecuada transparencia en la información de tipo económico, una de las actuaciones emprendidas ha sido el aumento de los controles de tipo externo. Si nos centramos en la auditoría externa, por ser uno de los campos donde más se ha avanzado dentro del control ejercido sobre las entidades públicas, nos podemos referir a ella, siguiendo a Alcalde (1990: 57), de una forma básica, como “la técnica de control o supervisión de la actividad realizada en un periodo determinado por un sujeto, llevada a cabo por personal capacitado [...], de acuerdo con una serie de procedimientos y técnicas predeterminados,

y cuyos resultados se manifiestan en un informe escrito y razonado que contiene la opinión de los auditores sobre la actividad controlada”.

De modo algo más específico, “la auditoría en el Sector Público está constituida por el conjunto de principios, normas y procedimientos encaminados a obtener evidencia adecuada y suficiente para informar sobre los distintos aspectos de la realidad económico-financiera de una entidad” (Montesinos, 1994b: 435).

Esta noción, aún siendo objetivamente semejante a la que se maneja en el ámbito privado, adquiere características propias desde el punto de vista subjetivo, ya que, si en el ámbito privado implica la revisión de los estados financieros de la entidad, en el público conlleva informar sobre la legalidad y la gestión de los servicios, en términos de eficacia, eficiencia y economía (Percy, 2001: 351; Torres, 2002: 18). De esta forma, hablar de auditoría pública o auditoría del Sector Público supone una serie de matices, principalmente en lo que se refiere a gestión y control interno, debidos a las particularidades propias de las entidades públicas (Faura, 1997). A juicio de Alzola (1997), surgen diferencias en cuanto al objeto, al aspecto legal, a la inclusión del análisis de la gestión, la estructura y profundidad del informe emitido<sup>11</sup> o la organización del trabajo, razón por la que concluye: “mientras que la auditoría privada es estrictamente una auditoría de cuentas, la auditoría de la Administración Pública, es de hecho una auditoría de actuación económica de la entidad” (Alzola, 1997: 59).

---

<sup>11</sup> Un desarrollo completo sobre las características de informes de auditoría en el Sector Público puede consultarse en Pucheta y Cortés (2000).



Para Díaz (2001: 70), las diferencias entre la auditoría de las entidades privadas y la de las públicas podrían sintetizarse en las siguientes:

1. La auditoría pública debe revisar y valorar especialmente el cumplimiento de la legalidad.
2. Es preciso dedicar mayor atención al informe de control interno con especial incidencia en el apartado de recomendaciones, a fin de conseguir que la auditoría pública sea fundamentalmente constructiva.
3. En la auditoría pública se tiene que verificar de manera específica la debida aplicación de los principios presupuestarios a fin de emitir una opinión técnica sobre el estado de liquidación del presupuesto.
4. Los responsables de la entidad auditada deberán conocer y discutir con los auditores el informe antes de elevarse a definitivo, adjuntándose sus comentarios en caso de no estar de acuerdo.
5. La auditoría pública tiene que poner de manifiesto las dificultades o circunstancias adversas en las que se desenvolvían los responsables de la gestión de la entidad auditada, en los supuestos que esto suceda.
6. En la auditoría pública se pueden considerar diferentes criterios para la evaluación del riesgo y la materialidad, debiendo tener especial atención a lo que establezcan las disposiciones legales.
7. En la auditoría pública existen diferentes criterios de publicidad y presentación de informes.
8. La auditoría estará condicionada a las especiales características del Ente Público en cuestión, dada la heterogeneidad de entidades que forman el Sector Público.

Las motivaciones que justifican el incremento en el uso de la auditoría en el Sector Público son muy variadas. En el caso particular de las entidades municipales, según apunta Montesinos (1997), tomando como base el modelo de contingencia de Lüder (1994), la evolución del control externo local en España será lenta pero positiva<sup>12</sup>, existiendo distintos estímulos para ello, en concreto: 1) los problemas financieros de los entes locales; 2) la preocupación por la reforma de la gestión del Sector Público local; 3) la difusión de la auditoría en el ámbito privado<sup>13</sup>; 4) la experiencia que en el contexto internacional existe en auditorías externas de entidades locales.

**Cuadro nº 4.** *Tipología de la auditoría.*

<b>AUDITORÍA INTEGRAL</b>	<b>AUDITORÍA DE REGULARIDAD</b>	<b>AUDITORÍA FINANCIERA</b>
		<b>AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD</b>
	<b>AUDITORÍA OPERATIVA</b>	<b>AUDITORÍA DE ECONOMÍA Y EFICIENCIA</b>
		<b>AUDITORÍA DE PROGRAMAS</b>
		<b>AUDITORÍA DE SISTEMAS Y PRODEDIMIENTOS</b>

*Fuente:* Tomado de distintos pronunciamientos.

En cuanto a la tipología de la auditoría, es diversa. Fijándonos en el ámbito público, y deteniéndonos en las clasificaciones realizadas por

<sup>12</sup> Para llegar a esta conclusión, el autor examina las variables estructurales políticas, sociales y administrativas, así como las barreras para su puesta en práctica.

<sup>13</sup> Y es que, como este mismo autor escribe en otra parte, “no se puede entender en este sentido que la auditoría anual de los Ayuntamientos y Diputaciones de cierta dimensión no sea obligatoria en España, cuando cualquier sociedad anónima de mediana dimensión tiene que someterse anualmente a la sana prueba de una auditoría de sus cuentas” (Montesinos, 1994a: 292).

los organismos más representativos tanto a nivel internacional –*General Accounting Office* (GAO, 1994, 1999), *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI, 1995)– como la IGAE (1998) en el ámbito nacional, existe acuerdo en dividir la auditoría tal como reflejamos en el Cuadro n° 4.

La auditoría de regularidad, como recoge Iturriaga (1997), suele asimilarse al concepto de auditoría financiera, si bien su campo es más amplio ya que también incluye la valoración del cumplimiento de las leyes, la probidad y corrección de las decisiones, así como otras cuestiones consideradas de interés. Para el INTOSAI (1995), la auditoría de regularidad ha de recoger:

- la auditoría de las cuentas rendidas por las entidades públicas, que incluye el examen y evaluación de los registros contables y la expresión de la opinión que merezcan las cuentas y los estados financieros;
- la auditoría de la Cuenta General;
- la auditoría de los sistemas y las operaciones financieras, así como la valoración del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;
- la auditoría de los sistemas de control y de auditoría internos;
- la auditoría de la adecuación de las decisiones administrativas adoptadas;
- el informe acerca de cualquier otra cuestión surgida como consecuencia de la fiscalización o relacionada con ella y que el Tribunal considere que debe ser puesta de manifiesto.

Se distinguen, por tanto, dos áreas dentro de la auditoría de regularidad. Siguiendo las *Normas de Auditoría del Sector Público* de la IGAE (1998) éstas serían:

- a) La auditoría financiera, que pretende obtener una seguridad razonable acerca de si la contabilidad en general, y las cuentas anuales y demás estados financieros, expresan fielmente el resultado de la gestión y su adecuada realidad patrimonial, de acuerdo con las normas y principios generalmente aceptados.
- b) La auditoría de cumplimiento, que trata de verificar que los actos, operaciones y procedimientos de gestión se han desarrollado de conformidad con las normas, disposiciones y directrices que sean de aplicación.

La auditoría operativa, en la concepción del INTOSAI (1995), consta de:

- El control de la economía de las actividades administrativas, de acuerdo con principios y prácticas administrativos razonables y con las directrices señaladas.
- El control de la eficiencia en la utilización de los recursos humanos, financieros y de cualquier otro tipo, junto con el examen de los sistemas de información, de los indicadores de rendimiento y control, y de los procedimientos seguidos por las entidades auditadas para corregir las deficiencias encontradas.
- El control de la eficacia en la consecución de los objetivos de la entidad.

Considerando de nuevo las normas de la IGAE (1998), “la auditoría operativa constituye un examen sistemático y objetivo a fin de proporcionar una valoración independiente de las operaciones de una organización, programa, actividad o función pública, con la finalidad de

evaluar el nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzado por ésta en la utilización de los recursos disponibles, detectar sus posibles deficiencias y proponer a la dirección las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquéllas, de acuerdo con los principios generales de la buena gestión, facilitando la toma de decisiones a las personas con responsabilidades de vigilancia o capacidad de emprender acciones correctivas”, distinguiéndose dentro de la misma los siguientes tipos:

1. La auditoría de economía y eficiencia, que intenta determinar:
  - a) Si la entidad está adquiriendo, manteniendo y empleando recursos tales como personas, propiedades, instalaciones, etcétera, de forma económica y eficiente.
  - b) Las causas de ineficiencia, si las hubiera, y de las prácticas antieconómicas.
  - c) Si la entidad está cumpliendo con las leyes y demás normas sobre economía y eficiencia.
  
2. Las auditorías de programas, que persigue concretar:
  - a) en qué medida se alcanzan los resultados u objetivos establecidos por los legisladores o por los órganos que autorizan los programas;
  - b) el grado de eficacia de organizaciones, programas, actividades o funciones;
  - c) si la entidad ha cumplido las leyes y demás normas en aquellos aspectos relevantes para el programa.
  
3. Las auditorías de sistemas y procedimientos que procuran delimitar:
  - a) el procedimiento administrativo utilizado en la realidad por el órgano gestor en el desarrollo de sus competencias para conseguir la finalidad perseguida;
  - b) las causas de la ineficiencia, si las hubiere, y si éstas son debidas a los procedimientos utilizados o a una deficiente organización de los recursos disponibles; y
  - c) si el órgano gestor está actuando de acuerdo con las normas, principios y directrices vigentes y en particular con los principios generales de la buena gestión financiera (IGAE, 1998).

Entre los distintos tipos, para los objetivos de este trabajo, nos es de especial interés la auditoría operativa<sup>14</sup>, ya que, como señala Cabeza (1997: 15), “la auditoría operativa constituye uno de los elementos fundamentales con que cuentan los Organos de Control Externo para transmitir al Parlamento, al Pleno Municipal y, en general, al ciudadano tanto la forma en que se están utilizando los recursos públicos como de qué manera repercuten en la mejora de sus niveles de calidad de vida y de bienestar en general”.

Este tipo de control, por sus procedimientos y objetivos, se acerca a lo que se entiende por evaluación pública. Tal como nosotros lo vemos, esta aproximación puede beneficiar el análisis de las prestaciones públicas, siendo interesante la visión complementaria ofrecida por ambos planteamientos, razón por la que creemos interesante dedicarle a esta cuestión la última parte de este apartado.

Entrando a analizar la evaluación de los programas públicos, lo primero que nos planteamos es su conceptualización. Desde el punto de vista etimológico, evaluar proviene del término francés *évaluer* y del latín *valere*, por lo que, desde una óptica genérica, siguiendo el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, evaluar significa, en su primera acepción, “señalar el valor de algo”, mientras que la segunda define el término como “estimar, apreciar, calcular el valor de algo”.

Para nuestro planteamiento, la evaluación habría que incluirla dentro del ámbito de lo que ha dado en llamarse *Análisis de Políticas Públicas*. Por *política pública* entendemos “el conjunto de actos y no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema o sector

---

<sup>14</sup> Para una visión en profundidad sobre la Auditoría Operativa en el Sector Público puede consultarse Torres (2002).

relevante de su competencia” (Ogando *et alt.* 2002: 15), siendo el análisis de políticas públicas “el proceso que abarca desde la elaboración de la respuesta a la situación problemática hasta la evaluación de los efectos previstos y no previstos por la política específica” (Milá, 2001: 2). Este análisis consta de cuatro fases (Meny y Thoening, 1992; Subirats, 1994; Tamayo, 1997; Milá 2001): 1) definición del problema; 2) toma de decisión; 3) puesta en práctica o implantación de la decisión; 4) evaluación.

En este contexto, la evaluación es entendida, siguiendo a Ballart (1992), como el uso de los métodos de investigación de las ciencias sociales con el objetivo de determinar los efectos reales de una política pública una vez que ésta ha sido puesta en marcha. O de forma más sencilla aún, “evaluar una política pública y, en líneas más generales, cualquier forma de actuación pública, ya sean programas, leyes, servicios o instituciones, consiste en emitir un juicio sobre el valor de dicha acción” (Viveret, 1989)<sup>15</sup>.

Esta concepción de la actividad evaluadora, así como su aumento en los últimos tiempos<sup>16</sup>, hay que situarla dentro del contexto del nuevo siglo, y al igual que sucedía en el caso del control y la auditoría, el desarrollo e interés en la evaluación tiene su principal justificación en la necesidad de las entidades públicas en presentar sus actuaciones de forma que se justifiquen. En opinión de Monier (1995: 72) los tres elementos que provocan esta situación son: 1) la complejidad creciente de la acción pública, que de algún modo conforma la base objetiva; 2) las

---

<sup>15</sup> Citado por Monier (1995: 73).

<sup>16</sup> Un análisis de los orígenes y génesis de la evaluación de las actuaciones públicas puede consultarse en Monnier (1995). Igualmente, Milá (2001) analiza los comienzos de la actividad evaluadora en Estados Unidos, así como la aparición y desarrollo en España.

dificultades que encuentra el aparato estatal para gobernar con legitimidad y que explican que se tome conciencia de la evaluación; 3) el desarrollo del análisis de las políticas públicas, que favorece su comprensión intelectual.

No obstante, como señalan Ogando *et al.* (2002: 14-15), los procesos de evaluación presentan una serie de inconvenientes: 1) tienen lugar en un periodo más o menos fijo, lo que es largo/corto plazo para ciertas cuestiones; 2) es una valoración global de las actuaciones; 3) se ven afectados por cuestiones psicosociológicas que le restan objetividad; y 4) no permiten extraer conclusiones que se traduzcan en la adopción de medidas de mejora de gestión y ejecución.

En el caso español, la utilización de la evaluación, a pesar de producirse con retraso respecto de otros países, ha sido importante por distintos motivos que, aparte de los señalados como generales, se encuentran en la propia idiosincrasia de nuestro país en el último cuarto del siglo XX, concretamente: 1) el intenso y rápido crecimiento del gasto público; 2) la construcción del Estado de las Autonomías; 3) la integración en la Unión Europea; 4) las recesiones económicas; 5) la creciente presión social por la mejora de los servicios públicos (Ballart, 1996; Ramos y Zapico, 1996)<sup>17</sup>.

La evaluación y la auditoría no sólo han sufrido un auge por iguales motivos, también comparten objetivos, porque la evaluación no sólo busca analizar la responsabilidad y la buena o mala gestión, sino también, y entre otras circunstancias, incrementar la capacidad, integridad y grado de respuesta de las instituciones, que la gente tenga un mejor conocimiento de los problemas que se afrontan o aumentar las

---

<sup>17</sup> Citados por Milá (2001:6-7).



soluciones innovadoras frente a los nuevos problemas de las comunidad (Chelinsky, 1997).

De igual modo, la evaluación y la auditoría pueden utilizar técnicas comunes o similares, e incluso, su tipificación sigue parámetros parecidos. De entre las distintas perspectivas desde las que puede enfocarse la evaluación, Ogando *et al.* (2002) proponen una clasificación en la que distinguen cuatro tipologías: descriptiva, clínica, normativa y experimental. La primera es una evaluación que adopta una posición aséptica y neutral. La evaluación clínica es aquella que opta por describir y explicar la no consecución de los objetivos. Sería evaluación normativa la que realiza una crítica de los objetivos, proponiendo otros alternativos que le sirven para analizar los resultados. Por último, la evaluación de tipo experimental realiza un análisis de las relaciones causa-efecto de los programas públicos.

Otra clasificación de los enfoques de la evaluación es la que presenta Chelinsky (1997). En este caso se distinguen tres perspectivas: *evaluation for accountability* (evaluación de responsabilidad), *evaluation of knowledge* (evaluación de conocimiento) y *evaluation of developmental* (evaluación de desarrollo). La primera de ellas busca poner de relieve las relaciones causa-efecto. En cuanto al segundo de los tipos, la evaluación de conocimiento, pretende entender y explicar. Por lo que se refiere a la tercera de las perspectivas, la evaluación de desarrollo, analiza las actuaciones para mejorar los proyectos, medir y recomendar cambios y desarrollar indicadores y objetivos. Una visión de conjunto de las diferencias y similitudes entre estos tres tipos de evaluaciones es la que mostramos en el Cuadro nº 5.

Cuadro n° 5. *Tres perspectivas de evaluación según Chelimsky.*

<b>Dimensión</b>	<b>Accountability Perspective</b> <i>(responsabilidad)</i>	<b>Knowledge Perspective</b> <i>(Conocimiento)</i>	<b>Developmental Perspective</b> <i>(Desarrollo)</i>
Finalidad	Medir los resultados o evaluar los fondos gastados; Determinar costes; Evaluar la eficacia.	Generar visiones sobre los problemas, políticas, programas y procesos públicos; desarrollar nuevos métodos y criticar los antiguos	Fortalecer instituciones; Construir agencias u organizaciones con capacidad de evaluación sobre algunas áreas
Necesidad de uso para el cumplimiento del fin	No	No	Sí
Usos típico	Político; debate y negociación; ilustrativo; reforma gubernamental / agencia; uso público	Ilustrativo; político; investigación y replica; educativo; construcción de conocimiento básico	Uso institucional o de agencia como parte de un proceso evaluativo; uso público y político
Papel del evaluador	Distante	Distante o cercano, dependiendo del diseño y métodos de la evaluación	Cercana: el evaluador es 'amigo crítico' o puede ser parte de un equipo
Independencia	Pre-requisito	Crítico	Poco necesario
Defensa	Inaceptable	Inaceptable, pero debatiéndose ahora	A menudo inevitable, pero corregible a través de revisiones externas e independientes
Aceptabilidad a clientes o usuarios	Normalmente difícil pero puede ser corregida mediante negociación	Los clientes pueden ignorar o guardar los resultados que no les gustan	Fácil: no supone ninguna amenaza
Objetividad	Alta	Alta (cuando la defensa no está presente)	Incierto (basado en independencia y control)
Posicionamiento en el debate político	Puede ser fuerte (dependiendo del liderazgo)	Puede ser fuerte (si existen canales consolidados y diseminados)	Incierto (basado en independencia y control)

*Fuente: Chelimsky (1997: 21).*

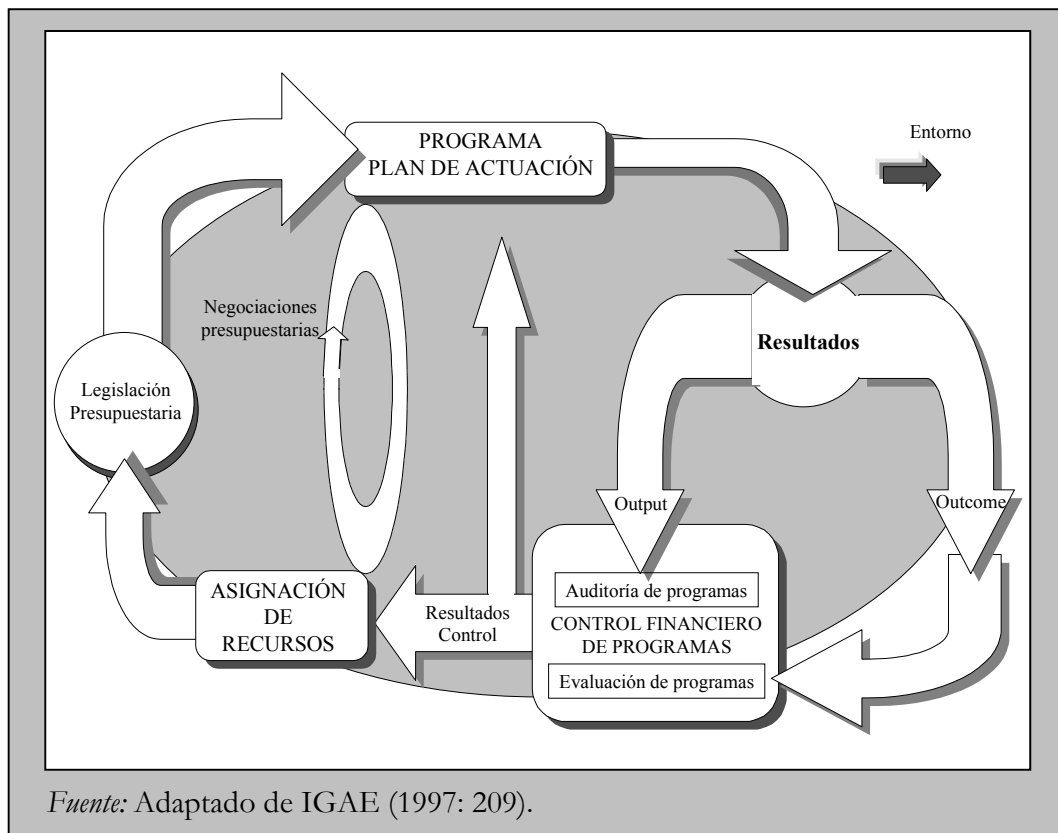
No obstante, la evaluación y la auditoría presentan diferencias. Chelimsky (1985) resaltó las más importantes entre la evaluación y la tradicional auditoría financiera. Mientras la auditoría parte de la teneduría de libros, la regularidad y el cumplimiento y la aplicación de técnicas a las

cuentas para informar sobre ello a los responsables, la evaluación tiene más que ver con la explicación de lo sucedido y, en principio, el conjunto de clientes es más amplio e indeterminado. La auditoría sustenta sus actuaciones en una facultad desarrollada en la legislación, en tanto que la evaluación desarrolla su análisis por el interés de alguna parte de la entidad o de algún agente participante.

En definitiva, la auditoría se pregunta hasta qué punto las actuaciones han sido realizadas conforme a lo establecido, mientras que las evaluaciones están interesadas en el porqué, en los efectos que han provocado las actuaciones. Esta es la opinión de Del Barco (1996), para quien la auditoría y la evaluación son compatibles, dedicándose la primera a medir el grado de consecución de los objetivos y la segunda el nivel de adecuación de los programas. Esta matización queda perfectamente recogida en el Cuadro nº 6, en el que, dentro del proceso de gestión, la auditoría y a la evaluación son presentadas como partes integrantes del control financiero.

Gran parte de estas diferencias entre los procedimientos de auditoría y los de evaluación aún son válidas debido a que, como justifican Pollit y Summa (1997), la auditoría todavía sufre cierta influencia histórica de su papel de guardián de la legalidad. Pero estos autores, fijando su atención en la auditoría de *performance* u operativa, concluyen que la auditoría se debate entre mantener sus actuaciones sistemáticas para ser menos vulnerable a las objeciones políticas o realizar actuaciones más particulares. Sea como fuere, la auditoría está cada vez más cerca de lo que hemos denominado evaluación.

**Cuadro n° 6.** *La Auditoría y la Evaluación en el contexto de la gestión de recursos.*



Esta aproximación es más evidente en tanto que la auditoría va pasando de su versión estática a la dinámica, y la evaluación se aproxima a la evaluación de desarrollo (*developmental perspective*) que, como hemos visto busca medir para mejorar. Además, al tratarse de información relativa a entidades públicas, la información que en principio tiene carácter interno, no sólo es de interés para los gestores, sino que existen diversidad de actores que habrán de conocer dicha información.

## **2. EVALUACIÓN DE LAS ACTUACIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

### **2.1. Los criterios de evaluación.**

Las entidades del Sector Público, como cualquiera otras, han de buscar la consecución de los objetivos a ellas encomendados en las mejores condiciones posibles. Para las entidades lucrativas, esta cuestión queda perfectamente evaluada mediante la magnitud del beneficio, representativo del éxito en la gestión. Sin embargo, en las entidades públicas, “lo que se persigue es obtener una rentabilidad equivalente al beneficio que la existencia del organismo le reporta a la sociedad como usuario del mismo y que exclusivamente no puede medirse en términos de ingresos/costes” (Muñoz Colomina, 1994b: 988). Esta concepción supone que la información que actualmente se facilita por parte de las entidades públicas, basada, al igual que en el caso de las entidades privadas, fundamentalmente, en datos incluidos en el balance y la cuenta de resultados, no sea suficiente para la que los usuarios satisfagan sus necesidades (Termes, 1991; Pina, 1993; Navarro, 1996; Vela y Gimeno, 1998).

Así las cosas, ¿cuáles han de ser los criterios con los que evaluar las entidades de titularidad pública? Como recogen distintos trabajos (Suarez, 1983; Termes, 1991; Fabado, 1991), en la legislación española queda claro que los criterios han de ser los de economía, eficacia y eficiencia. No obstante, el tratamiento que la legislación ha dado a éstos ha sido tan diverso como difuso. Por ejemplo, la propia CE (artículo 31.2), o la ley 2/1982 del Tribunal de Cuentas insisten, como funciones a desarrollar por el máximo órgano fiscalizador, aparte de en la revisión de la legalidad, en el control de la eficiencia y de la economía en el gasto público. Más recientemente la Ley 18/2001 de estabilidad presupuestaria, en su artículo 6.1, no hace sino incidir en la gestión orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.

En cambio, los textos legales aplicables a las Administraciones locales tratan muy someramente lo referente a estos aspectos. Tanto la ley 7/1985 como el posterior Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de régimen local, no prestan atención a los mencionados conceptos ni a su control. Por el contrario, la Ley 39/88 determina que el control financiero es pieza clave en la gestión de los entes locales, siendo igualmente prioritario el control de eficacia, tanto para los propios entes como para los organismos de ellos dependientes.

En cualquier caso, en el ámbito de las Administraciones Públicas, y particularmente en el caso de las Administraciones locales, si bien los controles de legalidad y financieros tienen nítidamente definida su finalidad, los controles de eficacia, eficiencia y economía precisan de la configuración de sus propios criterios de actuación, los cuales, además de diferir notablemente de los empleados en los dos tipos de control anteriores, no parecen encontrarse claramente definidos en las normas legales.

Dado que los términos de eficacia, eficiencia y economicidad representan conceptos fundamentales para el ejercicio del control de gestión, es necesario, antes de abordar cualquier estudio sobre los instrumentos idóneos para llevarlo a cabo, que realizaremos en los epígrafes siguientes, proceder a fijar el contenido y significación de los mismos.

Desde el punto de vista académico, han sido muchos los autores que han tratado estos tres criterios, no siendo siempre coincidentes las concepciones dadas a los mismos<sup>1</sup>. En un principio, estos términos fueron considerados como sinónimos, para posteriormente comenzar a diferenciarse. De este modo, la eficacia se refiere al cumplimiento de fines, mientras que se asigna a la eficiencia la significación de utilización de medios, aunque los términos eficiencia y economía continuaron considerándose por algunos como equivalentes (Bueno, 1983; Suárez Suárez, 1986).

Si tomamos los principales pronunciamientos de algunos organismos del contexto internacional, el GASB, en diversos documentos<sup>2</sup>, entiende la eficacia relacionada con los fines, con la consecución de los objetivos, mientras que la eficiencia, relativa al uso de recursos, considera la utilización de los recursos mínimos para la consecución de la máxima producción; por último, la economía, referida a la adquisición en cantidad y calidad adecuadas, que ha de ser al menor coste. En términos parecidos se manifiestan el *Canadian Comprehensive Auditing Foundation* (CCAF, 1985) canadiense, el *General Accounting Office* (GAO, 1988) estadounidense o el INTOSAI (1995).

---

<sup>1</sup> Para un estudio de la evolución del significado de estos términos puede consultarse Navarro (1996: 427-449).

<sup>2</sup> Véase GASB (1987, 1990, 1994).

La *Audit Commission* (2000) también sitúa a la economía y la eficiencia como base de la evaluación de la actividad pública, entendiendo ambos términos de forma similar a como lo hacen los otros organismos mencionados. Sin embargo, para la consecución de los objetivos establecidos, emplea el término *effectiveness*, definido como el deber que la organización tiene de conocer las demandas de los ciudadanos y realizar programas o actividades que alcancen esos fines, introduciendo de esta forma un sentido de consecución de resultados, no como nivel de producción, sino como impacto.

En España, la IGAE conceptúa los tres términos de forma parecida a la opinión de los organismos que acabamos de citar. Así, en el documento nº 1 de principios contables públicos (IGAE, 1991: 30-31), la eficacia es entendida como “la consecución en forma satisfactoria de los objetivos y efectos previstos y asignados”, la eficiencia como “la organización, coordinación y empleo de los medios que optimiza la relación entre los productos o servicios obtenidos y los medios utilizados para su consecución” y la economía es concebida como “la adquisición de los medios utilizados para la producción de bienes y servicios en la cantidad y la calidad adecuadas y al menos coste”.

Para terminar, recogemos la postura de AECA que, abundando en la especial configuración de estos términos en el ámbito público, los establece como base del control de gestión, refiriéndolos en los siguientes términos: “gestión eficaz es la que permite alcanzar los objetivos previstos en una actividad, la gestión eficiente es aquella que permite transformar los recursos en productos o servicios de la forma más productiva y al menor coste; la economía es la relación de costes de los recursos empleados con los presupuestados” (1997a: 25). Asimismo, el documento nº 16 (AECA, 1997b: 22-26) define expresamente estos términos. Por economía entiende “las condiciones en que un determinado organismo adquiere los recursos financieros, humanos y



materiales”, distinguiendo cuatro componentes: tiempo adecuado, menor coste, cantidad adecuada y calidad aceptable. La eficacia mide “el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en sus programas de actuación o de los objetivos tácitamente incluidos en su misión. Es decir, comparando los resultados realmente obtenidos con los previstos independientemente de los medios utilizados”. La eficiencia viene dada por la “relación existente entre los bienes y servicios *consumidos* y los bienes o servicios *producidos*; o, en definitiva, por los servicios prestados (*outputs*) en relación con los recursos empleados a tal efecto (*inputs*)”.

A pesar de que éstos son los principales criterios empleados para evaluar las prestaciones y servicios públicos, algunos otros vienen a completarlos, hablándose de otras *E*'s. Por ejemplo, Montesinos y Gimeno (1998: 155) incluyen otros dos términos: a) la equidad, definida como “incidencia de los resultados finales en la acción pública sobre la justicia y el equilibrio en la situación de los ciudadanos”; y b) la ecología, identificándola con el “análisis del impacto de la actuación de las entidades públicas sobre el medio ambiente”. Por su parte, Vela y Gimeno (1998: 370-371) incluyen, la equidad, la ética, las expectativas – entendidas como la congruencia entre los objetivos y lo que espera el ciudadano–, y por último, y como agregación de todos los demás términos, la excelencia.

En el ámbito anglosajón, como recoge De Val (1999, 219-220), se distinguen hasta un total de ocho *E*'s, añadiendo equidad, excelencia, *entrepreneurship*, *expertise*, y *electability*<sup>3</sup>. En esta misma línea, AECA (1997b)

---

<sup>3</sup> Hemos incluido los términos en inglés de cara a seguir hablando de *E*'s. El significado asignado a cada uno de ellos sería: *Entrepreneurship*, asunción de riesgos propios de un negocio; *Expertise*, habilidad en un campo concreto de conocimiento; y *Electability*, elección cuidadosa de un grupo de trabajo.

también considera hasta cinco criterios adicionales a los de eficacia, eficiencia y economía. Además de la equidad, menciona la efectividad – impacto final de la actuación sobre el total de la población afectada–; la excelencia –remite a la calidad de los servicios, teniendo en cuenta la necesidad de su conocimiento por los usuarios, es decir, cómo percibe el usuario el servicio–; el entorno; y la sostenibilidad –capacidad de mantener un servicio con una calidad aceptable durante un largo período de tiempo–.

Una visión sintética de las aportaciones que hemos recogido es la que presentamos en el Cuadro nº 7.

**Cuadro nº 7.** *Criterios para la evaluación del Sector Público.*

	Eficacia	Eficiencia	Economía	Efectividad	Equidad	Entorno	Sostenibilidad	Ecología	Ética	Expectativas	Entrepreneurship	Expertise	Electability	Excelencia
Suárez (86)	X	X												
Termes (91)	X	X	X											
IGAE (91)	X	X	X											
GASB (94)	X	X	X											
AECA (97b)	X	X	X	X	X	X	X							X
Montesinos y Giménez (98)	X	X	X		X			X						
Vela y Giménez (98)	X	X	X		X				X	X				X
De Val (1999)	X	X	X		X						X	X	X	
AC (2000)	X		X	X										

*Fuente:* Elaboración propia

Para nuestro trabajo, teniendo en cuenta el interés de todos los criterios señalados, así como otros que pudiesen considerarse<sup>4</sup>, vamos a centrarnos en los tres más utilizados, tanto por ser los más extendidos y de mayor aceptación, como porque recogen, en nuestra opinión, los principales aspectos de la gestión pública<sup>5</sup>. Además, compartiendo los planteamientos con De Val (1999: 220), creemos que la consideración de un número amplio de criterios supone una gran complicación, puesto que “la introducción de estas prácticas en la Administración Pública no es un tema baladí”.

De este modo, y coincidiendo con las manifestaciones que hemos recogido, entendemos por eficacia el grado de cumplimiento de los objetivos previamente marcados. De otra parte, la eficiencia será la medida de la relación entre los logros alcanzados y el correspondiente empleo de todo tipo de recursos que haya sido necesario utilizar. Por último, la economicidad o economía la aplicaremos al grado de acierto – en cuanto a precios de adquisición, cantidades físicas, calidades técnicas y momentos de tiempo– con que las adquisiciones de recursos fueron practicadas.

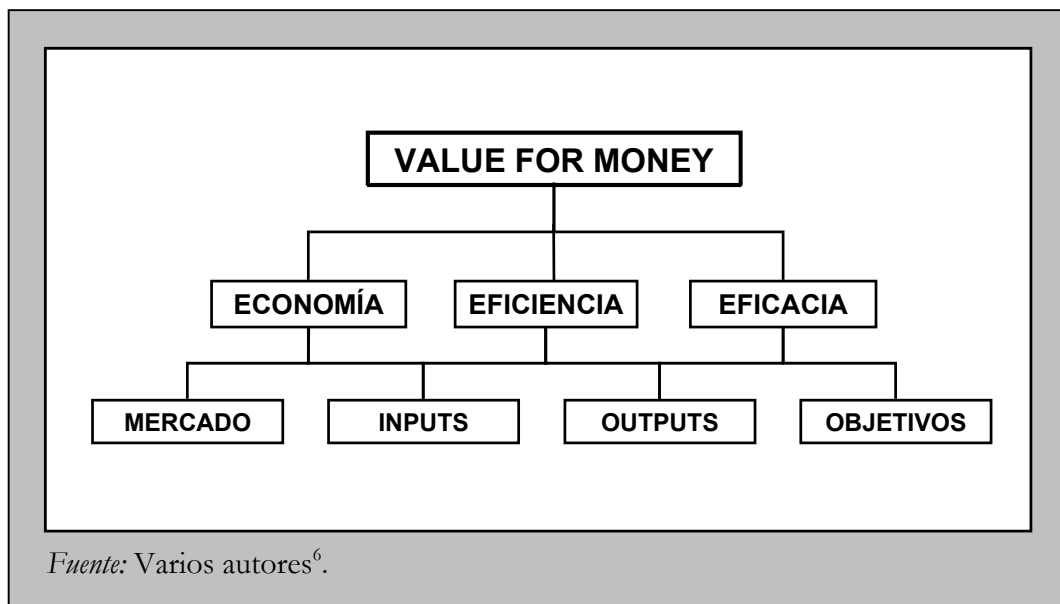
Esta concepción queda plasmada en una ya tradicional representación gráfica que recogemos en el Cuadro nº 8. En ella observamos, bajo la denominación anglosajona “*value for money*”, la distinción entre el significado de los citados términos, apreciando al mismo tiempo la relación existente entre ellos, aunque somos conscientes de que, a la hora de evaluar la gestión pública, los tres

---

<sup>4</sup> Además de los ya apuntados, podrían añadirse otros como los que consideran Duquette y Stowe (1992), quienes hablan de relevancia como la relación entre los resultados y la unidad de impacto, y de sustantividad, como el beneficio del programa en relación al tiempo.

términos han de ser considerados de forma conjunta, ya que en la práctica no son fácilmente delimitables. En esta línea Vela y Gimeno (1998: 370) apuntan que “es difícil delimitar el alcance de cada una de las ‘3E’s’, puesto que están interrelacionadas, y no se pueden ni se deben separar a la hora de abordar la evaluación de la gestión”.

**Cuadro n° 8.** *Relación entre los conceptos de eficacia, eficiencia y economía.*



No obstante lo anterior, las definiciones recogidas son, por su generalidad, insuficientes para nuestros objetivos de evaluación de los servicios municipales. Por ello, concretaremos un poco más los componentes clave de cada uno de los criterios. Con este fin, creemos oportuno perfilar la implicaciones que cada uno de los términos tiene en el presente trabajo.

<sup>5</sup> Esta línea también es adoptada por Brusca y Condor (1999: 70).

<sup>6</sup> Entre otros muchos, incluyen esta representación, u otra similar, los siguientes autores: Metcalfe y Richards (1989), Buttery y Simpson (1989), Termes Inglés (1991), Fabado (1991), Goodman (1992) o AECA (1997b).

Comenzando por la eficiencia, recurrimos al análisis realizado por Navarro (1996: 449 y ss.) que, para el mismo ámbito que el nuestro, las Administraciones municipales, distingue un total de ocho dimensiones, que son: 1) existencia de objetivos; 2) pertinencia de las actividades; 3) adecuación de las actuaciones; 4) grado de consecución de objetivos; 5) aceptación popular de la políticas emprendidas; 6) existencia de efectos secundarios; 7) capacidad de respuesta; 8) control, seguimiento y comunicación de la información.

Siguiendo al mismo autor, respecto de la economía o economicidad, distingue, considerando las características de cualquier adquisición, cuatro variantes del termino: economía de los precios de adquisición, economía de las cantidades físicas, economía en el momento del tiempo y economía en la calidad técnica.

Hemos dejado para el final el término de eficiencia, pues, aunque, tal como hemos establecido, abogamos por el uso conjunto de los tres criterios, qué duda cabe que la eficiencia es el criterio clave de la evaluación en microeconomía, como hemos puesto de relieve. Ya mencionamos distintas concepciones de la eficiencia, diferenciando la eficiencia de producción de la de consumo, la eficiencia dinámica y la denominada eficiencia X.

De todas las clasificaciones, sobre todo de cara a la medición, como tendremos la oportunidad de ver en un epígrafe posterior, la distinción más útil es la realizada por Farrell (1957) entre eficiencia técnica y eficiencia asignativa.

Una sistematización de los criterios de eficiencia de gran utilidad para nuestro fines, que parte de la concepción de Farrell, es la realizada por Metcalfe y Richards (1989), quienes la clasifican en función de tres criterios. En primer lugar distinguen eficiencia técnica y eficiencia

económica, que analizan la relación entre los medios utilizados y los recursos, si bien la primera lo hace en unidades físicas y la segunda en términos económicos. Dentro de esta última, y como segundo de los criterios, diferencian entre eficiencia productiva, concebida como rendimiento en el empleo de los recursos, y eficiencia asignativa, que examina la distribución de los recursos en virtud de las necesidades de los usuarios y el coste. Siguiendo el último de los tres criterios, tendríamos, por un lado, la eficiencia operacional y, por otro la eficiencia adaptativa. Esta última mide la flexibilidad de la organización para amoldarse a los cambios de condiciones en el entorno. La primera, la eficiencia operacional, estudia los costes, con especial atención a las tareas y a los procedimientos de trabajo.

De todas estas concepciones de eficiencia, principalmente vamos a trabajar con el primero de los criterios, es decir, eficiencia técnica y la eficiencia económica. No obstante, siendo las dos interesantes, nos centraremos más en la eficiencia económica. Así, citando de nuevo a Navarro (1996: 456), que a su vez adopta la postura de Rivero (1994), un Municipio será más eficiente cuando: 1) disminuya individualmente una clase de coste sin que ello aumente otras; 2) aumente una clase de coste disminuyendo más que proporcionalmente alguna o algunas otras; 3) la cantidad y/o calidad producida sea incrementada sin aumento de costes; 4) el incremento de costes sea de menor proporción que el incremento en la producción.

## **2.2. Las dificultades para la medición de las actuaciones públicas.**

Como paso previo al estudio de las técnicas a utilizar en el control, creemos oportuno recoger los inconvenientes a los que ha de enfrentarse cualquier proceso de evaluación en entidades públicas.

Las dificultades de medición en el Sector Público surgen de sus propias características específicas como prestador de servicios, que pueden resumirse, citando a Wolf (1995), en falta de competencia, naturaleza monopolística, y ausencia de mecanismos de cierre, según recogimos en el Capítulo I.

Desde una concepción operativa, De Pablos y Valiño (2000: 123-124) desarrollan los problemas de medición de la actividad pública a partir de las propiedades de este tipo de organizaciones, mencionando los siguientes: 1) la existencia de objetivos, además de los de tipo económico, de tipo social; 2) el gran número de actividades realizadas; 3) el tamaño de las actuaciones públicas; 4) la menor experiencia en la aplicación de medidas de eficacia y eficiencia junto con el temor a la evaluación, que se asimila a una fiscalización, en el ámbito público.

Prieto (2001: 84-86) determina como limitaciones, al igual que las autoras anteriores, la gran variedad de actividades realizadas y la problemática de los objetivos, que en gran número de ocasiones no están definidos. A éstas suma otras dos deficiencias. Por un lado, la existencia de actividades compartidas por diversos centros gestores de cierta autonomía, y por otro, el hecho de que la eficiencia no es una magnitud constante en los distintos niveles de ejecución de los programas.

Como advierten los diferentes autores, la propia configuración de las entidades públicas, especialmente por la diversidad de funciones que tienen asignadas, conlleva una multiplicidad de objetivos, razón por la que su definición y cuantificación es complicada. Según Vela y Gimeno, (1998: 372), algunas de las razones que provocan esta situación las encontramos en que:

- Los objetivos públicos emanan de procesos políticos, muchas veces conflictivos, por lo que terminan por definirse de forma amplia para poder alcanzar acuerdos.
- La mencionada amplitud supone problemas de interpretación y de concreción en objetivos operativos por parte de quienes tienen que ejecutarlos y conseguirlos.
- Los objetivos públicos están interrelacionados, por lo que no es sencillo desagregarlos con el fin de operativizarlos.

Además, recogiendo las aportaciones de distintos autores<sup>7</sup>, Mila (2001: 14) advierte de los muchos inconvenientes de la evaluación de objetivos, porque, en las entidades públicas: 1) se fijan objetivos que acostumbran a ser generales, abstractos y confusos, y, en el caso de ser concretos, pueden ser ambiguos y contener más de un significado; 2) existe una multiplicidad de objetivos cuya priorización no es sencilla, tanto por las restricciones materiales como por el juego político; 3) los objetivos permanecen fijos mientras que el entorno, las necesidades y las propias actividades suelen ser cambiantes; 4) no se considera lo inesperado o lo no anticipado; 5) los resultados suelen ser poco utilizados porque se presentan a destiempo y no responden a las necesidades de los usuarios.

De igual modo, al estudiar la naturaleza política de la evaluación<sup>8</sup>, aparecen otro conjunto de desventajas que Cabrera (1998)<sup>9</sup> enumera del

---

<sup>7</sup> Ballart (1992), Vedung (1996), Patton (1997) o Perrin (1998).

<sup>8</sup> Este tipo de evaluación, denominada 'evaluación pluralista', al considerar la vertiente política, supone que (Ballart, 1992; Chelimsky, 1997; Milá, 2001): 1) los valores y las opiniones de la pluralidad de actores que tienen que ver con el programa son importantes; 2) la evaluación se realiza con el propósito de influir en el proceso de toma de decisiones políticas; y 3) la evaluación misma tiene un peso político y adopta implícitamente una posición política.



siguiente modo: 1) la adopción del enfoque puede comprometer la calidad de la investigación como consecuencia de una pobre estimación de los efectos; 2) es necesaria una gran habilidad negociadora y una importante capacidad de gestión política por parte del evaluador; 3) se requiere tiempo y recursos suficientes.

Hemos visto cual es el origen, pero, ¿cuáles son los inconvenientes específicos a los que nos referimos? Para Morala (1990: 218) tres son las principales dificultades para la medición en las entidades públicas: 1) la cuantificación y media de los *outputs* de la actividad pública es difícil; 2) los *inputs*, aunque son fáciles identificar, no lo son tanto los costes asociados, siendo susceptibles de manipulaciones; 3) el tema de la medida de los *inputs* y los *outputs* depende en gran medida del apoyo institucional, el cual no se recibirá en muchos casos ante la amenaza que supone cualquier evaluación.

Por su parte, Pina y Torres (1995a: 970) inciden, como principal impedimento a la hora de evaluar tanto la eficacia como la eficiencia, en la problemática de la determinación del *output* en las entidades públicas, ya que “a menudo resulta difícil de concretar, puesto que una parte importante de los servicios son intangibles. Como consecuencia de ello, no resulta fácilmente determinable cuál es el objeto de la transacción, problema que en el Sector Público no lucrativo, se encuentra con la dificultad añadida de que no vende sus servicios”. En cuanto a esta problemática para medir los *inputs* y los *outputs*, Prieto (2001: 96-98) fija su atención en la existencia de diversas unidades de medida, así como en la homogeneización de los *outputs*, a lo que hay que añadir que un

---

<sup>9</sup> Citado por Mila (2001: 15).

número importante de bienes carecen de precios de mercado, hecho aún más importante en el caso de los consumos internos.

AECA (1997b) también apunta las dificultades existentes para medir *inputs* y *outputs*. En cuanto a aquéllos establece, como principal escollo, la imposibilidad, en algunos casos, del cálculo de costes de las actuaciones, a lo que añade la falta de homogeneidad y la posibilidad que presentan de ser manipulados. Sobre los *outputs*, resalta hasta cinco dificultades para su medición, que son: a) inexistencia de un indicador general; b) dificultad para fijar y cuantificar determinados objetivos sociales; c) no siempre es posible medir los resultados de la gestión pública; d) dificultad para medir los beneficios sociales derivados de la actividad pública; e) en ocasiones no se registran los *outputs* negativos y los efectos favorables y desfavorables sobre otros servicios.

Además de las recogidas, encontramos otras deficiencias para la medición de los resultados de las actividades públicas. Sorensen y Grove (1977: 664-665)<sup>10</sup> enumeran cinco: 1) intervalo de medida, planteándose cuál es el período adecuado para llevar a cabo las mediciones; 2) múltiples resultados de un programa, con lo que el problema está en cómo proceder a la agregación; 3) efectos entre distintos colectivos; 4) interrelaciones entre programas; 5) factores del entorno, que por lo tanto escapan al control de los gestores de los programas.

En buena lógica, todos estos inconvenientes suponen barreras a la ejecución del control. García y Calzado (1996: 190) reflejan los problemas para realizar los controles de eficacia, eficiencia y economía en las entidades públicas señalando algunos de los inconvenientes referidos como la inexistencia de objetivos de carácter económico, la

---

<sup>10</sup> Citado por Vela y Gimeno (1998: 372).

existencia de multitud de objetivos, normalmente mal definidos y comunicados, la falta de consenso a la hora de definir medidas adecuadas para cada objetivo, la rigidez de las leyes, la burocracia, la falta de datos sobre costes y las derivadas de la propia realidad política de las entidades públicas a la hora de tomar decisiones.

En definitiva, cualquier intento de evaluación en el contexto público ha de tener presente, con el propósito de evitar, o cuando menos reducir, las dificultades para la medición de la actividad pública que hemos recogido. Éstas, enraizadas en la idiosincrasia propia de lo público, se manifiestan no sólo limitando la medición de los recursos y las actuaciones, sino también en la realización del control y del seguimiento de resultados. Estimamos, pues, de interés, a modo de resumen, incluir el Cuadro nº 9, tomado de Zapico y Mayne (1995), quienes, tras analizar diversas experiencias, sistematizan los factores que representan inconvenientes a la realización del control y seguimiento de resultados, y proponen algunas posibles soluciones.

También merece resaltarse la importancia que el entorno tiene en el éxito de los sistemas de control. La IGAE (1997: 30-31), apoyándose en diversos documentos de la OCDE, señala, entre los factores que lo limitan, la inadecuada especialización del personal, el establecimiento de objetivos insatisfactorios, las actitudes derrotistas que presuponen la imposibilidad de cualquier medida de los resultados, la carencia de información sobre los costes, los problemas de medida a corto plazo de programas planteados en el largo plazo, la resistencia del personal o la rigidez estructural.

Cuadro n° 9. *Dificultades en el control y seguimiento de resultados.*

Factores de complejidad	Problemas relacionados y/o derivados	Soluciones y propuestas	
		Instrumentos estudiados	Nuevos criterios de éxito
<b>Incertidumbre:</b> - Relación causa/efecto desconocida. - Dificultad de medida y recogida de información.	Efectos no anticipados. Objetivos ambiguos. Resistencia al seguimiento de resultados.	Capacidad de liderazgo de la unidad central responsable del seguimiento de resultados.	Maximación de la utilidad en el control simple y estable (nivel operativo).
<b>Interdependencia:</b> Interacción entre unidades, organizaciones políticas y clientela.	Incapacidad de control de factores externos.	Uso de incentivos: - Reorientación en positivo de los sistemas de control. - Recompensar el aprendizaje. - Orientación hacia los clientes.	Economía. Eficiencia. Eficacia.
<b>Diversidad:</b> valores e intereses múltiples y conflictivos.	Alcance limitado de indicadores, débil coordinación.		Maximación de la adaptabilidad en contextos complejos (nivel estratégico).
<b>Inestabilidad:</b> Cambio de objetivos, políticas y del entorno.		Evaluación de programas como instrumento complementario.	Diagnóstico. Diseño. Desarrollo.

*Fuente:* Zapico y Mayne (1995: 44).

Entre las condicionantes que favorecen la realización del control, distingue cinco grupos: 1) los relativos al entorno, donde resalta el estímulo de la demanda de sistemas de medida de la relación y los resultados; 2) los factores humanos, donde, además de perseverancia, es preciso el compromiso e implicación de la alta dirección; 3) las necesidades de formación, tanto la familiarización con los conceptos y principios como la formación de tipo práctico; 4) las consideraciones relativas a la gestión, que implica, entre otras cosas, la participación colectiva en la elaboración del sistema; y 5) las consideraciones metodológicas, como la recogida de datos, la determinación de las necesidades relevantes de información, la coordinación de las reglas, y,

entre otras, la consciencia de las barreras a la instauración de este tipo de sistemas.

Además de todos los impedimentos propios de la medición pública, han de añadirse las que la práctica de las evaluaciones provocan. Chelimsky (1997: 23) resalta dos de estas circunstancias que están obstaculizando las tareas evaluadoras en los últimos tiempos. En primer lugar, las evaluaciones se plantean desde una perspectiva concreta y se intentan generalizar como válidas para cualquier otro posicionamiento. En segundo lugar, se supedita todo a las técnicas utilizadas, o como lo dice la autora: “nos hemos enamorado de nuestros métodos, recomendándolos para todo, para cualquier finalidad sin restricciones”.

Para Pollit y Summa (1997) todos los obstáculos que hemos apuntado pueden sintetizarse utilizando la metáfora de una expedición, y así determinan que los problemas que encuentra el explorador (auditor-evaluador) son: 1) los territorios inaccesibles, aquellas parcelas en las que la información no está disponible; 2) las fieras, tanto los políticos como los grupos de trabajadores; 3) los equipos no son lo suficientemente precisos para llegar al mineral buscado, las técnicas utilizadas y sus limitaciones.

Todo esto nos ha de servir para, a la hora de iniciar el desarrollo de un sistema de evaluación en entidades públicas, intentar evitar, o cuando menos soslayar, las limitaciones que hemos recogido. Por ello, siguiendo a Cook (1997), recogemos algunas de las conclusiones que se pueden extraer de experiencias realizadas, como son: 1) existen gran cantidad de técnicas cuantitativas pero también cualitativas, sin que unas tengan que oponerse a las otras; 2) la evaluación depende más de resultados de síntesis de múltiples evaluaciones que sobre estudios

simples; 3) la evaluación usa distintos caminos; y 4) se realiza por gente de diversidad de áreas, lo que no ha facilitado la comunicación.

También Chelimsky (1997: 25) enumera algunos de los aprendizajes que podemos obtener de las evaluaciones realizadas en el Sector Público, concretamente los siguientes:

- Hay que ver la evaluación de forma ecléctica, con un rico conjunto de métodos y con múltiples perspectivas, fines, cuestiones y usos legítimos.
- Se debe ser inclusivo, es decir, aceptar estudios tanto prospectivos como retrospectivos, cuantitativos como cualitativos, llevar a cabo uniones transversales entre disciplinas, y crear canales para la difusión efectiva de los resultados de evaluación.
- Recordar que los fines y cuestiones dictan los métodos, y no al contrario.
- Debe darse credibilidad (incidiendo en la especialización y la objetividad) a la evaluación si los resultados de ésta van a ser utilizados tanto para la toma de decisiones políticas como para dar transparencia a las actuaciones.
- Necesitamos reconocer la importancia de la evaluación en el fortalecimiento de las instituciones, por lo que deberemos facilitar medios para realizarla.
- Necesitamos realizar la evaluación, para aprovechar su escepticismo sobre las actuaciones convencionales, su persistente meticulosidad en la consecución de información y su uso en las reformas democráticas a partir del conocimiento.

Hemos dejado para el final la referencia detallada a las dificultades que para la medición de las actuaciones públicas supone la contabilidad

de costes, o más bien, la inexistencia en la práctica de modelos normalizados de la misma. No se trata aquí de realizar un análisis profundo de la problemática de aquella en la Administración local, circunstancia que sobrepasa en mucho los objetivos de este trabajo. Nuestra intención es dejar patente la utilidad y necesidad de su implantación para una correcta gestión de los servicios municipales y la determinación de la economía y eficiencia de las actuaciones.

La contabilidad de gestión, a juicio de la AAA (1971: 92)<sup>11</sup>, es importantísima en el ámbito público, incluso más que en el ámbito privado, ya que: 1) la actividad pública afecta a un ámbito mayor que el privado; 2) con la ausencia de un propósito de beneficio no se dispone de una medida de eficiencia operativa; 3) no existe un ‘grupo económico interesado’, como es el de los accionistas en el caso de las sociedades anónimas, que evalúe constantemente la efectividad de la Administración; 4) su poder para obtener recursos mediante tributos asegura la supervivencia de estas organizaciones aunque sean ineficientes.

Así, que considerar que además de su función principal de cálculo de costes, la contabilidad de gestión adquiere importancia por otros aspectos como, por ejemplo, los que mencionan López y Menéndez (1988: 517), para quienes aquella adquiere importancia en el proceso de planificación y control o, respecto de la gestión, en lo que concierne a eficacia y eficiencia.

En esta línea, el interés de la contabilidad de gestión pública deriva de los objetivos que le son asignados. La IFAC (2000) propugna que, mediante su utilización, habrá de facilitarse información para: 1) la presupuestación; 2) el control y reducción de costes, a través de la

comparación; 3) la determinación de tasas y precios públicos; 4) la medición de logros y resultados; 5) la evaluación de programas; y 6) la toma de decisiones económicas.

Para AECA (1997a) la contabilidad de gestión es necesaria dada la creciente preocupación por la eficiencia y la economía, debiéndose cubrir los siguientes objetivos<sup>12</sup>: 1) clarificar el empleo de los recursos públicos desde la perspectiva de eficiencia y economía, posibilitando un control de gestión sobre aspectos concretos de la entidad; 2) determinar la cuantía de las tasas y precios públicos; 3) facilitar la elaboración y evaluación de los presupuestos; 4) fundamentar la valoración de los bienes producidos por la actividad del Sector Público; 5) apoyar la adopción de decisiones sobre la producción de bienes o prestación de servicios, con el conocimiento detallado de los costes e ingresos; 6) facilitar información a órganos nacionales y supranacionales para fundamentar el importe de las ayudas y subvenciones.

Parece claro, pues, que, tal como manifiestan Carrasco y López (1994: 475-476), la toma de decisiones por parte de los órganos políticos y de gestión de los entes locales debe de contar, no sólo con la información económico-financiera, sino que, sobre todo, debe disponer de una información económico-técnica que, generada por la contabilidad analítica, ayude a orientar a los órganos de decisión.

En nuestro país, la legislación exige expresamente que las Administraciones Públicas cuenten con información sobre el costes. En los entes locales en concreto, pueden citarse varios artículos de la

---

<sup>11</sup> Citado por Pérez (1999: 56).



LRHL<sup>13</sup> que reclaman la puesta en marcha de sistemas de contabilidad de gestión para conocer los costes y rendimientos de los servicios, la realización del control de eficacia o, para los municipios de más de 50.000 habitantes, la inclusión en la cuenta general de una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos.

Por todo lo anterior, no han faltado intentos de desarrollo de la contabilidad analítica en España<sup>14</sup>. Hay que citar como primeros intentos el *Manual de Contabilidad de Costes para las corporaciones locales*, elaborado por el Seminario permanente de Administración financiera del Centro de Documentación del Instituto de Estudios de Administración Local (1976), o el Grupo IX del Plan de 1983<sup>15</sup> (Ministerio de Economía y Hacienda, 1983). Ambas propuestas, con aspiraciones de ámbito general, recibieron gran número de críticas sin llegar a implantarse de forma efectiva. Con posterioridad, se ha vuelto a acometer la problemática de la contabilidad de costes, si bien con planteamientos de carácter más parcial. Éste sería el caso de distintos proyectos concebidos para ámbitos particulares como es el caso del SCAU (IGAE, 1991), pensado para las universidades, o el proyecto CANOA (IGAE, 1994b), para organismos autónomos estatales<sup>16</sup>, aunque se han desarrollado adaptaciones para distintos organismos, como por ejemplo la universidad de Oviedo (López Díaz, 2000). Esta opción se corresponde con la expresada por

---

<sup>12</sup> Objetivos parecidos son los que asignan a la contabilidad analítica pública autores como Fernández Fernández (1987), Torres (1993), Fernández Rodríguez (1994), Fernández y Muñoz (1996), Buendía (1996) o López Díaz (2000).

<sup>13</sup> Véanse los artículos 186, 192 ó 202.

<sup>14</sup> Buendía (1996, Cap. II) realiza un análisis detallado de los distintos intentos de introducir la Contabilidad de Costes en las Administraciones públicas españolas.

<sup>15</sup> Para un desarrollo de esta iniciativa se puede consultar Carrasco (1988).

<sup>16</sup> Un análisis de las principales propuestas de este proyecto puede verse en Pou *et al.* (1994), López Díaz (1995, 2000), Carrasco (1997) o López y Zornoza (1997).

AECA (1997a) en su documento sobre contabilidad de gestión en entidades públicas, donde señala que “el sector público está formado por organizaciones muy complejas y heterogéneas, en las que existen poderes y responsabilidades distintas, objetivos y fuentes de financiación diferentes que es preciso analizar; por ello, es muy difícil implantar un sistema único de contabilidad de gestión y de cálculo de costes en todo el sector público si se pretende que sirva a los objetivos para los que se ha configurado”.

Pese a todo, en la Administración española no se ha conseguido implantar un sistema normalizado de contabilidad de costes, de forma que, las entidades locales, no disponen de un sistema adecuado que capte la realidad productiva y el uso de los recursos en los distintos servicios. Las causas de esta situación son diversas. Para Pou (1994) la aplicación de la contabilidad analítica en las entidades públicas ha encontrado, a lo largo del tiempo, distintos problemas, que resume en los tres siguientes: 1) la contabilidad analítica se debe adecuar a las peculiaridades de cada ente, de forma que la normalización es compleja y la utilidad se reduce; 2) la determinación de los centros de costes en los que asentar la contabilidad analítica es dificultosa; 3) los problemas derivados del cálculo de los consumos reales, especialmente de las amortizaciones por la falta de inventarios fiables.

Esta ausencia de contabilidad interna dificulta el control económico de los servicios ya que, en palabras de Carrasco (1993: 349), “parece evidente que para poder llevar a cabo el referido control económico, que integra el de economía, eficiencia y eficacia, es imprescindible el conocimiento de las magnitudes que intervienen en el proceso productivo de los entes que conforman las Administraciones Públicas, es decir, de aquéllas cuyo campo de actuación tendría lugar, en terminología de Schneider, en su ámbito interno”

Para los objetivos que perseguimos en nuestro trabajo, la carencia de información sobre costes y producción supone una importante limitación. Más aún, como afirma Pou (1994: 134), la contabilidad analítica se hace imprescindible para la determinación de la eficiencia y la economía, así como su medición mediante sistemas de indicadores.

Sin embargo, de cara a nuestro estudio, y siendo conscientes de la importancia de contar con información útil para la toma de decisiones, creemos posible plantear un esquema simple y operativo para el cálculo de costes, con la fin de facilitar los datos necesarios para su aplicación a las distintas actividades encuadradas en los servicios estudiados, al tiempo que establecemos un sistema de indicadores.

Compartimos, pues, la postura de Montesinos y Gimeno (1998: 169) cuando afirman que “dado que el desarrollo e implantación de sistemas de cálculo y control de costes evolucionados puede resultar excesivamente gravosa para las entidades públicas, especialmente para las de tamaño reducido, parece conveniente el desarrollo de sistemas de costes simplificados que ofrezcan una primera aproximación a esta magnitud, útil para objetivos de decisión y de control”.

Actuando de este modo, no sólo conseguiríamos iniciar la aplicación de los indicadores y su utilización como instrumentos de control soslayando el obstáculo de la ausencia de datos sobre costes en los municipios, sino que, a través de su implantación y uso, los indicadores podrían redundar en la concienciación de los gestores sobre la utilidad y necesidad de contar con este tipo de información, pudiendo ayudar así a provocar un cambio en la cultura de las entidades, situación que ya hemos señalado como otro de los factores que obstaculizan la introducción de sistemas y de control y por ende de la contabilidad de costes en el ámbito público.

### 2.3. El *Benchmarking* como metodología para la evaluación.

La presión ejercida sobre los entes públicos ha provocado la extensión del uso de una diversidad de técnicas de gestión, muchas de las cuales han sido utilizadas previamente en el ámbito privado. Conscientes de los principales obstáculos, especialmente para la evaluación de los servicios públicos municipales, habremos de procurar disponer, como apuntan Pedraja y Salinas (1995: 167), de técnicas que hagan frente a las dificultades de medición de las prestaciones públicas, a la multiplicidad de *outputs* e *inputs*, así como a la incertidumbre y desconocimiento que rodea a la tecnología de producción pública.

En el epígrafe anterior hemos insistido en que los principales problemas para la evaluación pública los encontramos en la medición de los *outputs*. En palabras de Albi *et al.* (1997: 60), “los problemas para evaluar el desempeño tienen su origen en la falta de referencias de comparación (muchas actividades son de no mercado y se producen en régimen de monopolio) y en el carácter vagamente definido de buena parte de las producciones públicas”, es decir, falta de concreción y de comparación de los objetivos y resultados de las actuaciones realizadas.

Entre las técnicas de gestión introducidas en el Sector Público, el *Benchmarking* resulta de gran utilidad para intentar paliar estas limitaciones, ya que “se asume que la actuación pública mejorará en la medida en que se introduzca de algún modo la competitividad en las entidades públicas” (Montesinos y Gimeno, 1998: 160)

El *Benchmarking*, entendido como el estudio y comparación de la gestión con otras organizaciones de actividades y procesos similares, tuvo su origen en el sector empresarial, en concreto, fue desarrollado por

Xerox entre 1979 y 1987. Esta práctica se fundamenta en el continuo contraste de una entidad con respecto a los productos, servicios y funcionamiento de sus entidades competidoras más avanzadas – conocidas como *Best Practices*–. Ello conlleva, además de la necesaria medición de los resultados, la evaluación de los procesos realizados para alcanzar los mismos, siempre desde la óptica de la satisfacción de los clientes (IFAC, 1993: 67-71).

La aplicación de esta técnica se divide en cinco fases (Martín, 1995): 1) identificar la función a comparar o analizar; 2) seleccionar a ‘los mejores’; 3) recoger datos y analizarlos; 4) determinar objetivos para mejorar y sobrepasar a ‘los mejores’; 5) implantar los planes para reducir diferencias.

Cualquier empresa de negocios que sea sometida a comparaciones con sus competidoras podrá mejorar el análisis de las causas que le están impidiendo minimizar sus costes, alcanzar la calidad máxima de sus productos y/o servicios, o atraer a la clientela potencial y, por tanto, estará en condiciones de tomar decisiones para mejorar sus resultados. De igual forma, dicha empresa podrá valorar correctamente aquellas ventajas que su forma de gestión presenta respecto a las empresas de su sector de actividad.

En definitiva, la aplicación de la técnica del *Benchmarking* aporta valiosas referencias que posibilitan a las organizaciones –públicas y privadas– identificar los puntos fuertes y débiles que su funcionamiento y resultados presentan en relación a otras entidades, facilitando así la toma de decisiones por medio de acciones correctoras destinadas a lograr los objetivos con los mínimos costes.

Sobre este particular, es importante observar que la idea de competencia no debe interpretarse, exclusivamente, en el sentido de

rivalidad entre organizaciones por atraer a la clientela potencial, por mantener la clientela actual, o por cubrir un determinado hueco de mercado. Por el contrario, también deben considerarse entidades competidoras todas aquellas que realizan actividades similares y, por tanto, comparables, con independencia de que ostenten titularidad pública o privada, o tengan ánimo de lucro.

Es en el marco de esta segunda acepción donde tiene sentido la extrapolación del *Benchmarking* al ámbito de las entidades públicas. Aunque existen algunos servicios públicos prestados en régimen de monopolio y, por consiguiente, en ausencia de competencia, no es difícil encontrar organismos públicos que prestan servicios análogos, por medio de actuaciones equivalentes, y, en consecuencia, que pueden ser sometidos a análisis comparativos.

Tal es el caso de las Administraciones locales que, en función de su volumen poblacional, están obligadas a prestar una misma serie de servicios, idénticos para todas aquellas entidades integrantes del mismo tramo de población. Así, por ejemplo, dos ayuntamientos que, situados en el mismo tramo, presten un catálogo similar de servicios, desde la óptica de la aplicación del *Benchmarking*, pueden analizarse como entidades competidoras, en la medida en que la medición de los *outputs* y de los costes de tales servicios permitan análisis comparativos, aunque, evidentemente, ningún ayuntamiento pretenda captar los usuarios de los servicios que presta otro, al menos en los términos en los que dos empresas privadas lo harían.

Utilizando palabras de Montesinos y Gimeno (1998: 150), “cuando los mercados existan, sean reales, la regla será utilizarlos y competir; cuando no existan o no funcionen, la regla será imitarlos, crear mercados virtuales o de referencia; en ese sentido la técnica de benchmarking está resultando de gran utilidad”.

Actualmente, el *Benchmarking* es una de las técnicas que, importada desde el sector privado, goza de mayor aceptación. Wraith (2002), a partir de una encuesta en la que consiguió obtener respuestas de 286 gestores públicos locales, determina el conocimiento, la aplicación, la percepción y aceptación que se tiene en EE.UU., Gran Bretaña y Canadá, de seis de las técnicas que, provenientes del sector privado, más se han implantado en el contexto público, en concreto: el coste basado en actividades –*Activity Based Costing*–, la gestión basada en actividades –*Activity Based Management*–, el *Benchmarking*, los procesos de reingeniería, la calidad total –*Total Quality Management (TQM)*– y el cuadro de mando integral –*Balanced Scorecard*–.

De entre los resultados obtenidos por este autor nos gustaría resaltar que el *Benchmarking* es la técnica más conocida y sobre la que existen más expectativas, encontrando además pocos obstáculos para su implantación, si bien es considerada costosa y se le achaca lo complejo que resulta disponer de datos con los que poder realizar comparaciones de las actuaciones propias.

Por otro lado, desde nuestro punto de vista, para que los análisis comparativos en el ámbito público puedan reportar la mayor utilidad posible, éstos han de apoyarse, necesariamente, en el uso de indicadores normalizados entre las entidades analizadas y, además, en técnicas lo suficientemente objetivas como para garantizar la neutralidad de los datos obtenidos con su aplicación.

En los últimos años, han sido muchas las experiencias llevadas a la práctica en el ámbito público, como es el caso de la Fundación Bertelsmann, que establece una red de ciudades que, adecuadamente seleccionadas y estructuradas, tiene por finalidad impulsar la

implantación de mejoras en la gestión pública municipal (Adamaschek, 1998 y Prühl, 1997).

Asimismo, es interesante el caso de Inglaterra y Gales, donde la *Audit Commission*, a través de indicadores de actuación incluidos en la *Citizens Charts*, ha realizado comparaciones entre diferentes ciudades. La puesta en funcionamiento de las *Citizens Charts* establece la obligación para los municipios de publicar cada año un listado de indicadores de servicios, comparándolos con otros municipios similares y con los indicadores catalogados de estándares (Audit Commission, 1992a, 1994a). Esta práctica ha sido continuada en los últimos años por el gobierno mediante la iniciativa *Best Value*, aumentando las exigencias sobre la información facilitada por los municipios a través de indicadores<sup>17</sup>.

En Alemania, la Oficina de Revisión de Cuentas realiza auditorías de gestión, que incluyen la comparación, bien con servicios públicos similares a los analizados, bien con servicios prestados por empresas privadas o, incluso con estándares. De igual forma, el análisis realizado en la ciudad canadiense de Quebec ha contrastado, desde 1988, datos correspondientes a distintos periodos así como datos vinculados a otras ciudades de Canadá. En Holanda, el proyecto iniciado desde el Ministerio de Finanzas recogió, como una de sus fases, la comparación con las medidas de eficiencia correspondientes a distintas entidades y con otros proyectos políticos (AECA, 1997b: 99-105).

Por el contrario, en España, la ausencia de listados de indicadores estandarizados y la inexistencia de técnicas normalizadas para los análisis

---

<sup>17</sup> En el apartado de experiencias internacionales del epígrafe dedicado a los indicadores de gestión realizamos una revisión en mayor profundidad de esta experiencia británica.



comparativos, han sido, desde nuestro punto de vista, una de las principales circunstancias causantes de la escasa proliferación de la técnica de *Benchmarking* en el Sector Público.

Se han realizado, no obstante, experiencias prácticas en materia de contraste de los datos reflejados por los indicadores, como, por ejemplo, el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que cuenta con un informe comparativo de esta ciudad respecto a Zaragoza y Valencia (AECA, 1997b: 121-125), además de experiencias puntuales como las de los Ayuntamientos de Madrid, Alcobendas y Pozuelo de Alarcón (Norverto *et al.*, 1999: 161-169).

Igualmente, han visto la luz los resultados de algunas aplicaciones empíricas que, referidas a la evaluación de la eficiencia, presentan diversos alcances. En el ámbito de nuestro país, son interesante los trabajos de Giménez y Prior (2001, 2003), cuyo ámbito de aplicación es municipios de la comunidad catalana, para los que se aplica la técnica del DEA (*Data Envelopment Analysis*), así como el estudio de Prieto y Zofio (2001), quienes empleando dicha técnica centran su análisis de eficiencia en 209 municipios de Castilla y León. En esta línea se sitúa el trabajo de Vilardell (1988), que utiliza la misma técnica para estudiar el servicio de recogida de basura en 46 municipios de la comunidad catalana y 25 municipios españoles de otras comunidades.

En el plano internacional, mencionaremos la investigación empírica realizada por De Borger y Kerstens (1996a y 1996b), quienes aplican la técnica del DEA conjuntamente con la del FDH (*Free Disposal Hull*) a 589 municipios belgas, la emprendida por Tairou (2000) que, basada en la técnica del DEA, se dedica a 3.553 municipios franceses, y la de Worthington (2000) para 166 municipios australianos, o la de Deller (1992) dirigida a 1.319 municipios de Estados Unidos.

Éstos y otros casos que podríamos haber citado demuestran que el *Benchmarking*, como mecanismo de imitación de la competencia y el mercado, es susceptible de aplicación en el Sector Público. Sin embargo, también se pone de manifiesto que el empleo de esta técnica requiere, en primer lugar, una serie de indicadores que reflejen la información a comparar y, en segundo lugar, que esos indicadores sean estandarizados, es decir, consensuados entre las entidades a evaluar o, de lo contrario, cualquier contraste de datos resultaría, por la heterogeneidad de los datos cotejados, irrelevante.

A nuestro entender, las aplicaciones empíricas españolas han supuesto apreciables avances en materia de evaluación de la gestión pública, especialmente en el ámbito municipal, si bien ninguna de ellas, probablemente por no encontrarse entre sus objetivos, ha concluido en la generación de listados de indicadores normalizados entre los municipios objeto de análisis.

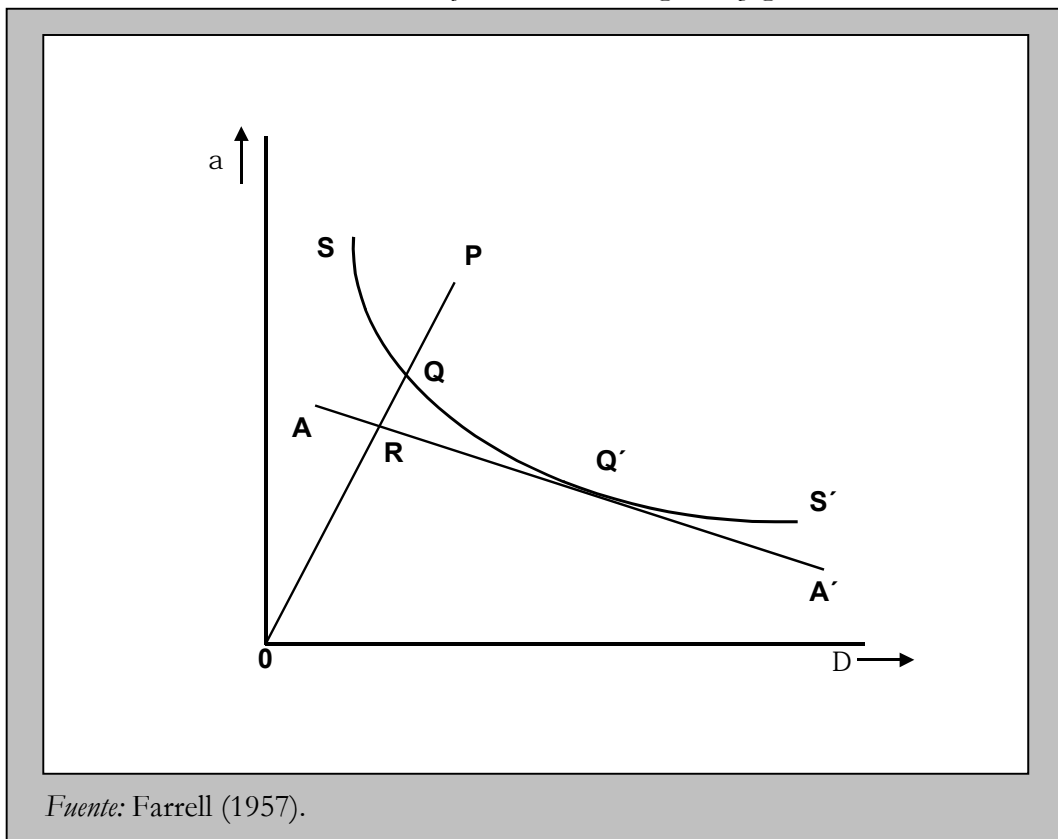
En otras palabras, dichas experiencias, cuya utilidad es indudable, han posibilitado análisis comparativos en periodos concretos, pero no han diseñado indicadores lo suficientemente institucionalizados como para que la aplicación de la citada técnica sea viable de modo permanente a lo largo del tiempo.

### 3. MÉTODOS DE EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA

---

Farrell (1957) divide la eficiencia de coste en eficiencia técnica, referida al uso de la tecnología disponible, y en eficiencia asignativa que, a partir de los precios y productividades marginales, estudia la proporción en la que son utilizados los distintos *inputs*. Todo ello queda recogido en el Cuadro nº 10, original del propio Farrell, en el que, a partir de las líneas de isocuantas (SS'), representativas de la tecnología, y de las curvas de isocostes (AA'), queda determinada la situación de eficiencia (Q') y, por comparación con ella, el nivel de ineficiencia que presentan las distintas unidades analizadas, separando la ineficiencia técnica (OQ/QP) de la ineficiencia asignativa (OR/OQ).

Esta concepción de la eficiencia parte, como queda de manifiesto en el gráfico, del concepto de frontera de posibilidades de producción y, respecto de su determinación, como el propio Farrell (1957: 255) escribe, “aunque hay muchas posibilidades, dos se sugieren enseguida –una función teórica especificada por los ingenieros y una función empírica basada en los mejores resultados observados en la práctica”, apostando en su caso por la segunda de ellas.

Cuadro nº 10. *Eficiencia técnica, asignativa y global.*

En opinión de Førsund y Sarafoglou (2000: 4), tres son las principales aportaciones de Farrell:

1. la medida de la eficiencia esta basada en la distancia radial de la observación respecto de la frontera;
2. la frontera de producción está especificada por la curva envolvente de datos más pesimista;
3. la frontera es calculada resolviendo sistemas de ecuaciones lineales con dos condiciones respecto de la isocuanta: a) pendiente no positiva, b) inexistencia de observaciones entre ésta y el origen.

Para llevar a cabo las comparaciones de cara a la evaluación de la eficiencia en el contexto público se proponen diversidad de técnicas, sin

que exista acuerdo sobre cual es la más adecuada para la medición de la eficiencia de las prestaciones. No obstante, la clasificación de los métodos aplicables en dicha evaluación goza de un alto grado de consenso, generalizándose la tipología del Cuadro nº 11.

**Cuadro nº 11.** *Clasificación de las técnicas de evaluación de la eficiencia.*

Métodos no frontera	Paramétricos	- Estimación econométrica
	No paramétricos	- Indicadores simples de eficiencia - Análisis Clusters
Métodos frontera	Paramétricos	- Deterministas - Estocásticos
	No paramétricos	- <i>Data Envelopment Analysis</i> (DEA) - <i>Free Disposal Hull</i> (FDH)

*Fuente:* Varios autores<sup>1</sup>.

La distinción principal es la utilización o no de la frontera, entendida como la determina Farrell, a la hora de evaluar la eficiencia de las distintas unidades, diferenciándose por tanto los *métodos frontera* y los *no frontera*, en virtud de si estiman o no una función de referencia, ya sea de producción o de costes. También se distingue entre aproximaciones *paramétricas*, que definen una forma concreta para la función de producción y aproximaciones *no paramétricas*, que no exigen especificar una forma funcional determinada, sino que únicamente consideran determinadas propiedades formales de los puntos del conjunto de producción.

<sup>1</sup> Esta clasificación o una similar se puede encontrar, entre otros trabajos, en: Pastor (1995), López (1995), Bosch, Pedraja y Suárez (1995) o De Pablos y Valiño (2000)

Dado el interés y utilización de estas técnicas pasamos a analizar, aunque sea de forma somera, cada una de ellas<sup>2</sup>, intentando dejar patentes tanto las ventajas como los inconvenientes que las distintas metodologías presentan.

## 3.1. Métodos no frontera.

### 3.1.1. Estimación econométrica.

Esta metodología procede a la evaluación de funciones de producción o coste medio, de manera que producción y coste real puedan ser mayores o menores que las predicciones del modelo. Así, la ineficiencia técnica es calculada por medio de la función de tipo Cobb-Douglas:

$$\ln y_i = \beta_0 + \sum \beta_j \ln x_{ij} + u_i$$

Estas técnicas, en definitiva, determina una formulación que establezca un estándar a partir de los datos medios muestrales de las observaciones disponibles, lo que es su principal ventaja, pues permite establecer las relaciones entre los diferentes *inputs* y el *output* producido.

La evaluación de la eficiencia global es realizada a través de la función de costes, que no debe confundirse con la ecuación de costes, ya que ésta es la identidad contable que recoge el gasto realizado, mientras

---

<sup>2</sup> Puesto que nuestro estudio empírico pretende la evaluación de los servicios públicos locales a través de indicadores, estimamos conveniente realizar un análisis con mayor detalle, por lo que, en lugar de tratarlos junto al resto de técnicas, les dedicaremos el siguiente apartado de nuestro trabajo.

que aquélla, fundamentada en la teoría económica, responde a la siguiente expresión:

$$C_i = \beta_0 + \sum \beta_j X_{ij} + u_i$$

donde,  $C_i$  es el coste total de la unidad o el coste medio,  $X_{ij}$  representa las variables como nivel de *output* y precios de los *inputs*, mientras que  $u_i$  es el término que recoge el error, que describe el nivel de eficiencia por comparación con el nivel esperado.

Para López (1989: 178), las principales desventajas de esta técnica para la evaluación de la eficiencia, al margen de que sólo puede considerar un *output*, son las siguientes:

1. Parte de las realizaciones medias observadas hasta el momento, por lo que, por un lado, todas las observaciones deben tener igual ponderación y, por otro lado, la media obtenida representa el nivel 'aceptable' para una entidad, puesto que la construcción de los estándares se hace sobre observaciones medias y no sobre observaciones óptimas.
2. Al basarse en observaciones pasadas provoca un efecto de causación acumulativa, de forma que las unidades de mayor producción obtendrían niveles más elevados por la aplicación de la fórmula, al margen del efecto que sobre la función tengan los valores sesgados.
3. Los inconvenientes propios de las estimaciones econométricas: multicolinealidad de variables, carencia del carácter exógeno exigible a las variables explicativas, restricciones no fundamentadas en la forma de la función.

Por su parte, De Pablos y Valiño (2000: 199-200) juzgan que esta metodología cuenta con las siguientes limitaciones:

1. La utilización de la función de Cobb-Douglas impone una serie de restricciones, a veces, difíciles de superar (p.ej. elasticidad constante de los *outputs*, o elasticidad de sustitución unitaria en los *inputs*), y tiene importantes problemas de multicolinealidad.
2. El uso de la función *Translog*, como solución a las contrariedades de la anterior, también conlleva dificultades, como el elevado número de parámetros a calcular o la alta multicolinealidad derivada de los productos cruzados de precios e *inputs*.
3. No facilita información sobre el nivel de eficiencia, sino sobre si cada unidad es o no eficiente.
4. La asunción de la media como punto de referencia puede provocar la institucionalización de ineficiencias.
5. La consideración de que el término residual únicamente representa la eficiencia o ineficiencia, sin tener en cuenta las perturbaciones de origen aleatorio.

### **3.1.2. Análisis Cluster.**

El análisis *Cluster* es una técnica de análisis multivariante que pretende clasificar a distintas entidades por grupos, en función de una serie de variables, cumpliendo dos premisas: homogeneidad interna y heterogeneidad entre grupos. Esto implica la determinación de conjuntos de tal forma que cada uno de los elementos que lo integran sean lo más parecidos posible entre sí y, al mismo tiempo, exista la mayor diferencia posible con el resto de los grupos.



Luque (2000: 153) apunta como principales características de este métodos siguientes:

1. No hay distinción entre variables dependientes e independientes.
2. Pueden agruparse casos o individuos pero también variables o características.
3. Es una técnica descriptiva, no una técnica explicativa.
4. Implícitamente admite que, para la población o conjunto de elementos a agrupar y el conjunto de características o variables disponibles, existe la posibilidad de clasificar.

La aplicación del análisis *Clusters* sigue dos métodos: a) método de la media, que agrupa entidades calculando la distancia mínima a partir de la media; y b) método de la semilla, que agrupa las observaciones en torno a la mejor observación y la peor. En cualquier caso, nos encontramos ante una técnica que precisa de decisiones subjetivas, como, por ejemplo, la determinación del número de grupos o conglomerados a formar.

A juicio de Smith y Stewart (1983)<sup>3</sup>, este tipo de análisis se han realizado en el ámbito local para determinar los niveles de prestación de servicios bajo la hipótesis de que éstas deben ser parecidas en municipios con similares características de entorno, demografía, geografía, etc.

La principal ventaja del *clusters* es la escasez de postulados para su utilización, aunque hay que ser cuidadosos con las relaciones entre las variables, la escala de los datos, así como contar con una muestra lo

---

<sup>3</sup> Citados por López Casasnovas (1989: 177).

suficientemente grande para la aplicación de la técnica, siendo recomendable, al menos, unas treinta observaciones.

### 3.2. Métodos frontera.

Estos métodos son utilizados para superar los problemas de los métodos no frontera, siendo su finalidad la determinación de ésta, de forma que serán eficientes aquéllos que operen por encima de la frontera de producción o por debajo de la frontera de costes, según cual sea el enfoque que adoptemos.

A pesar de este principio común, existen diversidad de modelos, estadísticos o no, dependiendo de si se aplican hipótesis sobre las propiedades de los datos, con o sin carácter paramétrico, pudiendo diferenciarse también, como hacen López y Wagstaff (1991: 65), aquellos modelos que buscan determinar una frontera absoluta de aquéllos que basan su construcción en las mejores observaciones como proponía Farrell, si bien, como reconocen estos mismos autores, al citar a Førsund *et al.* (1980), esta diferencia no tendrá significación práctica en la medida en que las muestras aumenten de tamaño.

En cualquier caso, la principal complicación para este tipo de métodos es el cálculo de la frontera en sí. Recogiendo la opinión de De Pablos y Valiño (2000: 196), las especiales connotaciones de las actuaciones públicas, ya referidas en un epígrafe anterior, provocan que la determinación de la frontera esté sujeta a connotaciones especiales, como son:

1. La no venta en el mercado de gran parte de la producción pública, lo que provoca graves problemas en la definición y medición de los *outputs*.

2. La falta de presión competitiva e incluso la producción monopolística de gran parte de las prestaciones públicas, lo que implica la ausencia de incentivos para fomentar la eficiencia.
3. La búsqueda de equidad en el Sector Público, que conlleva, ante la variedad y conflictividad de los objetivos perseguidos, la necesidad de cautela en la valoración de cualquier actuación de políticas públicas.

### 3.2.1. Métodos paramétricos.

La definición de los métodos paramétricos lleva consigo la determinación de una forma concreta para la función de producción o de costes, la cual, al tomarse como frontera, posibilita la medición de la eficiencia. Ello supone la fijación de un conjunto de restricciones acerca de la tecnología, no siempre justificadas. La formulación econométrica general de la frontera de producción es la siguiente:

$$Y_i = f(X_i) - U_i, \quad U_i \geq 0$$

donde el término  $f(X_i)$  muestra la función de producción y representa el máximo nivel de producción que la entidad  $i$  puede llegar a alcanzar a partir de la dotación de factores  $X_i$ , mientras que el término  $Y_i$  se refiere a su nivel de producción real. La diferencia entre ambos valores aparece reflejada en un término de error o residuo ( $U_i$ ), que indica la ineficiencia técnica originada por la divergencia entre la producción realmente obtenida por la entidad y la producción óptima que, según los factores que utiliza, podría haberse obtenido.

Por otra parte, la presencia o no de elementos aleatorios, que afectan tanto al comportamiento de las entidades como a sus resultados,

nos conduce a la clasificación de los métodos paramétricos en dos tipos: a) modelos deterministas; b) modelos estocásticos.

En el caso de los modelos deterministas, la frontera de producción o de costes de cada entidad evaluada no contiene elementos aleatorios, con lo que toda desviación es imputable a la ineficiencia de la misma. Por su parte, los modelos estocásticos son los únicos que observan la posibilidad de que la distancia a la frontera obedezca, además de a la ineficiencia, a fenómenos aleatorios, empleando, a tal fin, un término de error compuesto dividido en dos partes, la primera representativa de la ineficiencia, mientras que la segunda recoge el ruido estadístico<sup>4</sup>.

En opinión de Cuenca (1994: 91), los modelos econométricos presentan distintos inconvenientes, entre los que destaca el hecho de que, para llegar a la definición de la frontera, parten de una forma funcional arbitraria, ofrecen escasa información acerca de las fuentes de ineficiencia y son sensibles a las observaciones extremas. A ello hay que unir, en el caso de los modelos deterministas, la dificultad de la apreciación de la aleatoriedad en los resultados.

### **3.2.2. Métodos no paramétricos.**

Por otra parte, los métodos no paramétricos prescinden de la determinación de una forma funcional para la frontera de producción como ocurre en los paramétricos. Los métodos no paramétricos establecen ciertas propiedades sobre la tecnología e imponen las restricciones de convexidad, rendimientos a escala constantes, calculando la frontera como una envolvente de datos. La principal ventaja de las aproximaciones no paramétricas sobre las paramétricas reside en que las

primeras posibilitan la medición de la eficiencia en situaciones de producción múltiple e incluso cuando no existan precios de mercado. Entre los métodos no paramétricos destacan, por su nivel de aplicación en la práctica, dos técnicas como son el *Data Envelopment Analysis* (DEA) y el *Free Disposal Hull* (FDH), que en realidad es un caso particular del primero.

El *Data Envelopment Analysis* fue propuesto por Charnes, Cooper y Rhodes (1978) a partir de la concepción de eficiencia de Farrell (1957) y en las tres hipótesis por él establecidas: libre disponibilidad de *inputs* y *outputs*, convexidad y rendimientos de escala constantes. De tal forma, y a través de métodos de programación matemática, permite la construcción de la frontera de eficiencia a partir de las unidades (DMUs en la terminología del DEA) más eficientes de la muestra, definiéndose de este modo el nivel máximo de *outputs* que se pueden conseguir con los *inputs* utilizados.

La formulación dada por Charnes, Cooper y Rhodes (1978) se corresponde con el siguiente modelo de programación fraccional:

*Función Objetivo :*

$$\text{Max}_{(u,v)} h_0 = \frac{\sum_{r=1}^s u_r y_{r0}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{i0}} \quad (1)$$

---

<sup>4</sup> Véanse Aigner y Chu (1968), Aigner *et al.* (1977) y Van den Broeck (1977).

Sujeto a las siguientes restricciones.

$$\frac{\sum_{r=1}^s u_r y_{rj}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{ij}} \leq 1 \quad j = 1, \dots, n$$

$$u_r, v_j \geq 0 \quad r = 1, \dots, s \quad i = 1, \dots, m$$

donde  $y_{r0}$  representa la cantidad de *output*  $r$  producido por la unidad evaluada;  $x_{i0}$  la cantidad de *input*  $i$  consumido por la unidad evaluada, mientras que  $y_{rj}$  es la cantidad de *output*  $r$  producido por cada unidad  $j$ ,  $u_r$  ponderación asignada al *output*  $r$ , siendo  $x_{ij}$  la cuantía de *input*  $i$  consumido por cada unidad  $j$ , y  $v_i$  la ponderación asignada al *input*  $i$ , tratándose pues de encontrar unas ponderaciones que maximicen el *output* con respecto a los *inputs* consumidos. Si utilizando esas mismas ponderaciones ninguna otra unidad obtiene una mayor valoración, la unidad es considerada eficiente, siendo ineficiente en el caso contrario.

El modelo planteado por Charnes *et al.* (1978), dada la dificultad para su cálculo en su forma fraccional, se transforma en un modelo de programación lineal equivalente, en el que se busca maximizar el numerador dejando fijo el denominador, es decir, se buscan aquellas ponderaciones que maximizan el *output* a partir de la fijación de los *inputs*, según la siguiente formulación:

*Función Objetivo :*

$$\text{Max}_{(u)} h_0 = \sum_{r=1}^s u_r y_{r0} \quad (2)$$

*Sujeto a las siguientes restricciones.*

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{i0} = 1$$

$$\sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - \sum_{i=1}^m v_i x_{ij} \leq 0$$

El problema dual de (2) sería:

Función Objetivo :

$$\text{Min } \theta_0 \quad (3)$$

*Sujeto a las siguientes restricciones.*

$$\sum_{j=1}^n x_{ij} \lambda_j - x_{i0} \theta_0 \leq 0 \quad i = 1, 2, \dots, m$$

$$\sum_{j=1}^n y_{rj} \lambda_j \geq y_{r0} \quad r = 1, 2, \dots, s$$

La segunda de las restricciones es una combinación lineal de los *outputs* de distintas unidades de forma que no sean menores que los de la unidad evaluada. Estas unidades son denominadas grupo de comparación, el cual sirve de marco de referencia a la unidad que estamos evaluando, y que será eficiente cuando al minimizar  $\theta_0$ , sus *inputs* no sean mayores que los que utilizan el grupo de referencia, de forma que  $\theta_0$  representa el nivel de eficiencia de la unidad.

Este planteamiento, conocido como orientación *input*, pretende, una vez que los *outputs* han sido determinados, minimizar los recursos necesarios para su producción. Sin embargo, en el caso de las entidades

públicas, por su especial idiosincrasia, lo normal es determinar un nivel de *inputs* con el que deben de producirse los distintos bienes y servicios, siendo por tanto más conveniente una orientación *output*, que respondería al siguiente problema de programación lineal:

*Función Objetivo :*

$$\text{Max } Z_0 \quad (4)$$

*Sujeto a las siguientes restricciones.*

$$\sum_{j=1}^n x_{ij} \lambda_j \leq x_{i0} \quad i = 1, 2, \dots, m$$

$$\sum_{j=1}^n y_{rj} \lambda_j - y_{r0} Z_0 \geq 0 \quad r = 1, 2, \dots, s$$

El modelo DEA, como recoge García (1996: 215), permite la medida de la eficiencia de las unidades que no buscan beneficio económico, la detección de los puntos fuertes y débiles de las unidades sujetas a evaluación, la mejora de las unidades fijándose en las mejores y la detección de las deficiencias de los programas públicos tanto en la gestión como en el diseño de los mismos.

En el gran número de análisis realizados sobre este algoritmo, son múltiples las cualidades que se han atribuido a la metodología del DEA. Para Pina y Torres (1995a: 997) la ventaja de esta técnica y su aplicación generalizada en los estudios de eficiencia en el ámbito público está justificada en que “el DEA proporciona un indicador sintético de eficiencia relativa a partir del estudio comparado de la proporción observada de *inputs* y *outputs* que presenta cada organización a evaluar, donde intervienen múltiples *outputs* e *inputs* interrelacionados entre sí, y en la que se desconoce el nivel de participación de cada *input* en la



obtención de los mencionados *outputs*, no siendo, por tanto necesario conocer o definir la función de producción”. Mancebón (1998) resume las principales virtudes desde el punto de vista operativo, concretándolas en: flexibilidad, versatilidad, capacidad de trabajar simultáneamente con múltiples *inputs* y *outputs*, así como su independencia de las formas funcionales; además hace especial hincapié en la riqueza informativa de su aplicación.

Pese a sus indudables ventajas, esta metodología también presenta inconvenientes. Según López (1989: 179), los principales obstáculos para su uso serían los siguientes: a) la elevada sensibilidad a las observaciones extremas y a los errores en los datos; b) la suposición de rendimientos constantes de escala; c) al ser de carácter no paramétrico no se puede saber si la estimación de la eficiencia está infra o supra valorada; y, por último, d) al no ser una técnica estadística, no tiene en cuenta las posibles perturbaciones de este tipo. Gonzalo *et al.* (1997: 94) centran las limitaciones en la suposición de rendimientos constantes de escala y en la total flexibilidad de las ponderaciones, si bien reconocen que éstas son en parte una de las ventajas del modelo.

No obstante, la formulación del DEA ha ido avanzando en aras a su adecuación a distintas situaciones, intentando sortear algunos de los impedimentos que hemos mencionado. En relación a la asunción de rendimientos constantes de escala, Banker, Charnes y Cooper (1984) proponen una nueva formulación que considere rendimientos variables de escala, para lo cual añaden una restricción adicional a (3), o alternativamente a (4), respecto de las ponderaciones:  $\sum \lambda_i = 1$ . De esta forma no sólo podemos aplicar el DEA a distintos casos dependiendo de los rendimientos que se presenten en las unidades, sino que, como muestran Cummins y Zi (1996: 17-18), podemos realizar análisis sobre las circunstancias de cada una de las unidades.

Por lo que se refiere a la alta flexibilidad de las ponderaciones, aspecto en el que los distintos autores coinciden en situar gran parte de la bondad del modelo, también se encuentra una de sus mayores dificultades. Para Pedraja y Salinas (1994: 123), se trata de un doble problema. Por un lado, no existen valores o límites asignados *a priori*. Por otro lado, los coeficientes asignados a las variables (*outputs* e *inputs*) son diferentes al evaluar las distintas unidades. De este modo, y como refieren los mencionados autores, encontramos que la flexibilidad total de las ponderaciones se puede criticar por diversas razones. En primer lugar, porque de esta forma no se tiene presente la importancia de cada una de las variables, y en caso de que existan, tampoco se están contemplando las relaciones ordinales entre ellas. Además, y aunque cierta flexibilidad es deseable, puede no serlo el que todas las unidades sean evaluadas con distinto peso relativo, lo que va en contra de la evaluación con relaciones tecnológicas análogas en las distintas DMUs.

Sobre este mismo tema García (1996: 220), citando a Dyson y Thanassoulis (1988), advierte que la total flexibilidad de las ponderaciones permite que “alguna unidad evaluada pueda ser considerada ineficiente sin haberse ponderado todos sus *inputs* y *outputs*, o bien, que algunas consigan ser eficientes valorando de una forma excesiva sólo una variable, presentando valores nulos en la mayoría de ellas”. Además, como pone de relieve Nunamaker (1985), este hecho, debido a la gran flexibilidad del DEA, es más importante en el caso de muestras reducidas o cuando se incrementa el número de variables. Es importante, pues, la identificación de las variables y el número de éstas, estimándose que el número de *inputs* más *outputs* no debe superar un tercio del tamaño de la muestra (Banker *et al.*, 1989, Ahn y Seiford, 1990).

Quizás la solución hay que buscarla en la inclusión de restricciones adecuadas al programa lineal, aunque ello suponga la inclusión de subjetividad en el modelo.

Otro aspecto sobre el que se han vertido críticas es el determinismo del DEA y la no consideración de factores aleatorios en su aplicación, habiéndose desarrollado algunos intentos con modelos DEA de tipo estocástico. En esta línea, González y Miles (1999, 2000) señalan las deficiencias que las valoraciones de la eficiencia de este método provocan, sobre todo por el hecho de que dan un único valor. Dicho de otra forma, “este procedimiento únicamente reporta el estimador puntual de la eficiencia, no permitiendo analizar la sensibilidad de tales estimaciones, por lo que no es posible saber si dos niveles de eficiencia son significativamente distintos desde el punto de vista estadístico” (González y Miles, 2000: 203-4). Por ello, estos autores, siguiendo a Löthgren y Tambour (1997) y Simar y Wilson (1998), proponen el uso de métodos *bootstrap*, que dada su dificultad, se aproximan mediante experimentos de Montecarlo, de forma que se llegue a determinar, en lugar de un valor puntual, un valor en términos de intervalos de confianza y de esa forma llegar a poder discernir si las diferencias de estimación dadas para dos entidades evaluadas por el DEA son significativas o se deben exclusivamente al ruido muestral.

En el repaso que estamos realizando sobre las limitaciones del DEA y las aportaciones que intentan soslayarlas, nos queda el apartado referente a la sensibilidad del método a las observaciones extremas. Existen distintas propuestas, siendo las más utilizadas la frecuencia de aparición del centro eficiente como centro de referencia de los ineficientes (Smith y Mayston, 1987) o la matriz de eficiencias cruzadas (Sexton *et al.* 1986).

Una metodología más reciente es la propuesta por Wilson (1995), quien, basándose en el modelo de supereficiencia de Andersen y Petersen (1993), consigue determinar los *outliers* (observaciones extremas), al tiempo que posibilita distinguir un orden entre las unidades eficientes, otra de las desventajas que presenta la formulación tradicional del modelo DEA. En grandes líneas, la propuesta<sup>5</sup> consiste en no incluir dentro de las unidades con las que realizar la comparación a la propia unidad, de forma que las observaciones extremas son fácilmente detectables porque no tendrán solución. Al mismo tiempo, la eficiencia de las unidades designadas como eficientes en el modelo tradicional no estarán acotadas por la unidad, sino que tomarán valores indicativos del nivel con en el que podrían disminuir su producción (orientación *output*) o incrementar los recursos necesarios para la obtener la producción (orientación *input*) sin que por ello dejen de ser eficientes.

Como indica Mancebón (1998: 179), “los centros extremos son aquéllos para los que el problema modificado de Andersen y Petersen (en las dos orientaciones posibles *input* y *output*)<sup>6</sup> no tiene solución, o aquéllos que siendo eficientes en el modelo estándar obtienen tasas muy alejadas de la unidad en el modelo modificado”, distancia ésta que, a juicio del propio Wilson (1995), se da cuando la eficiencia se separa de la unidad en un 25%.

En cualquier caso, y siguiendo a Mancebón (1998), el DEA suministra una gran cantidad de datos, aparte del orden que establece

---

<sup>5</sup> Un desarrollo más amplio del modelo propuesto por Wilson puede consultarse Mancebón (1998: 178-181).

<sup>6</sup> Para Wilson (1995), la situación extrema se produce cuando se encuentra una entidad para la que el modelo modificado no da resultado, sin embargo, como pone de manifiesto Mancebón (1998), es necesario que esto se produzca simultáneamente en las dos orientaciones, pues indicaría que no es atípico en una de ellas.

entre las entidades, sobre todo respecto de los centros no eficientes para poder mejorar. En este sentido, la autora menciona, como aspectos que ayudan a la mejora de la gestión, la determinación de los grupos de referencia, los objetivos de producción y consumo de las entidades ineficientes, y la importancia relativa de cada una de las variables.

Sea como fuere, no hay que obviar en ningún caso las deficiencias que presenta esta metodología, sobre todo en cuanto a una adecuada elección de variables, la no estimación, en principio, del impacto aleatorio y la necesidad de contar con un número suficiente de observaciones respecto de las variables, para poder así valorar la consistencia de los resultados. Creemos, por tanto, muy interesantes tanto el Cuadro nº 12 como Cuadro nº 13, tomados de Epstein y Henderson (1989), en los que, al tiempo que se recogen las ventajas de la metodología, se ponen de manifiesto las distintas deficiencias, observando el DEA no sólo como instrumento para el control de resultados, sino también desde el punto de vista de la diagnosis.

A pesar de las notables ventajas del DEA, el FDH, desde que fue propuesto por Tulkens (1993) y después por Lovell y Vanden Eeckaut (1994), ha sido observado, por gran número de autores, como más adecuado para la evaluación de la eficiencia. Como escriben Cummins y Zi (1997: 2), citando entre otros al propio Tulkens (1993) o a Vanden Eeckaut, Tulkens y Jamar, (1993), “algunos artículos recientes de programación matemática han criticado la prevalencia de la técnica *Data Envelopment Analysis* (DEA) proponiendo la metodología *Free Disposal Hull* (FDH), argumentando que la aproximación FDH implica unas asunciones menos arbitrarias y más adecuada para los datos”.

**Cuadro n° 12.** *Utilidad y limitaciones de DEA como instrumento de control de resultados.*

CRITERIOS	UTILIDAD	LIMITACIONES
CONGRUENCIA DE OBJETIVOS	Buena adaptación a situaciones altamente ambiguas	Peligro en la excesiva atención sobre variables poco significativas
ESTÁNDARES APROPIADOS	Establece la elección de estándares a partir de la mejor práctica implantada	Para dicha elección es necesario utilizar todas la variables
DIMENSIÓN	Todas las variables relevantes pueden ser consideradas en el estudio	
CONTROLABILIDAD	Inclusión en el estudio de variables no controlables	Los directivos deben entender bien el modelo, al objeto de realizar un control de eficiencia
OBJETIVIDAD	Suministra mecanismos de medida objetiva del resultado	La clasificación de eficiencia es muy sensible a la selección arbitraria de variables
COSTE DEL CÁLCULO	Reducción de múltiples variables a una medida única de resultado, reduciendo la dificultad	Es necesario un gran conocimiento, así como habilidades directivas, para la utilización de DEA como instrumento de control

*Fuente:* Epstein y Henderson (1989:97) tomado de García (1996:138).

**Cuadro n° 13.** *Utilidad y limitaciones de DEA como instrumento de diagnosis*

CRITERIOS	UTILIDAD	LIMITACIONES
REDUCCIÓN DE DATOS	Permite la consulta y reestructuración rápida de los resultados	Es necesaria una interpretación exhaustiva del modelo para realizar un diagnóstico
PLANIFICACIÓN	Implanta las bases para una correcta planificación	Se requiere ayuda informática para la clasificación de planes alternativos
CAUSALIDAD	Permite detectar las causas de ineficiencias derivadas de causalidad entre variables	Necesidad de conocer las propiedades matemáticas del modelo para facilitar la interpretación
ESTABLECIMIENTO DE ESTÁNDARES DE COMPARACIÓN	La comparación entre distintas unidades permite la mejora de la eficiencia, así como detectar el origen de las ineficiencias	Las unidades no envueltas son problemáticas. El uso de unidades estándares puede genera conductas no deseadas, en principio.

*Fuente:* Epstein y Henderson (1989:95) tomado de García (1996:131).

La metodología del FDH añade a las restricciones vistas para (3) y (4), una nueva,  $\sum \lambda_i = 1$ , donde  $\lambda_i \in [0, 1]$ . Esta formulación, al realizar comparaciones únicamente con las observaciones reales, es menos exigente, y por tanto, aplicando el FDH, la eficiencia calculada para cada entidad es, al menos, tan eficiente como la que se calcula con el DEA, existiendo, por regla general, un mayor número de observaciones consideradas como eficientes.

Éste es un hecho importante desde el punto de vista de la gestión, porque, como señalan De Borger y Kerstens, (1996a: 157), la apuesta por el DEA implica una asunción de convexidad que provoca la evaluación de las unidades respecto de situaciones no observadas y ficticias producto de la combinación lineal de las observaciones consideradas eficientes. Por ello, como afirma Vanden Eeckaut *et al.* (1993), los resultados obtenidos por el FDH son, por su extrema prudencia, relativamente más aceptables que los obtenidos por el DEA.





## 4. LOS INDICADORES DE GESTIÓN

---

Las medidas de gestión (en terminología anglosajona *performance measurement*) son, según la concepción de Caiden (1998), medidas sistemáticas en el tiempo de tipo cuantitativo o cualitativo de lo que la organización está haciendo, cómo de bien lo está haciendo y qué efectos tienen dichas actuaciones.

Estas medidas, que responderían por tanto al cómo se está actuando, pueden ser de diversos tipos (GAO, 1992: 2): *inputs*, niveles de actividad, *outputs*, *outcomes* de los productos o servicios, productividad, costes, satisfacción de los consumidores o calidad del servicio.

Qué duda cabe del gran interés que la disponibilidad de este tipo de medidas tendría en el contexto público, aunque no son fáciles de obtener, dados los problemas que hemos señalado para la medición de la actividad en este ámbito. Así pues, como señala la NAO (1992), “cuando el *output* no es directamente medible, deben utilizarse medidas *proxies*

conocidas como *indicadores*”<sup>1</sup>. De forma parecida, aunque respecto de la medición de las tres ‘E’s’, se expresa Price Waterhouse (1990: 114): “donde la economía, eficiencia y eficacia pueda ser medida de forma precisa y clara es usual hablar de medias de gestión. Sin embargo, cuando, como ocurre normalmente, no es posible obtener una medida precisa es normal referirse a los indicadores de gestión”.

Además, en el contexto de la NGP, los ciudadanos tienen nuevas expectativas respecto de las entidades públicas, su control y su auditoría, las cuales, a juicio de Percy (2001), serían: 1) estados financieros correctos; 2) gasto con propiedad y legal; 3) realizaciones de las prestaciones con el mejor valor; 4) independencia y competencia de los auditores; y, por último, 5) indicadores de gestión que habrán de publicarse, ya que, “mientras que la contabilidad en el pasado puede haber sido sinónimo de las medidas financieras, ahora hemos de mirar a la contabilidad como una medida de responsabilidad en términos cualitativos y cuantitativos” (Percy, 2001: 357).

Nos encontramos, pues, que los indicadores son considerados como instrumentos apropiados de medición de las actuaciones públicas. Pero, ¿qué se entiende por indicador? ¿cuáles son sus funciones? ¿cuáles sus propiedades? ¿qué tipos se pueden distinguir?... A éstas y otras preguntas vamos a intentar responder en el presente epígrafe.

---

<sup>1</sup> Citado por Caiden (1998: 38).

## 4.1. Concepto y funciones.

La concepción de indicador, como instrumento de medición en el ámbito público, puede ser muy diversa en función del enfoque que empleemos. Si comenzamos por una visión amplia como la que adoptan López y Gadea (1992: 55), un indicador sería “una magnitud asociada a una actividad, a un proceso, a un sistema, etc. que permite, por comparación con los estándares, evaluar periódicamente las unidades de programación”. También desde una concepción amplia definen los indicadores autores como Laufer y Burlaud (1989: 446), para quienes “un indicador es un dato empírico, o mejor, una medida, que revela la presencia o la intensidad de un fenómeno o de una variable.” Para Kells (1991: 423) los indicadores obedecen a “sistemas de elementos cuantificables o relaciones numéricas para medir ciertos aspectos de los *inputs* de las entidades públicas, de su funcionamiento y de los resultados”.

Hay quien, como Ortigueira (1987) o Rouse (1993), sitúan a los indicadores en el marco del control, considerando que éstos “deben verse como índices por medio de los cuales se lleva a cabo la descripción de las distintas actuaciones llevadas a cabo por una entidad así como la evaluación de los resultados obtenidos por las mismas, convirtiéndose así en instrumentos de control y comunicación organizacional” (Mora y Vivas, 2001: 39).

No obstante lo anterior, gran número de autores unen la concepción de indicadores de gestión con los conceptos de eficacia, eficiencia y economía. Entre otros, podemos citar a De Forn (1988: 110) para quien “un sistema de control de resultados quiere poner a disposición de los responsables de la Administración unas magnitudes objetivas que permitan medir la actuación de los órganos en la doble

vertiente de resultados obtenidos y recursos utilizados. Estas magnitudes objetivas, que las denominamos Indicadores de Gestión han de ser un instrumento para conocer la realidad, fijar y seguir cumpliendo los objetivos y tomar decisiones técnicas y/o políticas.”

Una postura parecida es la que adopta la IGAE (1997: 113), que entiende por indicador una forma de medida, un estadístico, que proporciona información relevante sobre algún aspecto de un objetivo, facilitando información oportuna, relevante y fiable a los responsables de la gestión de una organización, fundamentalmente sobre economía, eficacia y eficiencia, sin que ello suponga que no puedan considerarse otras cuestiones como, por ejemplo, la efectividad.

Desde nuestro punto de vista, ambas concepciones, las que apuntan hacia el control y aquellas que señalan los criterios de economía, eficacia y eficiencia como objetivo de los indicadores, son las que, en el ámbito público, y en particular en el contexto municipal, adquieren especial interés. En esta línea se sitúa Navarro (1998: 15-16) quien, al referirse a los indicadores de gestión, los define como aquéllos que facilitan la información necesaria para el ejercicio del control económico de la gestión, entendido como control de eficacia, eficiencia y economía. Para cumplir esta función el autor apunta una serie de rasgos distintivos que deben reunir, a tener en cuenta:

- a) su principal objetivo es la medición de la realidad;
- b) son útiles para el establecimiento de objetivos;
- c) incluyen un patrón, físico o monetario, de medida;
- d) permiten evaluar la gestión, realizar comparaciones y estimar resultados futuros;
- e) facilitan la identificación de acciones que se desvían de lo establecido;

- f) proporcionan información sintética sobre la bondad de la gestión, tanto de forma global como para determinadas áreas o actividades.

Para finalizar el conjunto de definiciones, recogemos la adoptada por AECA, que ha dedicado un par de trabajos monográficos a los indicadores en las entidades públicas. En su documento nº 16, dedicado a los indicadores de gestión aplicables a entidades públicas, se entiende por indicador de gestión a aquellas “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, 1997b: 31). Esta misma concepción es asumida en el documento nº 26 relativo a indicadores de gestión pública de Ayuntamientos (AECA, 2002: 15), considerando que se deben evaluar, además de los factores de economía, eficacia y eficiencia, otros tales como efectividad, equidad, excelencia, entorno y evolución sostenible.

En este trabajo entenderemos por indicador de gestión (Navarro, 1996: 323; López *et al.* 1998: 106) aquéllos que suministran la información necesaria para el control de gestión, entendido como control de eficacia, eficiencia y economía.

Una vez que hemos delimitado el concepto de indicador de gestión en el sentido en el que lo vamos a utilizar, podemos plantearnos cuáles son las funciones que éstos pretenden cumplir dentro de una organización pública. El GASB (1994) sitúa las medidas de gestión dentro del *managing for results* (gestionando para resultados), estableciendo cinco aspectos para los que la información de gestión (*performance*) es necesaria: a) el establecimiento de metas y objetivos; b) la planificación de programa de actividades para lograr estas metas y objetivos; c) la

asignación de recursos a programas; d) la supervisión y evaluación de resultados para determinar si se está progresando hacia el alcance de las metas y objetivos; y, e) la modificación de programas para reforzar la gestión.

En este marco, Kanter y Summers (1994) opinan que las medidas de rendimiento de las entidades públicas han de cumplir tres funciones: 1) institucionales, reflejando prioridades políticas y nivel de cumplimiento de objetivos; 2) directivas, como instrumentos de gestión; 3) técnicas, relativas al proceso realizado. Por su parte, Glynn *et al.* (1995) consideran otros tres tipos de funciones: 1) descriptiva, relativa al proceso, actividad o política; 2) explicativa, referente a las causas y efectos de las actividades; 3) normativa, sobre la cobertura de objetivos.

A juicio de Ortigueira (1987: 113), un indicador “puede desempeñar dos tipos distintos 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.” Esta postura es compartida por otros autores como PriceWaterhose (1990), López y Gadea (1992), AECA (1997b), Boada y Mora (1999), Prieto (2001) y Aibar (2002).

## **4.2. Panorama internacional de aplicaciones de indicadores de gestión.**

En el contexto internacional, dado el creciente interés por las cuestiones relativas a las tres ‘Es’, los sistemas de información contable proporcionan cada vez mayor información sobre esta problemática

(Vela, 1994: 332). No resulta extraño, por tanto, que los indicadores de gestión estén siendo utilizados por los gobiernos de los países más avanzados en materia de evaluación de las actuaciones y políticas públicas (Brusca, 1997a).

La tendencia generalizada consiste en incluir, en la información que las Administraciones deben elaborar, un conjunto de indicadores que, completando, y en su caso supliendo, la información contenida en las cuentas anuales, sirvan para llevar a cabo, además de los ya tradicionales controles de legalidad y financieros, evaluaciones en torno al grado de cumplimiento de objetivos y a la relación entre los resultados obtenidos y los medios empleados; países del entorno europeo –Reino Unido, Italia, Francia, Suecia o Suiza– así como los Estados Unidos, Canadá, Australia o Nueva Zelanda quedarían encuadrados en esta corriente.

La OCDE (1999b), a partir de las encuestas realizadas a diez de los países más avanzados en gestión pública sobre aspectos relativos a la introducción de prácticas de evaluación del sector público, resalta el papel que tienen los indicadores de gestión. El Cuadro nº 14 presenta una síntesis de los datos de esta encuesta.

En Australia<sup>2</sup>, el organismo competente, el *Australian Accounting Standard Board* (AASB), recogiendo como normativa los pronunciamientos del *Public Sector Standard Board* (PSSB), órgano encargado de la contabilidad pública dentro de la *Australian Accounting Research Foundation* (AARF), anima, aunque no exige, a la inclusión de

---

<sup>2</sup> Un análisis de las principales actuaciones sobre indicadores de gestión realizadas en Australia puede consultarse en Guthrie (1994). Más recientemente, Guthrie y Parker (1999) realizan un análisis general sobre las auditorías de gestión.

diversa información sobre la gestión en forma de indicadores que faciliten a los distintos usuarios la evaluación de las actuaciones con criterios de economía, eficacia y eficiencia. Este llamamiento ha sido realizado tanto para los departamentos del gobierno –AAS 29, AARF (1998)–, como para las entidades municipales –AAS 27, AARF(1996)<sup>3</sup>–.

**Cuadro n° 14.** *Los indicadores de gestión en la Administración de distintos países.*

	ALEMANIA	AUSTRALIA	CANADÁ	EE.UU.	FINLANDIA	FRANCIA	NUEVA ZELANDA	PAISES BAJOS	REINO UNIDO	SUECIA
<b>OBJETIVOS Y ENFOQUES</b>										
¿La utilización de indicadores de gestión tiene como propósito el apoyo a los gestores para mejorar el proceso de toma de decisiones?	Si	Si	Si	Déficit	Si	Si	Si	Si	Si	Si
¿Es un propósito de la utilización de indicadores de gestión la asignación de responsabilidades por la eficacia alcanzada?	Control	Si	Si	Si		Si	Si	Si	Si	Si
¿La utilización de indicadores de gestión tiene como propósito directo reducir las cantidades asignadas en los presupuestos?	Efic.		Si	Si	Efic.	Efic.	Si	Efic.	Si	Efic.
<b>APROXIMACIONES</b>										
¿Es realizado el análisis de la gestión de forma que incluya todos los instrumentos, facetas y actividades?	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
¿El sistema de gestión está o no basado en legislación específica?	Si	Si		Si	No	Si	Si	Si		Si
¿Son aceptadas iniciativas <i>ad hoc</i> como parte importante del sistema?	Si	Si	Si	Si	Si	Si		Si		Si
¿Son impuestas desde lo más alto de la organización?	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
¿Son desarrolladas desde los niveles de las agencias las iniciativas para evaluar la gestión?	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si		Si

<sup>3</sup> Mediante el ED 11X, el AASB ha revisado la AAS 27, si bien, respecto de los indicadores de gestión (párrafo 98) no se producen cambios sustanciales, puesto que únicamente se realizan cambios para adecuarse a la redacción del párrafo 12.10 del AAS 29 que recoge, para el conjunto de las entidades públicas, y respecto de los indicadores de gestión, iguales premisas que las señaladas hasta ahora para el ámbito municipal.



**Cuadro n° 14 (Cont.).** *Los indicadores de gestión en la Administración de distintos países.*

<b>MEDIDAS DE GESTIÓN</b>										
¿Los indicadores de gestión están formados por indicadores simples y transparentes?	Si	Si	Si	Si	Si	Si		Si	Si	Si
¿Son utilizados especiales sistemas de medidas para valorar la gestión?	Si	Si	Si		Si	Si	Si	Si		Si
¿Son utilizadas además de medidas cuantitativas, medidas cualitativas y medidas indirectas?	Si	Si	Si		Si	Si		Si	Si	Si
¿Son importantes las medidas de producción en la evaluación de la gestión?	Si	Si	Si	Si	Si		Si	Si	Si	Si
¿Son importantes las medidas de resultados del servicio en la evaluación de la gestión?		Si	Si	Si	Si		Si	Si		Si
¿Son importantes las medidas de la calidad del servicio en la evaluación de la gestión?	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
¿Son importantes las medidas del coste de los inputs en la evaluación de la gestión?			Si	Si	Si	Si	Si		Si	Si
<b>INFORMACIÓN SOBRE LA GESTIÓN</b>										
¿Está disponible para el público la información sobre la gestión y es utilizada para mejorar la relación con los ciudadanos?	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	Si
¿Es publicada la información sobre la gestión en los informes anuales?	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
¿Son recogidos y publicados los indicadores de gestión a nivel de la administración local?	Si	Si				Si		Si	Si	Si
<b>REAZACIÓN DE AUDITORÍAS DE PERFORMANCE</b>										
¿Existen procedimientos específicos para la evaluación interna de las agencias?	Guías						Guías		Guías	
¿Existen un cuerpo de auditores de la performance? ¿Es auditada la exactitud y la relevancia de la información de gestión?	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
¿Son evaluados sistemáticamente los programas gubernamentales? ¿Son las evaluaciones regulares o ad hoc?	Ad hoc	Si	Si	Si	Ad hoc		Ad hoc	Si		

*Fuente:* Rodríguez Gallego (1999) a partir de OCDE (1999).

En Nueva Zelanda, nos encontramos con los trabajos de la *New Zealand Society of Accountants* (NZSA). Éstos tienen la particularidad de haber emprendido una reforma que ha equiparado los sistemas y

procedimientos contables de los sectores público y privado. Los indicadores de gestión aparecen como una aportación para ambos, aunque sean utilizados con mayor asiduidad por parte del sector público al no contar con un indicador como el beneficio para la evaluación de la gestión. No obstante, la amplia utilización de los indicadores se ha centrado en la producción y prestación de bienes y servicios por lo que, de un tiempo a esta parte, se vienen reclamando nuevos avances en la evaluación pública. Pallot (1999) recoge los últimos cambios en los planteamientos del gobierno neozelandés, señalando como “desde mediados de los 90 fueron aumentando las críticas sobre la focalización en los *outputs*. Algunos argumentaban que esto podría causar que los directivos perdieran de vista los *outcomes* y sintieran que fueron reducidos a mecánicos proveedores de servicios” (Pallot, 1999: 422).

Siendo interesantes todas las experiencias realizadas en los distintos países, profundizaremos algo más, por lo ilustrativo de los casos para el ámbito local, en las actuaciones de la *Audit Commission* para Inglaterra y Gales y las del GASB (*Governmental Accounting Standard Board*) en el caso americano.

En EE.UU. se han producido, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, diversidad de iniciativas para la evaluación de la Administración pública. En la década de los sesenta comenzaron a realizarse los análisis de políticas y la evaluación de programas. En los setenta se introdujeron la dirección por objetivos y el presupuesto base cero. En los ochenta y primeros noventa tienen lugar grandes reformas dentro del denominado *reinventing government*, como por ejemplo la introducción del TQM.

Las medidas de gestión tienen un amplio bagaje, aunque es en la década de los noventa cuando más se ha avanzado en el uso de los indicadores de gestión, que para los departamentos del gobierno federal

son, en algún caso, obligatorios<sup>4</sup>. De cualquier modo, el mayor impulso, desde el punto de vista gubernamental, a los indicadores de gestión se realiza en 1993 a través de la *Government Performance and Results Act*.

Los principales esfuerzos para la elaboración, desarrollo e implantación de indicadores, tanto en el ámbito federal como para el local, son realizados por el GASB, que basa sus primeros estudios y propuestas en el informe sobre indicadores y su aplicación de la *American Accounting Association* (AAA, 1989). Tras analizar la importancia que tienen dentro de la información financiera y las características básicas que deben tener como parte de aquella (GASB, 1987), revisa la situación de los indicadores (GASB, 1990), para elaborar posteriormente una propuesta referida a diversos ámbitos del sector público en general<sup>5</sup>, en concreto *Service Efforts and Accomplishments Reporting* –SEA– (GASB, 1994).

Pese a la sólida base sobre la que se sustenta la iniciativa y el interés mostrado por el GASB, la puesta en marcha de los indicadores no se consideró como inmediata, planteándose que debían pasar un amplio periodo de prueba (GASB, 1994). Las razones que justifican esta decisión, según el punto de vista de Brown y Pyers (1998: 104), son dos. Por un lado, el GASB mantenía aún pendientes otros aspectos relevantes de la contabilidad pública (modelo básico de información, aplicación del devengo o devengo modificado, las depreciaciones,... ). En segundo lugar, porque el GASB parecería haber creído que el paso del tiempo suavizaría la oposición ante la aplicación de las medidas SEA.

---

<sup>4</sup> En este sentido se pronuncian la *Chief Financial Officers Act* de 1990, o, en el año 1994, y con una mayor exigencia, la *Government Performance and Results Act* y la *Government Management Reform Act*.

<sup>5</sup> Sanidad, enseñanza elemental y secundaria, hospitales, programas de desarrollo económico, carreteras, policía,...

Efectivamente, el proyecto fue relegado a un segundo plano. Se solicitaba colaboración a departamentos gubernativos y de los entes locales, de los que, sin embargo, no se realizó ningún seguimiento, sino que solamente se produjeron algunos contactos esporádicos y no sistemáticos. No obstante, el proyecto vuelve a retomarse a partir de 1996, año en el que el GASB comienza a identificar a los entes que se encuentran utilizando los indicadores para pedirles su colaboración (GASB, 1996). A ello hay que unir los nuevos bríos que, para el proyecto, supone el apoyo financiero que la Fundación Alfred P. Sloan facilita a partir de 1997, y que ha sido renovado en el 2000 por tres años más, con la intención de que el GASB avance en cinco cuestiones:

- Establecer en Internet un lugar para poner en común experiencias sobre indicadores de medios y logros<sup>6</sup>.
- Analizar y evaluar los efectos del uso de indicadores para la presupuestación, gestión e información externa.
- Analizar y evaluar la respuesta de los usuarios a la publicación de indicadores (especialmente de los ciudadanos).
- Desarrollar métodos para divulgar información sobre indicadores y distribuir una guía para presentación y difusión efectiva de dicha información.
- Determinar si los indicadores poseen las características necesarias para su incorporación en la Cuenta General de las Administraciones públicas.

Este nuevo empuje ha supuesto el estudio de distintos casos tanto en el gobierno como en municipios<sup>7</sup>, la realización de encuestas y la

---

<sup>6</sup> La dirección de esta página web es: <http://www.seagov.org>

publicación de diversos documentos<sup>8</sup>. En todo caso, como sostienen Brown y Pyers (1998: 106-111), la implantación de indicadores en las Administraciones estadounidenses deberá hacer frente a una serie de barreras, entre las que se encuentran: 1) el rechazo que aún existe por parte de los gestores, entre otras cuestiones, por la posibilidad de colocar una línea de cierre o su posible uso externo; 2) la inadecuada interpretación de los datos; 3) el coste de los estudios; 4) la preocupación por los costes y la eficiencia, debiéndose ir más allá; 5) la dificultad de conseguir indicadores de *outcomes* y calidad.

Si pasamos a estudiar el caso del Reino Unido, la situación es distinta a las anteriores. El hecho de que la iniciativa sea promovida por el parlamento inglés supone la obligatoriedad de la implantación de estos instrumentos. Es a través de la *Local Government Finance Act* de 1992 por la que se insta a la *Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales* (AC)<sup>9</sup> para que se produzca un avance en el tema de gestión y en particular del uso de indicadores<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> En la página web del proyecto, en la que se puede consultar todo el proceso se encuentran disponibles los informes sobre algunos estados (Arizona, Illinois, Iowa, Louisiana, Oregon y Texas) y de algunos gobiernos locales (Austin, Texas; Multnomah County, Oregon; Portland, Oregon; Prince William County, Virginia; Tucson, Arizona y Winston-Salem, North Carolina)

<sup>8</sup> Véanse GASB (1998, 1999).

<sup>9</sup> Como bien indica su nombre, la AC tiene potestades sobre el sector público inglés y galés, tanto para las entidades locales como para las del servicio nacional de salud.

En el presente estudio, puesto que nuestro interés se centra fundamentalmente en las entidades locales, y dado que Gales cuenta con su propios órganos administrativos y legislativos, nos vamos a referir específicamente a las actuaciones que la AC ha tenido respecto de los municipios ingleses, si bien, el caso galés es muy similar.

<sup>10</sup> La AC nace en 1983 con el fin de fiscalizar a las autoridades locales, ampliando su actuación al sistema sanitario a partir del año 1990. Dos años después, con la promulgación de la *Local Government Finance Act*, se le encomienda el papel de fomentar la economía,

En el contexto de la Administración inglesa de comienzos de los noventa<sup>11</sup> se lanzó la iniciativa *Citizen's Chapter*, en la que hay que encuadrar los indicadores de gestión y la *Local Government Finance Act* de 1992. En este marco, la AC desarrolla un conjunto de indicadores para distintos servicios municipales, que las autoridades deben elaborar y publicar en la prensa local. Además, la AC es la encargada de recopilar la información proveniente de todos y cada uno de los municipios para publicarla conjuntamente y, de ese modo, realizar comparaciones entre los distintos municipios y servicios, elaborando diversas clasificaciones.

La AC sustenta su forma de actuar en la participación de todos los interesados. Para ello procede a una consulta anual sobre los indicadores propuestos, con lo que recogen las observaciones y críticas. Finalmente, tras analizar los comentarios de los responsables, se hace público el listado definitivo de indicadores de obligado cumplimiento para el siguiente ejercicio fiscal<sup>12</sup>.

---

eficacia y eficiencia de las actuaciones municipales, para lo puede definir indicadores de gestión.

Así pues, las funciones asignadas a la AC son cuatro: 1) apoyar la realización de las auditorías que han de practicarse en todos los gobiernos locales de Inglaterra y Gales, así como en los entes del NHS; 2) establecer normas para la realización de las auditorías, para lo que elaboró el *Audit Code of Practice*, cuya última versión se ha publicado en el 2002 (AC, 2002); 3) realizar estudios a nivel nacional que promuevan la economía, eficacia y eficiencia en los servicios de los municipios y del NHS; 4) definir indicadores de gestión para poder comparar las actuaciones de las autoridades locales.

<sup>11</sup> Como tuvimos la oportunidad de referir en el Capítulo II, la administración pública del Reino Unido, desde el informe Fulton en los sesenta y, fundamentalmente a lo largo de los distintos gobiernos conservadores de finales de los setenta y la década de los ochenta, ha sufrido presiones para provocar su adelgazamiento y su aumento de eficiencia. Entre otros, se pueden citar proyectos como *Financial Management Initiative* o *Next Step*.

<sup>12</sup> El primero de estos listados se publicó en diciembre de 1992 (AC, 1992b) para aplicarlo en el ejercicio 93/94, recogiendo un total de 77 indicadores referidos a 14 áreas principales de actividad. Con posterioridad, el alcance se ha ido ampliando progresivamente, y así, por ejemplo, al año siguiente, el total de indicadores superaba los 90, para lo que se necesitaba

La puesta en marcha de esta iniciativa recibió multitud de críticas, tanto al planteamiento como a la ejecución, tanto desde las propias entidades, como por parte de los académicos y estudiosos del tema<sup>13</sup>, reprochándole, entre otros aspectos, el provocar un efecto de dilución de la responsabilidad política y democrática. La propia AC (1992a) recoge los principales achaques que se le realizan: el número de indicadores establecido, su imposición desde una posición centralista, su inclinación a la recogida de datos de eficiencia, la falta de datos sobre calidad y efectividad, la posibilidad de que los datos sean mal utilizados y no bien entendidos, o el elevado coste de su implantación.

Ante estos problemas, la AC (1992a) señala que “el sistema es nuevo y es fácil encontrar faltas en indicadores individuales, pero la *Citizen's Charter* presenta a las autoridades locales un cambio que no deben ignorar”, y, al tiempo, responde a las críticas poniendo de relieve la importancia de contar con información sobre la eficiencia y, sobre todo, de la posibilidad de realizar comparaciones. En cualquier caso, teniendo presentes las opiniones de los responsables de los servicios, la AC inicia tres actuaciones de apoyo, en concreto: 1) abre una línea de ayuda telefónica para resolver las dificultades en el cálculo de los indicadores; 2) aunque la ley exige que los datos sean publicados en un periódico local, se permite su divulgación en folletos propios del ayuntamiento, en su informes anuales o en algún otro medio; y 3) con la intención de reducir los costes, opta por considerar voluntarios los indicadores que suponen realización de encuestas. De igual forma, para mejorar la comprensión de la información facilitada, se comienza a

---

un cuestionario sobre 275 ítems distintos (AC, 1993), ampliándose hasta 17 el número de áreas estudiadas.

<sup>13</sup> A modo de ejemplo, y como resumen de las críticas realizadas, se puede ver Bowerman (1995).

trabajar en un manual para que los ciudadanos puedan entender y utilizar los indicadores (AC, 1994c).

Tras algunos años de aplicación de los indicadores, y a pesar de la actuación de la AC, existen dificultades para la utilización de los mismos. Estas dificultades se pueden agrupar en cuatro bloques (AC, 1996; Jennings, 1996): a) lagunas en la comprensión, provocadas, por un lado, porque las autoridades tienden al secretismo y no quieren compartir información, y, por otro, falta de conocimiento sobre posibles acciones para mejorar la gestión; b) problemas con los medios, tanto materiales como de formación del personal; c) consistencia entre los procedimientos de las distintas autoridades, lo que implica problemas de comparabilidad, también provocados porque las autoridades no quieren compararse; d) otros problemas, entre los que se pueden citar la inexistencia de una legislación que exija sistemas estructurados de indicadores, la falta de auditorías obligatorias en ciertos municipios, el escaso interés político, la ausencia de consideración como prioridad por parte de los responsables, la posible percepción de limitar el papel y la autonomía local, etc.

A finales de la década de los noventa se producen dos acontecimientos importantes en la legislación sobre indicadores. Por un lado, la promulgación de la *Audit Commission Act* en 1998 refuerza las competencias de la AC a la hora del establecimiento de indicadores de gestión para los entes municipales. Por otra parte, la *Local Government Act* de 1999 faculta al gobierno para que establezca indicadores dentro del programa *Best Value*, con el que se intenta mejorar la calidad de los servicios a partir de un mejor uso de los recursos.

Esta nueva iniciativa gubernamental mantiene las características de la llevada a cabo por la AC, si bien es más rigurosa. De este modo, la iniciativa *Best Value* exige la elaboración de un plan a cinco años y obliga



al establecimiento de objetivos y metas, algunos de los cuales serán fijados por el gobierno a partir del 25% de los municipios mejor posicionados, dándose un plazo máximo de cinco años para que el resto de municipios alcancen ese nivel. Si algún ente no cumple con la anterior exigencia o falta en su obligación de gestión, la Secretaría de Estado puede realizar la intervención del servicio o agencia, si bien se han acordado con la *Local Government Association*, el establecimiento de ciertos límites<sup>14</sup>.

Tras estas novedades, en principio, la AC decidió coordinar sus actuaciones con el *Department of Environment Transport and Regions* (DETR), que es el encargado de gestionar la nueva iniciativa gubernativa<sup>15</sup>. Sin embargo, esta opción pronto recibe importantes críticas, entre las que se señalan la existencia de demasiados indicadores, la confusión existente entre los BVPIs y los ACPIs, así como sobre la utilización de encuestas (DETR, 1999b).

Ante este panorama, la AC inicia un proceso de reflexión y consulta<sup>16</sup> en el que, tras analizar los cambios que supone la *Local Government Act*, y la opinión de los propios entes municipales, decide, por lo menos temporalmente, dejar la elaboración de indicadores de gestión sobre los servicios municipales en manos del gobierno y dedicar sus

---

<sup>14</sup> Los límites para la intervención de la Secretaría de Estado son tres: 1) sólo actuará ante claras evidencias de fallos; 2) la forma y extensión de la intervención deberá estar en consonancia con el tipo y seriedad de la falta y la necesidad de mejoras de eficiencia; 3) salvo en el caso de serias deficiencias del servicio o de la necesidad urgente de intervención, se dará la oportunidad a la autoridad de realizar las mejoras necesarias ella misma

<sup>15</sup> Para el ejercicio 2000/01 se proponen un total de 224, 170 de los cuales son propuestos por el gobierno (*Best Value National Performance Indicators* –BVPIs–) y 54 por la AC (ACPIs) (DETR, 1999a).

<sup>16</sup> Véase AC (1999a, 1999b y 1999c).

esfuerzos al desarrollo de indicadores de *quality of life* (calidad de vida) e indicadores sobre las más complejas áreas *cross-cutting*<sup>17</sup>, no cubiertas, o cubiertas inadecuadamente, por los existentes. En esta línea, la AC ha comenzado a emitir consultas para la consideración de este tipo de indicadores. Así, y respecto del primero de los tipos, se encuentra analizando las cuestiones relativas al alojamiento (AC & IDeA, 2003a), mientras que respecto del segundo tipo de indicadores está analizando la equidad y diversidad de los entes a través de cuatro áreas (AC & IDeA, 2003b).

No obstante, y respecto de los indicadores de gestión establecidos por el gobierno, aparte de encargarse de la auditoría, la AC sigue prestando ayuda a los ayuntamientos para su elaboración y cálculo, para lo cual ha creado, en colaboración con *Improvement and Development Agency* (IDeA), una base de datos de indicadores para entidades locales que puede ser consultada *on-line*<sup>18</sup> con la que se pretende que los municipios establezcan sus propios indicadores que completen los establecidos por la iniciativa *Best Value*.

Por su parte, el gobierno ha continuado con el establecimiento de indicadores, considerando únicamente los indicadores BVPIs (DETR, 2000; DTRL, 2002; Office of Deputy Prime Minister, 2003), en lo que supone el uso de la técnica del *Benchmarking* como instrumento para la modernización y mejora de las entidades locales (Bowerman *et al.*, 2001), habiéndose propuesto, para el ejercicio 2003/2004, un total de 98

---

<sup>17</sup> Según la propia AC, este termino se refiere a la elaboración de indicadores de impacto de un rango de actividad sobre un particular grupo de gente o lugar.

<sup>18</sup> La dirección de dicha base de datos es <http://www.local-pi-library.gov.uk>

indicadores para ocho áreas<sup>19</sup>, e incluyendo, por primera vez en este ejercicio, un apartado de *Cross-Cutting Indicators*.

Estas iniciativas, tanto la gubernamental como la de la AC, se enmarcan dentro de lo delimitado en el Libro blanco (DTRL, 2001), en el que el gobierno establece, de cara a los próximos años, cuatro principios para la reforma de los servicios públicos municipales, a saber: 1) establecimiento de una estructura nacional de normas y responsabilidad para el desarrollo de servicios de alta calidad; 2) devolver a los consejos locales la posibilidad de la diversidad y creatividad para que puedan responder a las necesidades de los ciudadanos; 3) puesto que se encuentran más cercanos a los ciudadanos, dar capacidad a las actuaciones de los municipios; y 4) facilitar la elección a los usuarios.

Una vez observada la realidad en distintos países, constatamos que la opción internacional por los indicadores es un hecho evidente. Esto, unido a las ventajas y utilidades derivadas de su empleo, nos conducen a pensar que se trata de instrumentos apropiados para la puesta en práctica de una aplicación empírica para medir la eficiencia en organismos locales. Además, a partir de las experiencias llevadas a cabo en los distintos países, podemos apreciar, no sólo la forma de utilizar los indicadores, sino también las dificultades que ha planteado su uso, de forma que podamos intentar salvarlas a la hora de ponerlos en práctica.

La evaluación de la eficiencia en España ha sido tardía, pudiendo distinguir dos fases (Lovell y Muñiz, 2003). La primera, desde finales de

---

<sup>19</sup> Las áreas en las que el gobierno agrupa los indicadores de gestión que propone para las entidades locales son: 1) Situación de la corporación ; 2) Educación; 3) Servicios sociales; 4) Alojamiento y servicios relacionados; 5) Servicios medioambientales; 6) Cultura y servicios relacionados; 7) Servicios de emergencia; 8) Servicios legales de la comunidad (incluido a partir del ejercicio 2000/2001).

los ochenta a mediados de los noventa, se caracteriza por la realización de estudios fundamentalmente teóricos, existiendo algunos trabajos empíricos centrados en aspecto metodológicos y cuyos resultados, ajuicio de los propios autores, deben acogerse con cautela (López y Wagstaff, 1988; San Segundo, 1991; Moreno y De Pablos, 1992; o Pina y Torres, 1992).

La segunda etapa, que abarca desde mediados de la década de los noventa a nuestros días, está caracterizada por la abundancia de estudios empíricos de carácter ejemplificador, intentando mostrar las ventajas de las distintas técnicas. La técnica del DEA es la más utilizada por los investigadores españoles<sup>20</sup>, habiéndose realizado, en poco tiempo, un gran número de aplicaciones de la misma a distintos sectores, principalmente sanidad (González y Barber, 1996; Prior y Solá, 1996; Fuentelsaz *et al.*, 1996; Pina y Torres, 1996; Puig i Junoy, 1996; Navarro, 1999;) y educación (Pina y Torres, 1995b; Pedraja y Salinas, 1996; Mancebón, 1998; Mancebón y Bandrés, 1999; García y Gómez Aguilar, 1999; Muñiz, 2001,2002; Trillo, 2002), aunque han sido publicados trabajos sobre ámbitos diversos (Pedraja y Salinas, 1995,1996; González y Miles, 2000).

Como bien señalan Lovell y Muñiz (2003: 57) en una de las conclusiones de su análisis de los trabajos sobre evaluación de la eficiencia del sector público español<sup>21</sup>, “la tarea pendiente en el sector

---

<sup>20</sup> En una reciente recopilación de trabajos (más de 3200 citas) sobre el sector público en los que el DEA como instrumento más utilizado para la evaluación pública (Tavares, 2002), España ocupa, a pesar del retraso con el que se iniciaron este tipo de investigaciones, el cuarto lugar por detrás de Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá.

<sup>21</sup> Este trabajo, además de analizar la evolución producida en España en cuanto a la evaluación de la eficiencia pública, incluye una importante e interesante recopilación bibliográfica de los trabajos realizados en nuestro país, así como de bibliografía sobre eficiencia pública tanto genérica como por sectores.

público español pasa por que este tipo de estudios trascienda el ámbito académico y llegue a la instituciones públicas, de modo que las obligaciones legales y voluntades políticas que existen en abstracto de evaluar las actividades públicas se materialicen de forma concreta, a través de la articulación de mecanismos de evaluación y medida de la eficiencia productiva”.

Este hecho es especialmente cierto en las Administraciones municipales. En esta ámbito existen un buen número de trabajos que abogan por la implantación de técnicas de evaluación (Federación Navarra de Municipios y Concejos, 1986; Vilardell, 1989; Navarro, 1998; Carreras, 1998; Boada y Mora, 1999) y existen distintas iniciativas<sup>22</sup>. Sin embargo, las aplicaciones realizadas son aún escasas (Cuenca, 1994; Mora Puigví, 1997; Casas, 1997; Bosch, Pedraja y Suárez, 1998, 2000), utilizando el DEA en la mayor parte de los casos.

### **4.3. La utilidad de los indicadores en las Administraciones Públicas.**

El empleo de los indicadores de gestión por parte de las entidades públicas se justifica desde múltiples planteamientos. Por ejemplo, Pradel (1987: 218-219) o Ruiz Ayúcar de Merlo (1987: 94) estiman que las utilidades que presentan se relacionan con la utilización de técnicas presupuestarias, en concreto del presupuesto por programas. Mendoza

---

<sup>22</sup> En este sentido podemos resaltar el interés mostrado por algunos ayuntamientos que, enlazando su uso con como las cartas de servicios, o el cuadro de mando integral, están mostrando su interés en la implantación de indicadores de gestión, como por ejemplo el de Alcobendas ([www.alcobendas.org](http://www.alcobendas.org)), Espluges de Llobregat ([www.ajesplugues.es](http://www.ajesplugues.es)), Gijón ([www.ayto-gijon.es](http://www.ayto-gijon.es)), Sant Cugat del Vallés ([www.santcugatobert.net](http://www.santcugatobert.net)),... o fundaciones como la fundación Carles Pi i Sunyer ([www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org)).

(1994: 104) basa su adopción en la medición de la eficacia y eficiencia de los recursos utilizados. Otras opiniones, como la de la *Association of District Councils* (1991), argumentan su bondad en el control, exponiendo que “el control de gestión supone establecer objetivos políticos y metas medibles para lograrlos. Ello requiere la creación de unos sencillos indicadores de gestión y de un control regular y sistemático de los resultados en referencia a dichos indicadores. La identificación de los indicadores y la medida de los resultados provee el fundamento para el control del funcionamiento/gestión de los servicios comparando con las metas y estándares originalmente establecidos.”

En cualquier caso, las justificaciones que acabamos de referir así como otras que pudieran señalarse, se fundamentan en la utilidad que los indicadores presentan para mejorar la gestión pública. Siguiendo a Jiménez (1987: 195), dos son las principales ventajas que los indicadores aportan a las Administraciones. En primer lugar, dentro de la ingente cantidad de información de la que se dispone sobre ciertos servicios o áreas, los indicadores ayudan a visualizar los problemas que necesitan ser atendidos con mayor rapidez. En segundo lugar, los indicadores posibilitan aumentar la información sobre la gestión realizada, permitiendo comparaciones, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista técnico.

Para Termes (1991: 16-17) las ventajas del uso de indicadores son muy amplias, señalando un extenso conjunto como son: 1) suplir el valor indiciario de la cuenta de resultados privada; 2) mejorar la rendición de cuentas; 3) introducir la gestión competitiva mediante la planificación, la gestión motivada y la medición de resultados; 4) facilitar el control del gasto; 5) mejora del uso de los recursos humanos y materiales; 6) descubrir los fallos burocráticos y de gestión; 7) evaluar la eficiencia pública; 8) aclarar los objetivos de la Administración y su grado de cumplimiento; 9) suministrar bases para una mejor programación y

asignación de créditos presupuestarios; 10) motivar al funcionario; 11) vincular las retribuciones a los resultados.

Según el GASB (1990), entre las utilidades de los indicadores se encontrarían las siguientes: facilitar la rendición de cuentas, la posibilidad de usarlos como base para la motivación del personal, estimular el interés de los ciudadanos en las entidades públicas y de los gestores en facilitar información de calidad. A éstas se pueden añadir otras, como hace Brusca (1997a: 33) al señalar que permiten conocer en qué medida las actividades están contribuyendo a la eficacia y la eficiencia, facilitan la realización de comparaciones, ayudan a la planificación, a la previsión a corto y a la elaboración de presupuesto. Por último, citando a Mayston (1985), los indicadores de gestión pueden utilizarse para establecer la normas de rentabilidad en la contratación de servicios privados y para controlar el cumplimiento de los términos acordados.

Desde el punto de vista de AECA (1997b: 21), el uso de los indicadores de gestión para la evaluación de las entidades públicas presenta las siguientes ventajas: 1) clarificar los objetivos; 2) obtener información sobre las actividades realizadas; 3) conocer los resultados; 4) mejorar la rendición de cuentas; 5) controlar y mejorar la utilización de los recursos; 6) motivar al funcionariado e incentivarlo retribuyéndolo según los resultados alcanzados.

Smith y Goddard (2003: 36) también mencionan seis tipos de ventajas que, para la gestión, supone el uso de cualquier modelo de indicadores de gestión: 1) establecer objetivos de la organización; 2) facilitar indicadores consensuados del *output* y de su calidad; 3) conseguir una mejora comprensión del proceso de producción; 4) facilitar la comparación del rendimiento obtenido en las distintas organizaciones; 5) facilitar a organizaciones y responsables el establecimiento de objetivos

de ejecución; 6) promover la responsabilidad y transparencia de la organización ante las personas a las que presta sus servicios.

A partir de la consideración de la diversidad de aportaciones sobre esta cuestión, podríamos sintetizar en cuatro, al igual que hace Navarro (1998: 17), las utilidades de los indicadores de gestión en el campo de las Administraciones públicas, en concreto las siguientes:

- a) facilitan la evaluación de la eficacia y eficiencia de las actuaciones públicas, dando a conocer datos sobre metas alcanzadas y costes incurridos;
- b) apoyan la toma de decisiones, tanto de carácter político como de naturaleza técnica;
- c) proporcionan información útil para las decisiones tanto de los usuarios internos –órganos directivos y de gestión– como para los usuarios externos –votantes, contribuyentes, etc.–;
- d) suponen un importante apoyo al proceso de presupuestario público.

Antes de dar por concluido este apartado, y en virtud de las ventajas que acabamos de aludir, hemos de resaltar la importancia que los indicadores presentan como complemento a la información económico-financiera pública, en la línea con la opinión de Jackson (1988) o la de Montesinos y Vela (1993), que ven, en el uso de estos instrumentos, la posibilidad de que los usuarios de la información contable pública, tanto internos como externos, cuenten con datos necesarios para juzgar las actuaciones realizadas y poder tomar sus decisiones. Además, la disponibilidad de estos datos afecta, por si misma, a las prestaciones de recibidas por los usuarios.



Esta postura es la que sostienen Smith y Goddard (2003), quienes partiendo del modelo convencional de principal-agente (Milgrom y Roberts, 1992), apuntan a que la implantación y uso de indicadores de gestión, en tanto que proporcionan información al público, ayuda a reducir las asimetrías de la información, estimulando el rendimiento de los agentes –las Administraciones prestadoras de servicios–. Así, estos autores afirman, compartiendo la opinión de Girard y Minvielle (2002), que “no hay duda, por tanto, de que parte del aumento de la productividad que se observa en la mayoría de los sectores públicos más desarrollados puede atribuirse al aumento en la difusión de los datos referentes a la gestión” (Smith y Goddard, 2003: 36)

#### **4.4. Limitaciones del uso de los indicadores en el ámbito público.**

En cuanto a las limitaciones de esta técnica de evaluación, la mayoría de los autores las centran en las dificultades propias de la medición de la actividad pública, como por ejemplo hacen Hyndman y Anderson (1991: 51). Así, para estos autores la dificultades propias de los indicadores de gestión son: a) la vaguedad de los objetivos; b) la existencia de múltiples niveles en la organización; c) la dificultad y subjetividad de las medidas de calidad; d) los impedimentos para el establecimiento de comparaciones; e) la imposibilidad de conseguir todas las características de la información en los indicadores, debiéndose elegir entre varias; f) los indicadores más importantes, que son los que corresponden a los niveles superiores, son también los más complicados de elaborar.

Otras opiniones achacan las dificultades, además de a los inconvenientes de medir los *inputs* y *outputs*, a los problemas de

implantación provenientes de las reticencias y recelos que los propios organismos y empleados públicos ponen a ser evaluados mediante medidas de eficiencia. Este es el caso de AECA (1997b), para quien los recelos del personal son debidos a: a) el temor a la pérdida de libertad personal; b) el miedo a lo desconocido; c) la prevención frente al cambio con finalidades propagandísticas; d) la incertidumbre de cómo se verán afectadas las retribuciones; e) el recelo a nivel político en la medida que pueda haber modificaciones en el clima laboral; f) la incomodidad, de políticos y trabajadores, a que aumenta la transparencia de su gestión; g) la sospecha de una pérdida de poder; h) la desconfianza en los niveles inferiores; i) la incertidumbre corporativa.

Ortigueira (1987: 168-173) estudia los aspectos metodológicos de la utilización de los indicadores para determinar los obstáculos con los que puede encontrarse su aplicación, planteando varios grupos. En primer lugar, encuentra los inconvenientes de la evaluación, donde el autor incluye la referencia a distintos sistemas que hace el indicador, o la propia obtención de los datos. En segundo lugar, refiere las comparaciones entre los indicadores y las exigencias que ello conlleva. Otro problema, relacionado con el anterior, tiene que ver con las relaciones existentes entre los diversos indicadores. Por último, cita la agregación que, si bien es necesaria, encuentra complicaciones en si los indicadores son agregables o no, en la merma de información, y en la complejidad del indicador agregado.

Desde una concepción operativa, Torres (1991: 540-542) se sitúa igualmente en una posición metodológica a la hora de repasar los problemas de los indicadores, ya sea para su uso individual o conjunto. El primero de los obstáculos es la obtención de los datos, debiendo de cuidarse tanto la selección de la población como la técnica para su recopilación, presentándose diversas barreras, entre las que lista la ausencia de documentos significativos, la falta de información por parte

de los encuestados, la ausencia de registros actualizados o la información denegada por su carácter confidencial. El segundo de los inconvenientes aparece a la hora de realizar las comparaciones.

Morala (1992: c256), centrándose en la eficiencia, llama la atención sobre otras dos dificultades. En primer lugar, y dado que los ratios relacionan un *input* y un *output*, sería compleja la evaluación en situaciones con múltiples recursos y productos. Esta dificultad podría soslayarse mediante una valoración ponderada de distintos indicadores, pero, y ésta sería la segunda de las dificultades, en tal caso, las limitaciones vendrían dadas por la problemática que supone el establecimiento de ponderaciones a los distintos *inputs* y *outputs*.

En esta dirección abunda Brusca (1997a: 36), para quien el principal problema es la delimitación del conjunto de indicadores óptimo, donde hay que tener en cuenta, además de los impedimentos para la elaboración de los indicadores comunes, el contexto de los mismos, tanto dentro de la organización como fuera de ésta. Ortigueira (1987: 109) ya ponía de relieve este hecho cuando, en referencia a la elección de indicadores, afirmaba que “es, en la mayor parte de los casos, particularmente complicada. Evidentemente, el nivel político de la organización habrá de plasmar sus deseos futuros a alcanzar en términos de finalidad y de fines. Corresponde luego a los analistas y planificadores, ofrecer una expresión cifrada, cuántica, concreta, apropiada, para esos deseos cualitativamente formulados”.

Especialmente relevante nos parece la deficiencia que supone una mala interpretación de la información facilitada por los indicadores. Torres (2002: 165) menciona el más común y frecuente: “cuando se considera un indicador como un fin y no como un instrumento de medida, puesto que puede pretenderse mejorarlo incidiendo

directamente en la variable que produce la distorsión, aunque ello no sea acorde con los fines o políticas últimas de la entidad”.

Esta dificultad pone de relieve el problema de asimetría entre el principal y el agente que señala la teoría de agencia. Centrándose en ella, Smith y Goddard (2003: 38-39) atribuyen tres tipos de limitaciones a los indicadores. En la medición, puesto que es probable que los interesados centren sus esfuerzos en las actividades relacionadas con la dimensión medida, conduciendo a la conocida como *visión de túnel*. La segunda de las limitaciones apunta a la atribución de resultados, puesto que, en muchos servicios, ciertos aspectos escapan, para bien o para mal, del control del agente. Por último, las recompensas, dado que al considerar varios periodos, el agente siempre tiene la tentación de realizar prestaciones por debajo de sus posibilidades de forma que el principal no aumente sus expectativa y por tanto, sus exigencias. Por todo ello, Smith y Goddard (2003) insisten en las posibles consecuencias no previstas ni deseadas que puede implicar la utilización de los indicadores de gestión, refiriendo la necesidad de mitigar las limitaciones de los indicadores que de ellas se derivan a través de una serie de actuaciones, como pueden ser (Smith, 1995)<sup>23</sup> los siguientes: a) implicar al personal de todas las categorías en el desarrollo y aplicación de los programas de medición de la actuación; b) conservar la flexibilidad en el uso de los indicadores de gestión, y no centrarse en ellos exclusivamente para los fines de control; c) perseguir la cuantificación de cada objetivo, aunque sea difícil de alcanzar; d) mantener el sistema de medición de la actuación bajo una continua supervisión; e) medir la satisfacción del usuario; f) buscar la interpretación de expertos del esquema de indicadores de gestión; g) clarificar las perspectivas laborales del personal a largo plazo; h) mantener un reducido número de indicadores; i) desarrollar unos

objetivos de ejecución que sean independientes de las actuaciones anteriores.

En un intento de síntesis, recurrimos al GASB (1994: núm. 67), que recoge un listado, no cerrado, de siete tipos de limitaciones a tener en cuenta para utilizar adecuadamente la información de gestión proporcionada por indicadores:

- a) un único indicador es incapaz de informar adecuadamente sobre los resultados de un servicio o grupo de servicios;
- b) no sirven por sí solos para conocer el porqué de la situación las acciones necesarias para mejorarla;
- c) raramente ofrecen información sobre procesos o estrategias;
- d) no es sencillo determinar si un indicador es el más idóneo para la medición de una actividad;
- e) en algunos servicios el indicador se refiere a resultados intermedios y no a finales;
- f) raramente reflejan si los objetivos fijados son los más adecuados a las pretensiones y deseos de los ciudadanos;
- g) la información proporcionada por los indicadores resulta incompleta a los efectos de evaluar de forma global la responsabilidad política.

Estos inconvenientes, como el propio GASB (1994: núm. 68) indica, pueden ser mitigados reforzando la utilidad de los indicadores de gestión, siempre que se facilite información para apoyar a los usuarios en

---

<sup>23</sup> Citado por Smith y Goddard (2003: 44).

la asunción de sus responsabilidades y la toma de decisiones. Alguno de los aspectos que habría que incluir junto con los indicadores serían:

- comunicación clara de los usos y las potenciales dificultades asociadas a los mismos;
- información de tipo descriptivo, puesto que los indicadores deben ser considerados en conjunción con información explicativa para ayudar a entender la situación en la que se está y los efectos producidos; de igual modo, cuando se utilicen medidas *proxy*, debe señalarse cuál hubiese sido la medida ideal y la razón por la que no ha sido utilizada, junto con la explicación de la interpretación del indicador facilitado;
- deben identificarse e incluirse, sobre todo en el caso de presentar comparaciones entre distintas entidades, aquellos factores que, completamente o parcialmente fuera del control de la entidad, tienen efectos significativos sobre los resultados, incluyendo también una explicación sobre sus posibles efectos;
- en algunos casos sería conveniente incluir información adicional recogida durante el programa de evaluación, las auditorías de gestión u otros medios y que sea útil para entender las razones del nivel de gestión;
- la inclusión de información desagregada (por criterios geográficos, jurisdiccionales, operativos, etc.), puede ser más significativa y manifestar situaciones que quedarían ocultas si la información es facilitada de forma agregada;
- si bien los indicadores deben recoger sólo la información esencial para la toma de decisiones y la asunción de responsabilidades, ya que la inclusión de un número excesivo de medidas puede ser confuso, es importante equilibrar la preocupación por dar una información concreta con la de

facilitar una información íntegra, evitando así una visión incompleta de los resultados y previniendo la existencia de informes selectivos que recojan únicamente los resultados positivos.

Para completar el recorrido por las limitaciones en el uso de indicadores como instrumentos de evaluación de las actividades públicas, especialmente en el caso de los municipios, a continuación incluimos el Cuadro nº 15, en el que, a partir de su experiencia, la AC resume las dificultades más comunes así como posibles soluciones.

Por tanto, incluyendo todas las aportaciones para mejorar la información facilitada por los indicadores, reafirmamos, pese a la existencia de las limitaciones aquí recogidas, o de otras que pudieran apuntarse, nuestro convencimiento de la validez de los indicadores como instrumento para la evaluación y control de la actividad pública, y su utilización en la Administración local, siempre teniendo en cuenta que, tanto el instrumento como su implantación y uso, presentan una serie de obstáculos que deben considerarse a la hora de utilizarlos por los distintos usuarios.

Cuadro n° 15. *Dificultades comunes en el uso de indicadores de gestión y cómo evitarlas.*

Dificultades	Y cómo evitarlas...
Los indicadores de gestión que miden actividad más que gestión proporcionan datos menos útiles y exceso de información	Concentrarse en los objetivos clave de la organización mantendrá la atención sobre las metas esenciales. A partir de estos objetivos clave, es importante encuadrar los indicadores hacia los niveles más operativos
Centrarse en los objetivos a corto plazo a costa de los objetivos a largo es un riesgo, debido a la presión para la buena gestión inmediata	El cuadro de mando integral puede ayudar a garantizar la inclusión de los objetivos tanto a largo como a corto plazo
Falta de entendimiento de las medidas de <i>outcome</i> podría conducir a infrautilizar este tipo de indicadores de gestión	Aunque no sea una tarea fácil, es importante dedicar tiempo a desarrollar buenas medidas de <i>outcome</i> . El método de la onda puede ser útil. Si las medidas de <i>outcome</i> no están disponibles, también pueden utilizarse medidas de procesos asociadas a buenos <i>outcome</i> .
Demasiadas medidas financieras comparadas con medidas de calidad pueden conducir a sesgar la gestión y descuidar las áreas esenciales	El cuadro de mando integral o un método similar debería ser considerado para garantizar el equilibrio adecuado
La manipulación de los datos para mejorar las medidas de gestión es un riesgo especialmente cuando aquéllas se publican, su dominio es débil o los premios y castigos del personal dependen de los indicadores.	Los incentivos perversos pueden ser minimizados mediante el establecimiento de indicadores compensados, verificación de datos e involucrando al personal en la construcción de indicadores
El peligro de datos específicos porque pueden ser interesantes más que necesarios	De nuevo centrarse en los objetivos principales del servicio o función puede reducir el riesgo de disponer de 'conocimientos precisos' en lugar de 'conocimientos necesarios'. Pero las organizaciones deben reconocer la necesidad de indicadores de contexto.
Riesgo de medir los procesos de trabajo que son fáciles de medir más que aquéllos que tienen el mayor valor potencial, por ejemplo, trabajos rutinarios vs proyectos de investigación	Centrarse en los objetivos importantes y descender hacia las medidas más operativas puede mejorar la visión de los procesos de valor de la organización
No dirigir los indicadores hacia los grupos de usuarios relevantes normalmente supondrá que la información no sea utilizada	El análisis de los grupos de interés, la información clara y las estrategias de comunicación pueden mejorar la finalidad de los indicadores en los usuarios entendiendo sus necesidades. Se logra la claridad del fin
La falta de comparación entre iguales puede conducir a considerar las medidas como injustas y no confiables	La calidad de los datos debe ser alta y establecer consenso sobre los principios sobre los que está basada la comparación. Se puede reforzar la confianza utilizando los indicadores inteligentemente, sugiriendo preguntas más que llegando a conclusiones
La falta de comprensión de las necesidades de los usuarios puede llevar a elegir mal los indicadores y a esforzarse en áreas equivocadas	El análisis de los grupos de interés puede de nuevo ser una herramienta útil
La ausencia de revisión del sistema ante los cambios internos y externos puede llevar a un sistema obsoleto que no mide las circunstancias importantes y posiblemente lleve a la organización en la dirección equivocada	La mejora regula de los indicadores individuales y del conjunto debería ser incluida en la evaluación y revisión de la organización

Fuente: Audit Commission (2000: 25).



## 4.5. Requisitos exigibles a los indicadores de gestión.

El uso de los indicadores de gestión como herramientas útiles en los procesos de decisión y en el control de entidades ha de exigir, en cualquier caso, que éstos reúnan ciertas propiedades. Sólo así podremos asegurar la calidad de la información suministrada de forma que los errores, sesgos o distorsiones, sean los menos posibles.

En nuestra opinión, si los indicadores pretenden reflejar fielmente los aspectos más relevantes de la realidad, deben generar información que cumpla con los requisitos que se exigen, de forma genérica, a la información financiera. Así pues, a continuación incluimos el Cuadro nº 16, donde recogemos las principales características que, desde el punto de vista conceptual, son demandadas a la información contable, tanto en el ámbito privado, como en el público<sup>24</sup>.

Específicamente sobre los indicadores también se han enumerado, por parte de distintos autores, las características que éstos deberían tener. Es el caso de Jackson (1987: 9-17), para quien los indicadores deben: a) estar relacionados con los fines operativos atribuidos a la entidad; b) ser específicos, cuantificables y estandarizados, permitiendo así las comparaciones –inter e intra organizaciones– a las que anteriormente nos hemos referido; c) ser lo más simples posible y ser consistentes con su objetivo; d) ser aceptables y creíbles, debiendo estar, por tanto, libres de sesgos; y e) ser útiles y susceptibles de empleo como señalizadores de aquellas actividades sobre las que deben tomarse las decisiones. De otro lado, Buschor (1994: I-XIV) afirma que para que los indicadores puedan

resultar útiles deberán: estar referidos al objeto central de cada programa, ser interna y externamente válidos, fiables, sencillos, oportunos, económicos, relevantes, y que respeten las restricciones legales sobre publicidad e información.

**Cuadro nº 16.** *Características de la información contable en los ámbitos privado y público.*

CARACTERÍSTICAS	ÁMBITO PRIVADO			ÁMBITO PÚBLICO		
	FASB 1980	IASB 1989	AECA 1999	GASB 1987	IGAE 1991 PGCP 1994	AECA 2001
Relevancia	X	X	X	X	X	X
Carácter completo	X	X	X			X
Identificabilidad			X		X	X
Claridad	X	X	X	X	X	X
Comparabilidad	X	X	X	X		X
Economicidad	X	X	X		X	X
Importancia relativa	X	X	X			X
Disponibilidad						
Fiabilidad	X	X	X	X		X
Imparcialidad	X	X	X	X	X	X
Objetividad			X		X	X
Verificabilidad	X		X	X	X	X
Consistencia	X			X		
Representación fiel	X	X	X	X		X
Oportunidad	X	X	X	X	X	X
Razonabilidad		X	X		X	X
Sustancia sobre forma		X	X			X
Prudencia						X
Conservadurismo	X	X	X			

*Fuente:* Elaboración propia a partir de distintos pronunciamientos.

En el ámbito español, podemos citar a Ortigueira (1987: 167), Ruiz Ayúcar de Merlo (1987: 96), o López y Gadea (1992: 56), quienes coinciden en que los indicadores deben llevar aparejadas las siguientes

<sup>24</sup> Un análisis profundo de las características de la información, tanto en el ámbito privado como en el público, se puede ver en Rodríguez Bolívar (2003).

cualidades: pertinencia, objetividad, univocidad, sensibilidad, precisión, fidelidad y accesibilidad.

Para De Forn (1988: 115-116), los rasgos a cumplir por un conjunto de indicadores pueden dividirse en tres tipos: propiedades individuales –imputabilidad, accesibilidad, inteligibilidad, auditabilidad, representatividad, , inalterabilidad e indivisibilidad–; propiedades frente al centro de resultados –equilibramiento, encadenamiento y uniformidad–; propiedades frente al exterior, entre las que destaca la comparabilidad.

También se han emitido algunos pronunciamientos específicos sobre las características que deben reunir los indicadores por parte de organizaciones influyentes en el ámbito contable público. Así, el GASB (1994, 1998) menciona las mismas cualidades que para el conjunto de la información de las entidades públicas. Por su parte, AECA (1997b) mantiene que la validez de los indicadores es función de que los mismos reúnan una serie de rasgos, como son: pertinencia, objetividad, univocidad, sensibilidad, precisión, fidelidad y accesibilidad

La IGAE (1997: 140-143) considera que los indicadores deben poseer una serie de características, tanto individualmente, como desde el punto de vista conjunto. En el primero de los casos, los atributos exigibles a los indicadores serían siete: 1) adecuada relación con el objetivo; 2) relación con las actividades de ejercicio; 3) claridad; 4) medible, lo que supone, factibilidad, coste aceptable y criterios de computo –es decir, para cada indicador, llevar asociada una clara definición de los criterios aplicables para la determinación de su valor–; 5) fiabilidad; 6) oportunidad; 7) comparabilidad. A ésta se habrán de añadir cinco más en el caso de que el indicador sea un estimador de tipo estadístico: insesgado, eficiencia, suficiencia, robustez y consistencia.

Para un sistema de indicadores relativos a un objetivo o ámbito, según la IGAE (1997: 142-143), se habrían de exigir tres circunstancias. En primer lugar ha de ser completo, es decir, se han de ver en él reflejados la totalidad de los aspectos relevantes. En segundo lugar, el sistema de indicadores debe estar configurado con indicadores independientes, ya que no es aconsejable que existan indicadores obtenidos a partir de los datos contenidos en los restantes ni que se produzcan solapamientos entre indicadores, evitando por tanto las duplicidades. Por último, los indicadores deben estar adecuadamente estructurados, para permitir el análisis de los resultados.

Así las cosas, Brusca (1997a: 40) hace una interpretación extensiva de las cualidades que la información facilitada por los indicadores ha de cumplir, juzgando que ésta debe ser: controlable, relevante para la comprensión de la consecución de los objetivos, oportuna, uniforme en el tiempo para poder realizar comparaciones, concisa y comprensible, comparable en el tiempo, entre entidades o con estándares. Con posterioridad esta autora, junto a Condor, señala que un conjunto de indicadores habrán de presentar las características de claridad y comprensibilidad, fiabilidad, relevancia, oportunidad, uniformidad y comparabilidad (Brusca y Condor, 1999: 71).

En línea con este planteamiento extensivo, Navarro (1998: 21-28) propone, como principales cualidades y requisitos de los indicadores de gestión aplicables a la Administraciones públicas, y en particular a las Administraciones locales, un amplio conjunto de características, que son: fiabilidad, factibilidad económica, comparabilidad, sensibilidad, relevancia –en el sentido de que los indicadores se deben centrar en actividades y áreas clave–, objetividad, accesibilidad, precisión, pertinencia, imputabilidad –de forma que la información facilitada ayude a conocer las causas de la situación que se presenta–, oportunidad, comprensibilidad, significación, univocidad –variación monótona ante

fluctuaciones de las actuaciones medidas—, fidelidad, operatividad, consistencia, equilibramiento, encadenamiento, y, como fruto de todo lo anterior, credibilidad y aceptabilidad.

Para finalizar con las características que deben reunir los indicadores, recogemos las que enumera la AC en su documento sobre establecimiento de objetivos. La AC juzga que los indicadores deben cumplir una serie de características tanto de forma individual como el conjunto de indicadores que se utilicen en la evaluación de un organismo o actividad. En el primero de los casos, la AC (2000: 16-21) estima que un indicador será más potente en la medida que aúne un mayor número de las siguientes características: a) relevante, de forma que se evite el riesgo de establecer indicadores en función de la disposición de datos más que buscando las necesidades de la organización; b) definido claramente, evitando definiciones complejas, así como definiciones excesivamente escuetas o extensas, se facilita tanto la consecución de los datos como la comparación entre ellos; c) de fácil entendimiento y uso; d) comparable; e) verificable; f) efectividad del coste, que equilibre el coste de su disposición y su utilidad; g) inequívoco, de forma que una variación del indicador tenga una clara interpretación; h) imputable, debiendo presentar situaciones sobre las que los gestores tenga algún tipo de influencia; i) sensible; j) que evite incentivos perversos; k) que permita la innovación; l) estadísticamente válido; y, finalmente, m) oportuno.

En cuanto a los sistemas de indicadores de gestión en su conjunto, la AC (2000: 3) establece seis principios, a tener en cuenta:

- *Claridad en la finalidad.* Es importante entender quién usará la información, y cómo y por qué será utilizada. Los usuarios con interés en, o con necesidad de, información de gestión deberían

ser identificados, y los indicadores ideados para ayudarlos a mejorar sus decisiones o responder sus cuestiones.

- *Enfocar.* Los indicadores de gestión deberían ser enfocados, en primer lugar, sobre las prioridades de la organización –sus objetivos principales y áreas de servicio con necesidad de mejora. Se deberían completar con información diaria de operaciones. La organización debe aprender como los indicadores afectan al comportamiento y construir su conocimiento dentro de la elección y desarrollo de sus indicadores de gestión.
- *Encuadrar.* Los sistemas de medidas de gestión deben estar encuadrados con los objetivos establecidos y los procesos de revisión de gestión de la organización. Deberían existir vínculos entre los indicadores de gestión utilizados por los gestores para los fines operativos y los indicadores usados para controlar la actuación corporativa. Los gestores y el personal habrían de entender y aceptar la validez de los objetivos corporativos o nacionales.
- *Equilibrar.* El conjunto de indicadores debe dar una visión equilibrada de la gestión de la organización, reflejando los aspectos principales, incluyendo *outcomes* y la perspectiva del usuario. El conjunto debería también reflejar un equilibrio entre los costes de recoger indicadores y el valor de la información proporcionada.
- *Mejora regular.* Los indicadores de gestión deberían ser mantenidos al día con los cambios de circunstancias. Debería equilibrarse el hecho de disponer de información consistente para guiar los cambios en la gestión en el tiempo, tomando ventaja de la nueva y mejor información, y el reflejo de las prioridades actuales.

- *Fortalecer los indicadores de gestión.* Los indicadores utilizados deberían de ser lo suficientemente robustos e inteligibles para su uso. Las revisiones independientes, ya sean internas o externas, ayudan a asegurar que los sistemas para producir información son sólidos. La definición cuidadosa y detallada es esencial; donde sea posible, los datos demandados deberían requerirse para la gestión diaria de los servicios.

Para finalizar este apartado hemos de reseñar, teniendo presente que el objetivo final de nuestro trabajo es la elaboración y aplicación de indicadores de gestión para la evaluación de servicios públicos municipales, una cuestión importante. El extenso conjunto de atributos que hemos recogido, muchos de ellos estrechamente relacionados, no pretende otra cosa que mostrar cuales habrían de ser las características que un indicador habría de cumplir para proporcionar una información fiable y útil. Qué duda cabe, sin embargo, que la consecución de todos los rasgos sería dificultosa, cuando no imposible, aunque con ello no queremos decir que no sería deseable que los indicadores finalmente empleados para evaluar un servicio, en el mayor grado posible, cumplieren con el mayor número de las cualidades que aquí se han relacionado. En parecidos términos se pronuncian Navarro (1998) y la AC (2000).

## **4.6. Tipología de los indicadores.**

Para finalizar el estudio de los indicadores, analizamos su clasificación, para poder elegir aquella que mejor responda a nuestros propósitos.

Entre la diversidad de criterios, una clasificación sencilla es la que realiza la IGAE (1997: 123-124), que, dependiendo del modo de expresar

el valor, habla de indicadores *cuantitativos* y *cualitativos*. Por otra parte, fijándose en la complejidad, los indicadores pueden ser *simples* o *primarios*, que recogen valores absolutos de carácter cuantitativo, o *compuestos* o *derivados*, que se obtienen a partir de uno o más indicadores simples.

Ortigueira (1987) discrimina los indicadores siguiendo dos criterios: 1) según la interpretación por los observadores, diferenciando indicadores *objetivos* de indicadores *subjetivos*, que dependen de juicios de valor; 2) según el rol para los observadores, donde encontramos indicadores *cognitivos*, que expresan 'lo que el sistema es' e indicadores *normativos*, que presentan los valores deseables y, por tanto, lo que el sistema debería ser.

Una de las clasificaciones más extendidas es la realizada por Anthony y Young (1984). Estos autores diferencian, a partir de la naturaleza del objeto a medir, entre *medidas de resultados*, en las que se relaciona el *output* con los objetivos de la organización; *medidas de proceso*, sobre la actividad de la organización; e *indicadores sociales*, que son medidas amplias de la actuación de la entidad, razón por la que en muchos casos se ven afectadas por factores externos.

Un criterio parecido es el que presentan Duquete y Stowe (1992) o López y Gadea (1992), entre otros, si bien, no mencionan los indicadores sociales, y añaden los *indicadores de estructura*, que miden aspectos relacionados con el coste y utilización de los recursos, y los *indicadores estratégicos* o de entorno, que cuantifican los factores externos que tienen incidencia sobre la actividad realizada.

Torres (1991: 537-538) distingue tres grupos en función del grado de complejidad y la estructura. Los indicadores *primarios* serían los valores cuantitativos absolutos obtenidos de observaciones simples. Los



*secundarios*, a los que también denomina ratios, son calculados por cociente entre dos variables o indicadores primarios. Por último, en el nivel de mayor complejidad, se encuentran *las relaciones funcionales*, modelos de naturaleza empírica en los que cada variable se puede expresar mediante uno o varios indicadores y en donde éstos están más o menos relacionados entre sí.

Esta misma autora, realiza una clasificación de los indicadores de gestión según la función que se pretenda evaluar. Esta tipología, ligeramente retocada en Torres (2002: 169-187), distingue los siguientes grupos:

- Indicadores de *inputs*, *outputs* y *outcomes*.
  - ✓ Los indicadores de *inputs* recogen la naturaleza y cuantía de los factores que se utilizan, considerándose los recursos humanos, los materiales y los financieros.
  - ✓ Los indicadores de *outputs* permiten medir el nivel de servicios prestados, remitiéndose la autora a la clasificación, ya referida, de Anthony y Young (1984).
  - ✓ Los indicadores de *outcomes* representan el impacto de la actividad, programa o servicio en la sociedad.
- Indicadores presupuestarios y contables, de organización, sociales, de entorno y de impacto;
  - ✓ Los indicadores *presupuestarios* y *contables* son obtenidos a partir de los datos del presupuesto y las cuentas anuales de la entidad para completar la información ofrecida por estos estados financieros.
  - ✓ Los indicadores de *organización* informarán sobre su actividad, dimensión, localización, carácter central o

territorial, etc., delimitando la dependencia orgánica y las líneas de responsabilidad.

- ✓ Los indicadores *sociales* valorarán el impacto social de las actuaciones de la entidad expresándolos en resultados no monetarios.
- ✓ Indicadores de *entorno* representarán los elementos del medio exterior no controlados por la entidad entre los que habría que considerar los demográficos, los económicos, culturales, medioambientales, etc.
- ✓ Indicadores de *impacto*, equivalentes a los de *outcomes*.
- Indicadores de *economía, eficacia y eficiencia*, sobre los que la autora literalmente dice que “posibilitan un control selectivo de la información clave y de su evolución en el ente auditado”.

Respecto de estos últimos, los de eficiencia, la IGAE (1997: 126) considera hasta seis tipologías: *utilidad*, relacionando resultado con input; *recursos*, dividiendo input entre resultado; *marginal*, cambio en resultados entre cambio en inputs; *relativo*, que se produce fruto de la comparación; *física*, producto de la división de resultados físicos e inputs físicos; *económica*, definida como el valor del resultado entre el coste del input.

La *American Accounting Association* (1989) expone cuatro tipos de indicadores: de *beneficios* o resultados, de *outcome*, de *output* y de *inputs*, mientras que para la AC (1994c) se pueden diferenciar indicadores de *eficiencia* y *eficacia*, indicadores de *coste*, indicadores de *calidad* e indicadores de *información previa*, y la más reciente experiencia inglesa, *Best Value*, adopta cinco tipos: *strategic objectives* (objetivos estratégicos), *cost/efficiency* (costes / eficiencia), *service delivery outcomes* (*outcomes* de la entrega del servicio), *quality* (calidad) y *fair access* (acceso justo) (DETR, 1999a, 2000; DTLR, 2001).

Por su parte, el GASB (1994) propone una clasificación en tres tipologías: 1) *medidas de medios (efforts)*, relativas a los recursos tanto financieros como no financieros; 2) *medidas de logros (accomplishment)*, donde diferencia entre medidas de *output* y medidas de *resultados* o consecuencias (*outcome*); 3) *medidas que relacionan medios y logros (efforts and accomplishment)*, donde se encuentran las de *eficiencia* y las de *coste-resultado*. A estas tipologías conviene añadir una cuarta que recoja información de carácter explicativo<sup>25</sup>.

La clasificación que realiza AECA (1997b) aglutina, en cierta medida, a las anteriores, planteando un triple enfoque. En primer lugar, según la naturaleza, tendríamos hasta ocho tipos distintos de indicadores: *economía, eficacia, eficiencia, efectividad, equidad, excelencia, entorno y evolución sostenible*. Dependiendo del objeto a medir, distingue indicadores de *resultado*, de *proceso*, de *estructura* y *estratégicos*. En el caso de observar el ámbito de actuación, los indicadores pueden ser *internos* o *externos*.

De forma sintética representamos las distintas propuestas en el Cuadro nº 17.

A pesar de la diversidad de clasificaciones y terminologías, de las que las que hemos presentados no son más que una muestra significativa, Brusca (1997a: 39) es de la opinión de que “prácticamente todas [...] convergen en la clásica clasificación que hace referencia a los indicadores de economía, eficiencia y eficacia, como tal, que tratarán de evaluar de forma conjunta los correspondientes ámbitos de la gestión”.

---

<sup>25</sup> Un análisis pormenorizado de la clasificación realizada por el GASB en el *Concepts Statement* nº 2 se puede ver en Benito y Hernández (1995).

Cuadro n° 17. *Tipologías de indicadores propuestas por distintos autores.*

	Resultados	Proceso	Sociales	Estructura	Estratégicos	Inputs	Outputs	Outcomes	Eficacia	Eficiencia	Economía	Costes	Calidad	Inf previa	Acceso justo	Pptos-Contables	Organización
Anthony & Young (84)	X	X	X														
AAA (89)						X	X	X									
Duquete y Stowe (92)	X	X		X	X												
López y Gadea (92)	X	X		X	X												
AC (94)									X	X		X	X	X			
GASB (94)						X	X	X									
DETR (99)					X			X					X				
Torres (02)			X	X	X	X	X	X	X	X	X					X	X

*Fuente:* Elaboración propia.

Esto último es lo que sucede, por ejemplo, con AECA (2002) que, en su documento sobre sistemas de indicadores en gestión para los ayuntamientos, aunque reconoce un amplio abanico de factores a medir, se centra el medición de la economía (indicadores de economía e *inputs*), en la eficacia (indicadores de eficacia y *outputs*) y en la eficiencia (indicadores de eficiencia y procesos), a los que añade, como aproximación a la medición de la calidad, los indicadores de excelencia.

Finalizamos el recorrido entre las distintas tipologías de los indicadores recogiendo la propuesta de Navarro (1998: 31-38). Con el objetivo de llevar a cabo el control económico en las Administraciones municipales, también da preponderancia a los indicadores de eficacia, eficiencia y economía, para cuyo cálculo son necesarios una serie de datos que habrán de ser proporcionados por indicadores que el autor organiza según el detalle que presentamos en el Cuadro n° 18.

Cuadro n° 18. *Indicadores de gestión para el control económico de la gestión municipal.*

FAMILIAS DE INDICADORES	TIPOLOGÍAS DE INDICADORES
<b>Indicadores de Entradas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicadores de Precios de Adquisición</li> <li>- Indicadores de Cantidad Física adquirida</li> <li>- Indicadores de Calidad Técnica de las inversiones</li> <li>- Indicadores Temporales de las inversiones</li> </ul>
<b>Indicadores de Proceso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicadores de Consumos</li> <li>- Indicadores de Outputs</li> </ul>
<b>Indicadores de Impacto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicadores de Impacto</li> </ul>
<b>Otros indicadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicadores de Demanda</li> <li>- Indicadores de Calidad</li> <li>- Indicadores de Utilidad</li> <li>- Indicadores de Entorno</li> </ul>

*Fuente:* Navarro (1998: 33).

Los *indicadores de entradas* son definidos por el autor como los que se ocupan de proporcionar la información necesaria sobre la inversiones. En cuanto a los *indicadores de proceso* recogen datos del proceso productivo, debiendo de observar tanto lo que se utiliza como los bienes y servicios que se han producido. Los *indicadores de impacto* intentan contemplar el grado de cobertura de las necesidades sociales, mientras que bajo la denominación de *otros indicadores*, el autor agrupa aquellos otros indicadores que, sin estar en ninguno de los otros tres grupos, pueden resultar, en su opinión, útiles para realizar el control de eficacia, eficiencia y economía.



## **CAPÍTULO IV**

---

# **LA EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES: UNA APLICACIÓN PRÁCTICA EN AYUNTAMIENTOS DE ANDALUCÍA**





# 1. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

---

Después de estudiar las características de los modernos modelos de gestión de las entidades locales, y con el apoyo de los instrumentos analizados en el capítulo anterior, el presente capítulo presenta la experiencia y resultados de una investigación empírica cuyos principales objetivos pueden sintetizarse del siguiente modo:

1. Proponer una metodología para el diseño y normalización de indicadores de gestión pública local.
2. Experimentar dicha metodología en ayuntamientos de las principales ciudades de Andalucía.
3. Generar baterías de indicadores de gestión estandarizadas y consensuadas con los gestores para determinados servicios públicos.
4. Identificar y analizar los problemas reales que dificultan la implicación de sistemas de indicadores en el sector público local.
5. Formular una propuesta que contribuyan a salvar las principales limitaciones de la utilización de indicadores de gestión en los ayuntamientos analizados.



## **2. PREMISAS DE TRABAJO**

---

### **2.1. Beneficiarios de los sistemas de indicadores.**

Antes de entrar en el desarrollo de la investigación propiamente dicha, creemos de interés identificar los potenciales beneficiarios de la información que genera un sistema normalizado de indicadores como que perseguimos, puesto que sólo así podremos conseguir instrumentos útiles para la toma de decisiones.

Desde hace tiempo, en el ámbito público se ha producido el reconocimiento del interés de los usuarios externos, tradicionalmente menos considerados respecto de los internos. Las circunstancias para este mayor interés por los usuarios externos son diversas y, sin duda, la principal se encuentra en la mayor concienciación de los ciudadanos, quienes asumen cada vez más su doble posición de contribuyentes y usuarios de los servicios públicos, exigiendo una mayor transparencia informativa (Cortes Fleixas, 1999). De esta forma, el listado de los posibles usuarios de la información facilitada por las entidades públicas

es muy amplio, siendo, pues, muy difícil facilitar información que satisfaga a todos los grupos interesados en ella, que además pueden solaparse en un mismo individuo (Drebin, 1981; Hopwood y Tomkins, 1984; Vatter, 1979).

AECA (2001), por su parte, distingue hasta once grupos de usuarios de la información financiera pública, como son: acreedores e inversores, proveedores de recursos, instituciones financieras, analistas financieros, gestores, cuerpos estatales y otros gobiernos, órganos de control, representantes de los electores, empleados, público en general, o entidades elaboradoras de cuentas nacionales.

Todos estos usuarios presentan distintas necesidades de información, aunque el análisis es realizado desde posturas diversas. Para algunos autores lo fundamental es cubrir aquellas necesidades consideradas principales (GAO, 1997; Miajas, 1997). Hay quienes, como el GASB (1987), se fijan en las necesidades de los principales usuarios, mientras otros distinguen las necesidades en función de los usuarios, diferenciando cuatro grandes grupos: interés de la dirección, interés de los empleados, interés de los contribuyentes y interés federal sobre los estados financieros de administraciones territoriales (Mautz, 1982; Vela, 1992).

Por su parte, Brusca (1996, 1997b) analiza la visión de los interventores de los ayuntamientos sobre la información financiera facilitada por las entidades locales, resaltando la importancia que se concede a los estados presupuestarios y al estado de remanente de tesorería. Desde un posicionamiento más genérico, Carrasco y López (1994) enumeran nueve necesidades básicas de la información financiera pública local: 1) sobre ejecución del presupuesto de gastos e ingresos; 2) acerca de los impuestos y su recaudación; 3) relativa a los programas y el grado de ejecución de los mismos; 4) respecto al coste de los servicios

prestados; 5) en torno al cumplimiento de la legalidad en el ciclo presupuestario; 6) sobre la situación financiera de la entidad y su capacidad de generar recursos; 7) para evaluar la eficacia y eficiencia en la gestión; 8) para la planificación y elección de los programas a ejecutar en cada presupuesto, junto a los recursos que permitan su financiación; 9) para conocer los planes y compromisos futuros.

En alusión a la contabilidad de gestión, AECA (1997a: 32) distingue tres tipos fundamentales de usuarios: directivos del ente público, directivos de órganos superiores y ciudadanos. Buendía (1999: 547) hace referencia, de forma orientativa, a los usuarios de la información de un sistema de contabilidad analítica en el ámbito municipal, distinguiendo entre usuarios internos y externos, mencionando, dentro de los primeros, a los altos cargos del organismo como el alcalde y los concejales, a los responsables directos de los centros de costes (gerentes, jefes de área, jefes de negociado, etc.) y a los encargados de realizar el control interno del organismo. Entre los usuarios externos incluye a otras administraciones públicas, a los órganos de control externo, a los acreedores/inversores, al ciudadano en su calidad de votante, contribuyente y consumidor del servicio público, y a las agrupaciones de ciudadanos tales como sindicatos, asociaciones de vecinos, asociaciones diversas, etc.

Entre los usuarios de la información de las entidades públicas, sea financiera, sea de gestión, resalta la importancia conferida a los ciudadanos y a sus representantes. Además, entre las necesidades de los usuarios de la información se insiste en la importancia de proveer datos sobre la gestión realizada, en concreto sobre la eficacia y la eficiencia. Sin embargo, desde el punto de vista de Montesinos y Vela (2000), en España, la sociedad no tiene aún un adecuado nivel de formación y tampoco un nivel de concienciación para exigir e interpretar los estados

financieros públicos. Por ello, creemos que los sistemas de indicadores de gestión de los servicios públicos locales podrían servir para cubrir parte del vacío existente en la información pública, respondiendo a necesidades de distintos tipos de usuarios y facilitando la interpretación de la gestión a los ciudadanos.

Los usuarios de la información facilitada por un sistema de gestión como son los indicadores, coincidirían, desde nuestro punto de vista, con los señalados para la contabilidad de gestión pública. En cualquier caso, AECA (1997b: 37) procede a listar los grupos de usuarios que cabría observar, citando los siguientes: 1) gestores públicos; 2) órganos políticos externos a la Administración; 3) ciudadanos y medios de comunicación; 4) órganos técnicos de control; 5) acreedores de la Administración; 6) instituciones académicas y científicas; 7) organismos y organizaciones internacionales.

Desde nuestro punto de vista, y simplemente con la intención de explicitar parte de los posibles usuarios así como la utilidad que para ellos tendrían los indicadores de gestión elaborados en nuestra aplicación práctica, enumeramos a continuación los que consideramos más importantes, discriminando dos grandes grupos de usuarios: internos y externos. No obstante, como también menciona AECA (1997b), no hemos de perder de vista que los indicadores habrán de ser diferentes según quien sea el destinatario de la información y el uso que va a hacer de ella.

Entre los usuarios internos interesados en los indicadores de gestión encontraríamos a los siguientes:

- *Gestores*, para los que un desarrollo racional de sus funciones pasaría, sin duda, por conocer los resultados de la gestión en comparación con los obtenidos por entidades de similares

características, así como la percepción que los receptores de servicios tienen sobre la prestación y calidad de éstos.

- *Órganos de control interno*, entre los que podemos señalar a interventores y comisiones municipales de cuentas, que necesitan información para comprobar y fiscalizar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero, el grado de cumplimiento de los objetivos, y el rendimiento de los respectivos servicios.
- *Pleno de la Corporación*, que como órgano político, no debe prescindir de los *outputs* generados por el sistema normalizado de indicadores, y ello por dos motivos fundamentales. En primer lugar, porque sus decisiones producen efectos sobre los intereses particulares de los ciudadanos que los eligieron. En segundo lugar, porque el grado de consecución de los objetivos y fines prefijados, al igual que la forma en que los recursos han sido empleados, deben ser importantes condicionantes para la elaboración de futuras políticas que deben ser plasmadas, por mandato legal, en el documento presupuestario.
- *Empleados*, para los que puede ser útil la información sobre las prestaciones del ente en materia de política de personal, retribuciones, etc.

Desde el exterior de la entidad encontrarían útil la mencionada información, principalmente, los siguientes grupos de usuarios:

- *Órganos de Control Externo*, entre los que podemos señalar, de un lado, el Tribunal de Cuentas Europeo, el Tribunal de Cuentas del Estado y las Cámaras o Sindicaturas de Cuentas de las Comunidades Autónomas y, de otro, las distintas organizaciones con las que cualquier entidad local puede contratar auditorías externas.

- *Ciudadanos*, como contribuyentes y receptores de servicios. Los datos que les suministra un sistema normalizado de indicadores pueden permitirles evaluar la cantidad y la calidad de los bienes y servicios que reciben, sobre todo si efectúan comparaciones con otros ejercicios económicos y/o con otras entidades. De manera similar, como contribuyentes podrían estar interesados, entre otras cuestiones, en conocer en qué se gasta su dinero, en el nivel de aprovechamiento de los recursos que proveen, así como en si los efectos de las acciones emprendidas por la administración local han producido los resultados esperados.
- *Organismos facilitadores de financiación*, fundamentalmente aquéllos que conceden subvenciones, ya que estamos convencidos de que paulatinamente la financiación irá ligada al grado de desempeño y nivel de gestión.

En cualquier caso, de entre todos los beneficiarios que hemos señalado, por su especial conocimiento e implicación con el servicios, los gestores son claves para conseguir diseñar y estandarizar los indicadores de gestión.

## **2.2. La Institucionalización y la Estandarización.**

Como ha quedado de manifiesto, los indicadores han de cumplir con ciertos requisitos para facilitar información útil a los gestores. En esta línea se sitúa Torres (2002: 164-165), para quien, de entre las características que recoge el marco conceptual de AECA para la Contabilidad Pública (AECA, 2001), a los indicadores de gestión les son especialmente exigibles los requisitos de fiabilidad y relevancia. Dicha autora, sin embargo, apunta que en la práctica habrá que conjugar éstas



con otras características que limitan un tanto a aquéllas, como son la oportunidad, la razonabilidad o la economicidad, entendida en el sentido de que la información obtenida justifique el coste incurrido.

Desde nuestro punto de vista, en la práctica, el grado de aprovechamiento de los sistemas de indicadores en los entes locales depende del previo cumplimiento de dos condiciones fundamentales:

- *Institucionalización*, entendida como máximo grado de aceptación y consenso generalizado por parte de los implicados en el proceso de control de gestión, acerca de la idoneidad de indicadores previamente seleccionados.
- *Estandarización*, identificada con la permanencia en el tiempo de un mismo listado de indicadores, así como uso por parte de diferentes entidades, que serán sometidos a análisis comparativos.

En referencia a la *institucionalización*, poca o nula utilidad podría reportar un conjunto de indicadores si los mismos son rechazados por los titulares de la gestión. La falta de colaboración en el momento de asignar valores a los indicadores, las tergiversaciones –intencionadas o no– de la realidad, la creencia generalizada de que la información suministrada es, por imprecisa, irrelevante, o, simplemente, la común aversión al control de los que van a ser evaluados, son, probablemente, las principales barreras a salvar en el proceso de puesta en funcionamiento de los indicadores.

Teniendo presentes experiencias anteriores en el ámbito de los entes locales, se ponen de manifiesto la existencia de recelos, fundamentalmente por parte de los políticos responsables y del funcionariado, a la puesta en marcha y desarrollo de cualquier nuevo sistema de gestión o control. Por tanto, la metodología a usar habrá de

considerar la participación directa de los gestores públicos para poder salvar dos circunstancias: 1) si pretendemos que los indicadores terminen siendo implantados, sus usuarios han de ver en ellos una herramienta útil; 2) la realidad de los entes locales presenta limitaciones importantes en medios e información disponible. Si no tenemos en cuenta dichas limitaciones corremos el riesgo de diseñar una serie de indicadores no calculables por la dificultad o el coste de obtener los datos necesarios.

Estos puntos ponen de relieve que, de entre las características o propiedades exigibles a los indicadores de gestión<sup>1</sup>, son principalmente la *representatividad* y la *factibilidad de cálculo* las que ha de cumplir una batería de indicadores para su aplicación efectiva, razón por la que serán especialmente consideradas desde las primeras fases de la investigación. Así, en nuestro trabajo, vamos a entender por *representatividad* la valoración, positiva o negativa, de los jefes de los servicios sobre los indicadores en cuanto a su capacidad de medir los principales aspectos de la realidad del servicio que se presta. Asimismo, la *factibilidad de cálculo* representa la posibilidad de realizar el cálculo de un valor numérico para un determinado indicador a partir de los datos, sistemas de información y medios disponibles.

De otra parte, con la *estandarización* se alcanzaría una mejor explotación de los datos vertidos por los indicadores al permitir comparaciones entre los mismos. De este modo, a través de la confrontación de los valores arrojados por los indicadores de una misma entidad en diferentes períodos de tiempo –análisis interperíodos– y a través de la comparación de los valores vinculados a indicadores correspondientes a distintas entidades para idéntico horizonte temporal –

---

<sup>1</sup> Véase el apartado IV.5. del capítulo anterior dedicado a las propiedades exigibles a los indicadores.

análisis interentidades—, se consigue una visión global del grado de bondad de la gestión realizada.

## 2.3. Propuesta de tipología de indicadores.

De cara a la comparación de datos, con la intención de buscar la mayor uniformidad posible en el diseño de indicadores de gestión, otro de los elementos básicos de la metodología a emplear ha de ser el establecimiento de una estructura de indicadores común para todos ellos.

Sobre esta base, y bien entendido que la clasificación que proponemos a continuación sólo pretende servir a los fines de nuestra investigación empírica, diferenciaremos, coincidiendo con la propuesta de Navarro (1998), tres tipos de indicadores de gestión, a saber: indicadores de eficacia, indicadores de eficiencia e indicadores de economicidad o economía.

**Cuadro nº 1.** *Tipología de Indicadores de Gestión propuesta para la investigación empírica.*

<b>CONTROL</b>	<b>TIPOLOGÍA DE INDICADORES</b>
<b>Eficacia</b>	Eficacia de Primer Nivel (EPN)
	Eficacia de Segundo Nivel (ESN)
<b>Eficiencia</b>	Eficiencia Global de Primer Nivel (EGPN)
	Eficiencia Parcial de Primer Nivel (EPPN)
	Eficiencia Global de Segundo Nivel (EGSN)
	Eficiencia Parcial de Segundo Nivel (EPSN)
<b>Economía</b>	Economicidad de Precio de Adquisición (EPA)
	Economicidad de Cantidad Física (ECF)
	Economicidad de Calidad Técnica (ECT)
	Economicidad de Temporalidad (ETI)

*Fuente:* Tomado de Navarro (1998: 83).

Nos centramos en estos criterios –eficacia, eficiencia y economía– bajo el convencimiento de que, además de ser los conceptos más utilizados por la generalidad de los estudios –teóricos y empíricos–, recogen los principales aspectos clave de la gestión pública, si bien podrían considerarse atributos como la equidad, la excelencia, la ecología y la sostenibilidad, y otros a los que, en cierta medida, podríamos aproximarnos al evaluar aquéllos<sup>2</sup>.

### 2.3.1. Indicadores de Eficacia.

Entendemos por *indicadores de eficacia*, aquéllos que suministran los datos necesarios para comprobar hasta qué punto el Ayuntamiento ha cumplido los objetivos marcados de antemano para cada uno de los tipos de servicios prestados. Por tanto, son el principal instrumento de medición de los *outputs* en los que se materializan las prestaciones de la administración municipal durante el período evaluado, además de ser útiles para expresar los objetivos de dichas prestaciones.

Por lo que se refiere a la fijación de objetivos, estimamos que puede realizarse desde dos perspectivas distintas y no excluyentes:

- *Interna*. Fijación de los objetivos en términos de la cantidad de *outputs*, bien en unidades físicas bien en unidades monetarias, generadas en la prestación del servicio.
- *Externa*. Los objetivos se determinarían en función de la efectiva cobertura de necesidades de la comunidad vecinal por parte de la administración municipal.

---

<sup>2</sup> No abundaremos más en este tema que desarrollamos ampliamente al estudiar, en el Capítulo III, dentro del marco de la evaluación, los criterios propuestos para su aplicación en el sector público.

Sobre la base de esta distinción, hay que considerar dos categorías de indicadores de eficacia a los que vamos a denominar, respectivamente, *indicadores de eficacia de primer nivel (EPN)* e *indicadores de eficacia de segundo nivel (ESN)*<sup>3</sup>.

Los indicadores EPN van a recoger la expresión de las cantidades de bienes y servicios suministradas para cubrir las demandas de los miembros de la comunidad vecinal, de forma que puedan realizarse las oportunas comparaciones entre los objetivos prefijados y las realizaciones efectivas. Los indicadores ESN serían la principal fuente de información para evaluar en qué medida el ayuntamiento, como organización al servicio del público, ha alcanzado su fin último: la satisfacción de necesidades de la vecindad. Por tanto, la principal diferencia con los EPN es la fuerte carga de subjetividad de los indicadores ESN al referirse a mediciones expresivas de cambios en el estado físico o mental de las personas y en la utilidad de las cosas, de forma que los juicios de valor personales pueden ejercer una consistente influencia en el resultado de las mediciones.

Por otro lado, es claro que no siempre los efectos de las actuaciones públicas son fácilmente detectables, pues, al margen de producirse durante un período de tiempo, en ocasiones de difícil o imposible acotación, no siempre es factible la identificación de los grupos poblacionales usuarios de las prestaciones de servicios efectuadas, y cuando lo son, el proceso de medición queda supeditado, en gran medida, a la disposición de los beneficiarios a colaborar con la captación de datos para la asignación de valores a los indicadores; del mismo modo, la existencia de un gran número de competencias compartidas

---

<sup>3</sup> Con estos términos no pretendemos formalizar ningún término o vocablo nuevo, sino fijar conceptos para nuestro estudio empírico.

entre los municipios y otras administraciones públicas podría derivar serios inconvenientes para determinar el efecto concreto que la actuación municipal ha ocasionado por sí misma sobre los vecinos.

En definitiva, parece evidente que, para la mejor evaluación de la gestión de la eficacia de las actuaciones municipales, habrían de utilizarse ambos tipos de indicadores<sup>4</sup>. No obstante, en ocasiones, la cuantificación de los indicadores ESN, por los motivos que se acaban de exponer, resulta dificultosa, cuando no imposible, sobre todo por el elevado coste de medición de los cambios surgidos en los miembros de la comunidad vecinal, utilizándose entonces, como aproximaciones, los indicadores EPN.

### **2.3.2. Indicadores de Eficiencia.**

Entendemos por *indicadores de eficiencia* aquéllos que informan sobre la relación entre los medios utilizados por el municipio en la producción de bienes y servicios, y las realizaciones conseguidas por el mismo en el ejercicio de sus funciones.

En el caso de la eficiencia la medición se puede realizar, al igual que en el caso de la eficacia, desde dos ópticas: interna y externa, según nos fijemos en los *outputs* generados por el proceso productivo municipal o en el grado de cobertura de las necesidades sociales. Sin embargo, ahora puede ser útil considerar, además del montante total de recursos empleados en cada categoría de prestación municipal, los datos comprensivos del valor de cada tipo de recursos utilizado.

---

<sup>4</sup> Esta posición está en línea con la que plantea el GASB (1994) o la defendida por Benito y Hernández (1995).

De este modo, podemos distinguir cuatro tipos de indicadores de eficiencia distintos, que son:

1. *Indicadores de eficiencia global de primer nivel* (EGPN), que relacionarían los *outputs* producidos con los costes totales de la realización del servicio.
2. *Indicadores de eficiencia parcial de primer nivel* (EPPN), para los que se consideraría el mismo conjunto de indicadores que en el caso anterior distinguiendo en el coste los distintos componentes y pudiendo relacionar los *outputs* con los mismos.
3. *Indicadores de eficiencia global de segundo nivel* (EGSN), que evalúan el impacto realizado por los servicios en relación con los medios utilizados en las prestaciones realizadas.
4. *Indicadores de eficiencia parcial de segundo nivel* (EPSN), en los que el cociente está formado por los efectos provocados por los servicios y los componentes del coste del servicio de forma individualizada.

### **2.3.3. Indicadores de Economía.**

Como ya quedó dicho, cuatro son los aspectos que afectan al estudio de la economía de una adquisición, en concreto: el precio, la cantidad física, la calidad técnica y el momento de tiempo en que se realizó.

Con los *indicadores de economía* pretendemos conseguir una herramienta con la que poder disponer de información sobre las condiciones en las que se han realizado las adquisiciones de bienes y servicios al tiempo que servirían para la determinación de las condiciones en las que hubiera sido deseable llevarlas a cabo para los cuatro aspectos mencionados con anterioridad, por lo que contemplaremos cuatro

indicadores de economía, como son: *indicadores de economía de precios de adquisición* (EPA), *indicadores de economía en la cantidad física* (ECF), *indicadores de economía de calidad técnica* (ECT) y por último, *indicadores de economía sobre la temporalidad de inversiones* (ETI).

Para finalizar este epígrafe nos gustaría insistir en el hecho de que, el desarrollo que hemos realizado de los indicadores de gestión, especialmente en lo relativo a la tipología de indicadores que acabamos de desarrollar, no tiene otra finalidad que la investigación empírica que vamos a realizar, sin ninguna otra pretensión.



### **3. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL DISEÑO Y NORMALIZACIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN**

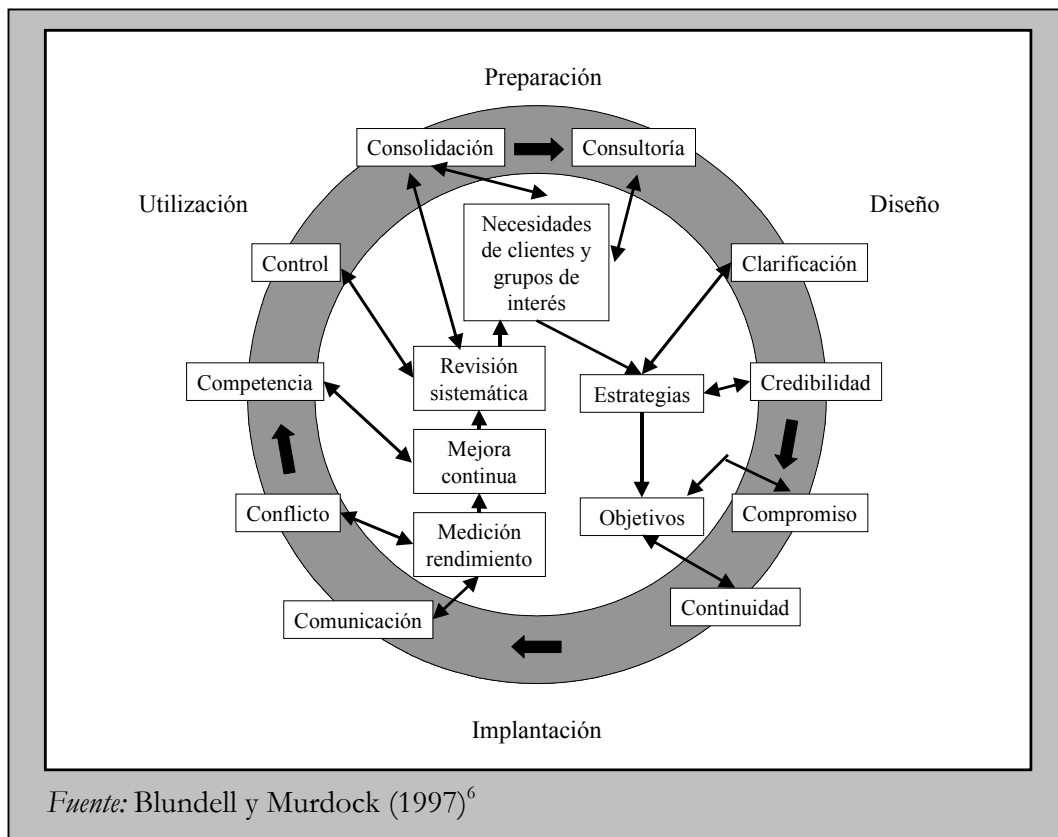
---

La puesta en marcha de indicadores de gestión, desde una concepción amplia, ha de realizarse a través de un proceso que permita el conocimiento de la organización en la que éstos se van a aplicar, las actividades que se realizan, los objetivos que se plantean, etc. Como puede inducirse de las principales experiencias internacionales en la aplicación de indicadores<sup>5</sup>, ésta tarea será más útil si se tienen en cuenta las necesidades de los usuarios de la información y los grupos de interés y se hace de forma participativa. Una forma de aplicar este planteamiento es la que queda sintetizada en el Cuadro nº 2, donde pueden distinguirse los siguientes apartados (De Val 1999: 250-252):

- Consulta de todos los implicados en/por el proceso, ya que será beneficioso para el sistema global al poder aportar sus opiniones.

---

<sup>5</sup> Véase, en el capítulo anterior, el apartado IV.2., sobre experiencia a nivel internacional con indicadores.

**Cuadro n° 2.** Modelo simplificado de implantación de un sistema de 'performance management'.

- Clarificación de los objetivos y las prioridades a todos los niveles, ya que permite alcanzar el propósito y lograr la complicidad de los afectados.
- Credibilidad de las medidas utilizadas, evidencia de su utilidad y comprensión.
- Compromiso de los implicados basándose en un buen sistema de información, ya que se requiere de todos sus esfuerzos.
- Continuidad, ya que debe considerarse como un proceso a largo plazo y orientado al logro de un posicionamiento futuro.

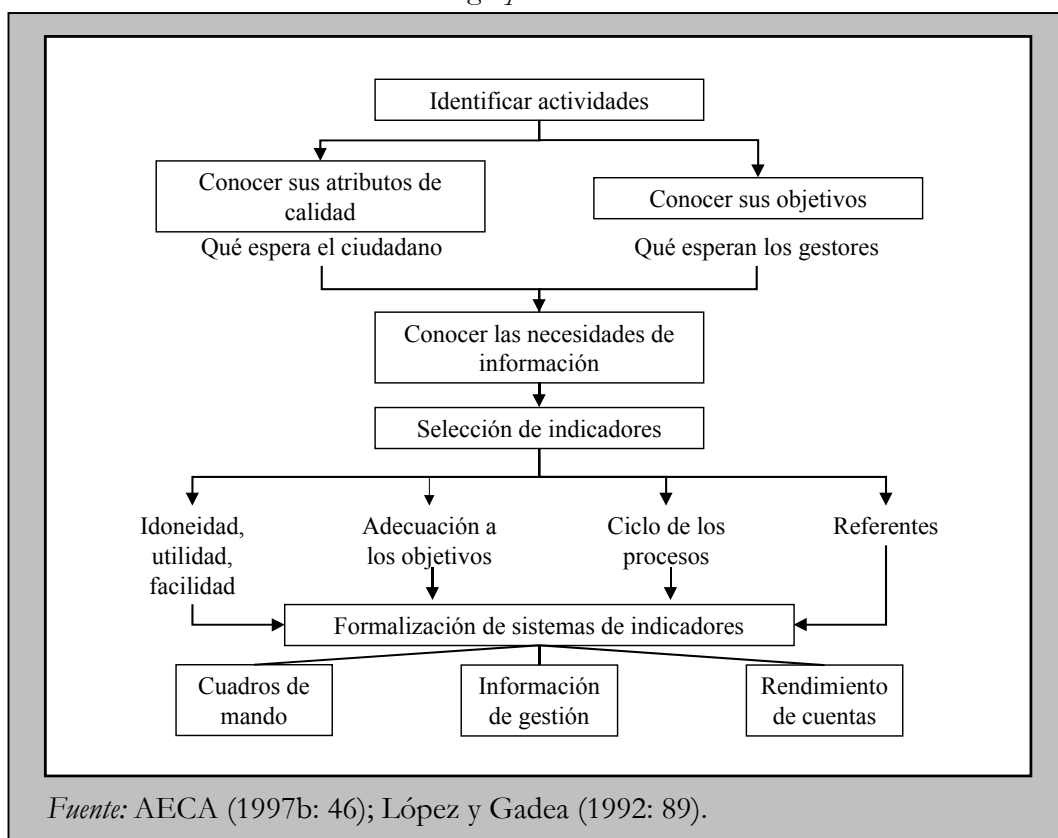
<sup>6</sup> Citado por De Val (1999: 251).

- Comunicación continua entre las partes y a lo largo del proceso, con ánimo de perpetuar los compromisos.
- Conflicto entre los intereses de los distintos grupos de poder, que es insalvable y debe reconducirse para no romper el equilibrio.
- Competencia de los responsables en la toma de decisiones y responsabilidades asignadas.
- Control del sistema que garantice el resultado y corrija las desviaciones. Como los mecanismos de control tienen normalmente efectos negativos, debe tenderse al autocontrol y a una adecuada coordinación entre los grupos autónomos.
- Consolidación que permita aunar los resultados y evidenciar la consecución de los objetivos y las prácticas seguidas.

La implantación de un sistema de control en las entidades municipales habrá de partir, en opinión de López y Gadea (1992: 81-106), del análisis de las resistencias que plantea cualquier nuevo control. Además, para nuestro trabajo, creemos importante tener siempre presentes los puntos fuertes y débiles de las actuales entidades locales, los principales obstáculos a afrontar en la medición de cualquier actuación pública y las limitaciones del instrumento que utilizamos. Por ello, en nuestro caso, hemos considerado la participación de los gestores como vital para la puesta en marcha de sistemas de indicadores, dado que, como hemos señalado, sin su implicación, sería difícil cualquier paso hacia la institucionalización. De igual modo, habrá de elegirse una metodología que permita un diseño del sistema sin que se interfiera la actividad cotidiana y que no obligue a un replanteamiento previo de todas las actuaciones.

Retomando la opinión de López y Gadea (1992: 87), una aplicación de estas características se debe basar en cinco criterios: 1) las actividades son importantes; 2) el control es responsabilidad de todos; 3) el sistema se diseña de forma participativa; 4) se controla toda la calidad de la gestión; y 5) instrumento de evaluación multiusuario. De esta forma, el proceso de diseño de indicadores quedaría recogida en el Cuadro n° 3 que, original de López y Gadea (1992: 89), ha sido adoptado, con muy ligeras modificaciones, por AECA (1997b), y supone la realización de las siguientes ocho etapas: 1) consensuar actividades; 2) identificar atributos; 3) identificar finalidades y objetivos; 4) decidir la naturaleza de los indicadores; 5) seleccionar los indicadores; 6) relacionar los indicadores con objetivos; 7) determinar los estándares; 8) formalizar el sistema de información.

**Cuadro n° 3.** Metodología para la construcción de indicadores.



Basándonos en todo lo anterior, la metodología que proponemos para el diseño y estandarización de indicadores de gestión consta de las fases que detallamos en el Cuadro n° 4, las cuales quedan perfectamente diferenciadas, toda vez que cada una de ellas presenta un objetivo propio y distinto al del resto.

**Cuadro n° 4.** *Fases de la propuesta metodológica.*

<b>FASES</b>	<b>OBJETIVOS</b>
<b>I. Aproximación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Conocimiento del proyecto por parte de los entes.</li> <li>* Observación de la realidad de los entes para su mejor conocimiento.</li> </ul>
<b>II. Propuesta abierta de indicadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Borrador de un conjunto de indicadores para los servicios.</li> <li>* Valoración de la factibilidad de cálculo y la representatividad de los indicadores propuestos.</li> </ul>
<b>III. Selección de las propuestas con mayor grado de aceptación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* A la luz de las propuestas recibidas, elegir los indicadores para cada servicio.</li> <li>* Consecución de los datos necesarios para la cuantificación.</li> </ul>
<b>IV. Diseño de Cuadro de Indicadores Normalizado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Explicación de los datos obtenidos y formulación de propuestas.</li> <li>* Comunicación a todos los interesados de los resultados obtenidos.</li> </ul>
<b>V. Perfeccionamiento de la metodología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Recepción de comentarios y sugerencias sobre el proceso y método utilizado</li> <li>* Análisis de las dificultades encontradas para la implantación de indicadores de gestión</li> <li>* Adaptación de la metodología intentando soslayar las limitaciones encontradas</li> </ul>

Además, todas y cada una de las etapas deben transcurrir en el orden indicado, ya que la ejecución de una fase cualquiera queda condicionada a los datos obtenidos tras el desarrollo de la fase anterior.

En la primera de las fases, *aproximación*, se trata de explicar a los distintos responsables de los servicios municipales cuáles son los fines y metodología del proyecto para que manifiesten puntos de vista y sugerencias, implicándoles desde el principio. Al mismo tiempo estudiamos la situación real de la gestión, métodos de actuación e información disponible.

En la segunda fase, proponemos un conjunto de indicadores de gestión a modo de una propuesta abierta, ya que debe permitirse a los gestores que planteen sugerencias, correcciones, ampliaciones y nuevos indicadores, y cuantas observaciones estimen oportunas. Pretendemos aquí que los jefes de los servicios participen activamente, tratando de aprovechar su experiencia profesional, de forma que, para cada indicador, los gestores deben valorar, cuantitativamente, la representatividad y la factibilidad de cálculo.

En la fase de selección de las propuestas con mayor grado de aceptación procedemos a escoger, para cada servicio, aquellos indicadores cuyo grado de validez, en función de las puntuaciones asignadas en la fase anterior, arroje un valor más alto. El desarrollo de esta fase pasa por fijar el porcentaje de gestores sobre el total que se considera mínimo necesario para que un indicador alcance el nivel de “consenso generalizado”, y la puntuación mínima exigible para que sea considerado aceptable.

En la siguiente fase abordaríamos el diseño de cuadros de indicadores normalizados, donde la cuestión de principal importancia reside en la selección del número óptimo de indicadores que deben utilizarse. Tal decisión ha de adoptarse partiendo de los datos recopilados en torno a la factibilidad económica de cada indicador y, en todo caso, sin perder de vista los requisitos exigibles a cualquier

información económica, particularmente la claridad, la relevancia y la razonabilidad.

Mediante la última de la fase aspiramos a poder delimitar las principales dificultades que la aplicación de indicadores encuentra. De esta forma, una vez hayamos establecido las baterías de indicadores, podremos repasar las distintas fases, reformando las fases seguidas de forma que el diseño de indicadores sea cada vez más sencillo y útil.

Por lo que se refiere a las técnicas o procedimientos de recogida de datos a emplear en las distintas fases del estudio, siguiendo a Navarro y Buendía (1998: 793-4), hemos considerado las siguientes:

- *Técnicas documentales*, basadas en la toma de información obtenida con anterioridad por el ente, de forma que, para la asignación de valores a los indicadores, debe de examinarse toda aquella documentación que se considere relevante.
- *Técnicas basadas en observaciones empíricas*, de especial interés en la recogida de datos relativos a hechos o fenómenos de difícil valoración si no es de forma directa por el responsable. En algunos casos estas técnicas serán complementarias a las anteriores contribuyendo a la verificación de la bondad de los datos.
- *Técnicas vivas*, consistentes en encuestas y/o sondeos de opinión que, realizadas sobre el público, son de incuestionable utilidad para la medición de las necesidades de la comunidad vecinal así como la incidencia de las actuaciones del organismo público. No obstante, hay que tener presente que la utilización de estas técnicas requiere ciertas precauciones (adecuada formación de los encuestadores, cuidadosa redacción de los cuestionarios, meticulosa selección de la muestra, etc.), las cuales no

necesariamente evitan la existencia de sesgos, pues éstos pueden deberse a factores que nada tienen que ver con el objeto de las mediciones.



# **4. APLICACIÓN PRÁCTICA**

## **A LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD EN LUGARES PÚBLICOS Y PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS**

---

### **4.1. Ambito de aplicación.**

En el contexto del NPM, las bases teóricas de los indicadores de gestión que hemos expuesto abren las puertas a su aplicación en cualquier tipo de entidad pública, ya sea gobierno central, comunidades autónomas, corporaciones locales, etc.

Por diversos motivos, en este trabajo nos vamos a centrar en las entidades municipales. El primero de esos motivos se encuentra en el papel activo de las Administraciones Locales, y en particular de los Ayuntamientos, que, como agentes al servicio de la sociedad, han experimentado una evolución notablemente creciente en los últimos años. Además, las exigencias de la ciudadanía, sometida a una fuerte presión fiscal y con una mentalidad más reivindicativa, son bastante mayores que en décadas anteriores. Por otra parte, la escasa experiencia en la aplicación práctica de indicadores de gestión en nuestro país, aconseja emprender los primeros trabajos de esta índole en entidades con alto grado de proximidad al ciudadano, en las que resulte factible la

nítida identificación de sus competencias y funciones, y de las que se hayan ocupado suficiente número de estudios teóricos, como es el caso de las administraciones municipales.

Además, en el ámbito público local, existe cierta concienciación sobre el uso de los indicadores de gestión como instrumento de evaluación de los servicios. Así lo muestra una reciente encuesta que, a pesar de su reducido nivel de respuesta, refleja como más del 80% de los responsables de servicios consideran que los indicadores deberían de ser obligatorios (García, 2002).

El objetivo general consiste, por tanto, en establecer la estructura y contenido de un sistema de indicadores de gestión que, contando con el concurso de los responsables municipales, alcance un grado de institucionalización suficiente como para que la continuidad en su aplicación quede razonablemente garantizada. Se pretende contribuir a la generación de información oportuna, relevante y económica que facilite la toma de decisiones por parte de diferentes agentes interesados en la evaluación periódica de la calidad y gestión de las actividades que llevan a cabo las entidades locales en la prestación de los servicios que son de su competencia.

La intención es ir completando el abanico de indicadores de gestión, analizando de forma progresiva distintos servicios que permitan configurar un sistema normalizado para que, una vez realizada su aplicación práctica, pueda extenderse a otros municipios. No obstante, la gran amplitud del sector público local, la diversidad de tamaño de las entidades que lo integran, la heterogeneidad en las competencias asumidas por cada ayuntamiento, y la diferente formación y predisposición que, según el caso, los funcionarios municipales presentan, son algunos de los factores que convierten el diseño de un cuadro estandarizado de indicadores en una ardua tarea.

Así las cosas, este apartado pretende presentar los resultados de la aplicación de la metodología que hemos detallado en un conjunto reducido de servicios municipales, en el marco de una línea de investigación más amplia, cuyo objetivo se identifica con establecer la estructura y contenido de los indicadores de gestión para el mayor número posible de servicios, comenzando por los de prestación obligatoria.

La primera puesta en práctica de la metodología se pudo llevar a cabo gracias a la formalización de un convenio que, con la participación institucional de la Cámara de Cuentas de Andalucía y de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, permitió contar con un interesante respaldo institucional y político, así como con la siempre necesaria financiación.

En cualquier caso, ante la diversidad de servicios prestados por las administraciones locales y la amplitud del universo local andaluz, la financiación concedida resultó ser un condicionante primordial para el desarrollo de la investigación. Es por ello que, como paso previo al inicio de la aplicación práctica, se mantuvieron una serie de reuniones con estas instituciones, al objeto de seleccionar los servicios a estudiar así como los ayuntamientos objeto de análisis. Finalmente se acordó el alcance de la investigación, tanto en su plano subjetivo, centrándose en el estudio de *las capitales de provincia además de aquellas ciudades con una población superior a 150.000 habitantes*<sup>1</sup>, como en el objetivo, decidiéndose el estudio de *los servicios de prevención y extinción de incendios y el servicio de seguridad en lugares públicos*, si bien, una vez concluida la investigación de éstos, determinadas

---

<sup>1</sup> Los municipios que por tanto van a ser objeto de este primer estudio son: Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Jerez de la Frontera, Málaga y Sevilla.

las baterías y realizadas las modificaciones oportunas en la metodología, se estaría en condiciones de analizar otros.

Los motivos para la elección del marco de la investigación deben entenderse dentro del marco del convenio en el que el trabajo se ha desarrollado, que tuvo en cuenta una serie de dificultades técnicas y limitaciones a las que se enfrentaba la ejecución del estudio. Pese a todo, a nuestro modo de ver, la delimitación del alcance del trabajo está justificada, puesto que pensamos que el número de servicios a elegir había de ser, en esta primera aproximación, reducido. Las circunstancias de los municipios y de los gestores así lo aconsejaban, ya que, a la vista de los resultados de otras experiencias, estamos seguros de que un intento más ambicioso provocaría necesidades de información que saturarían a los gestores, con el riesgo de que éstos terminasen por perder el interés en el proyecto.

La discriminación de los municipios puede fundamentarse en diversos argumentos. Siguiendo a Miaja y Estrada (1996a,1996b), la variable más adecuada para la segmentación de los municipios habrá de basarse en la dimensión de los mismos. Según los mencionados autores, el problema es considerar mediante qué variable se puede medir adecuadamente esa dimensión, llegando a la conclusión de que ésta habrá de ser el tamaño poblacional.

Teniendo presente lo anterior, podemos enumerar tres justificaciones teóricas de la elección del número de habitantes como variable adecuada, la primera de carácter legal y las otras dos de carácter económico, a saber:

- La Ley 6/85, Ley de Bases del Régimen Local, determina el número de habitantes como variable determinante para que los servicios se consideren como obligatorios o no dentro de las

competencias locales; por lo tanto, si nos situamos en el estrato superior de los marcados por dicha ley, que en este caso es el de los municipios de más de 50.000 habitantes, aseguramos que todos los ayuntamientos tengan las mismas competencias y obligaciones.

- En lo referente a disponibilidades presupuestarias, el tamaño poblacional es una variable muy relacionada, puesto que el volumen de recursos gestionado está directamente vinculado con el número de habitantes y con los servicios prestados.
- Por último, si consideramos a los entes municipales como productores de bienes y/o servicios destinados a los ciudadanos, y a éstos como los consumidores de los mismos, no cabe duda de que habrán de cubrir un campo más amplio aquellos municipios que tengan mayor número de habitantes.

A estas justificaciones podemos añadir una cuarta de tipo práctico, ya que, dada la limitación de medios disponibles para la realización del trabajo, el análisis de los entes que forman nuestro campo de estudio nos garantiza cubrir gran parte del presupuesto total de los entes municipales andaluces, así como un porcentaje muy importante de la población.

## **4.2. Análisis de los servicios y sus actividades.**

Previamente al inicio de las fases del estudio propiamente dicho corresponde realizar un análisis de los servicios seleccionados. Este análisis está basado fundamentalmente en la normativa reguladora de cada uno de estos servicios, con el objetivo de tener una base para desarrollar las propuestas de baterías de indicadores que se propongan a los responsables.

### 4.2.1. Servicio de Seguridad en Lugares Públicos.

El *servicio de seguridad en lugares públicos*, en tanto que se encuentra entre los listados en el artículo 25 de la LBRL, es un servicio a proveer por los ayuntamientos. Sin embargo, dicho servicio no se incluye en el artículo 26, por lo que no tiene carácter de mínimo. Pese a lo anterior, la práctica totalidad de los municipios cuentan con un cuerpo de policía local para cubrir una de las principales y básicas demandas que les hacen los ciudadanos.

El objetivo de este servicio, por su naturaleza, es de difícil definición, sin embargo, según el artículo 1 de la ley sobre protección de la seguridad ciudadana, consistiría en la realización de un conjunto de actuaciones que aseguren al convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, al tiempo que previene la comisión de delitos o faltas.

Este servicio es regulado por diversidad de normativa legal, existiendo competencias relativas al mismo que el ayuntamiento habrá de compartir con otros niveles de la Administración<sup>2</sup>. En cualquier caso, por tratarse de un servicio en el que se ejerce autoridad, la prestación del mismo corresponderá directamente a las autoridades públicas en lo que les compete. De este modo, para delimitar el servicio es conveniente tener presentes las normas legales que, a parte de las propias reguladoras del ámbito local, puede afectar a la prestación de este servicio y que son las que enumeramos a continuación:

---

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, la CE reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias de coordinación y otras respecto de las policías municipales (artículo 148.1.22).

- Decreto 823/1976, de 23 de abril, sobre funciones de la policía municipal y cuerpos armados de corporaciones locales.
- Orden, de 18 de abril de 1979, sobre facultades en materia de orden público.
- Ley orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos en la defensa nacional y la organización militar.
- Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
- Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (LOFCS).
- Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la policía judicial.
- Ley 1/1989 de coordinación de las policías locales de la comunidad autónoma de Andalucía.
- Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana.

A partir de la normativa anteriormente mencionada, las principales actividades que vamos a considerar serían:

- Protección de las autoridades de las corporaciones locales y vigilancia o custodia de sus edificios o instalaciones (art. 53.1.a de la LOFCS).
- Colaboración en el cumplimiento de las funciones de la policía judicial en lo que se refiere a indagación de los delitos y descubrimiento y aseguramiento de delincuentes (arts. 29.2 y 53.1.e de la LOFCS).

- Realización de diligencias de prevención y otras actuaciones para evitar la comisión de actos delictivos (arts. 53.1.g y 53.2 de la LOFCS).
- Cooperación en la resolución de conflictos privados (art. 53.1.i de la LOFCS).
- Vigilancia de espacios públicos (art.53.1.h de la LOFCS).
- Contribución a la defensa nacional (art. 20 de la Ley Orgánica 6/1980).
- Colaboración con la autoridad competente en caso de declaración de estado de alarma (art. 9 de la Ley Orgánica 4/1981).

#### **4.2.2. Servicio de Prevención y Extinción de Incendios.**

Este servicio, dado que se encuentra entre los relacionados por el artículo 26 de la LBRL, es considerado como obligatorio para los municipios con una población superior a 20.000 habitantes, si bien, como sucede en el servicio de seguridad en lugares públicos, existen otras entidades que pueden ejercer competencias y realizar actuaciones en este mismo área. Además, aunque las principales intervenciones son las realizadas por los cuerpos de bomberos, éstas vienen acompañadas de las de otros servicios, como por ejemplo el de policía local.

Centrándonos únicamente en las actuaciones del propio servicio, el objetivo principal, tal como recoge Buendía (1996: 186-187), sería la protección de las personas y los bienes del riesgo del fuego, así como las labores propias de prevención ante este tipo de riesgo. Frente al resto de riesgos naturales, como pueden ser inundaciones, tormentas, accidentes industriales, etc., el servicio competente sería el de protección civil,



aunque, dada la organización operativa de los servicios municipales, normalmente, estas tareas suelen solaparse. Estamos por tanto, como señala Cuenca (1994), ante un servicio que satisface la necesidad de protección de dos formas, una latente o efectiva, que supone la disponibilidad permanente de los recursos susceptibles de utilizarse en caso de producirse el incendio, o cualquiera otra circunstancia de riesgo en la que se requiera a los bomberos. La otra forma de satisfacer la necesidad de protección es la realizada o efectiva, referida a la intervención que conlleva el suceso de uno de los riesgos contemplados.

La principal normativa reguladora a considerar en el desarrollo de este servicio es:

- Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre Extinción de Incendios forestales
- Ley 2/1985, de 21 de enero, de protección civil.
- Real Decreto 1053/1985, de 25 de mayo, sobre ordenación de la estadística de actuaciones de los servicios contra incendios y salvamento.
- Orden de 31 de octubre de 1985, por la que se establece el parte unificado de actuación de los servicios contra incendios y salvamento.
- Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.
- Real Decreto 888/1986, de 21 de marzo, sobre composición, organización y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil.
- Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales.

- Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.
- Decreto 3769/1992, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley sobre Extinción de Incendios Forestales.
- Orden de 2 de abril de 1993 por la que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencias por incendios forestales.
- Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha de los incendios forestales.

Al igual que hicimos en el caso anterior, partiendo de la normativa mencionada, determinamos las principales actividades realizadas por el servicio:

- Adopción inmediata de medidas de extinción de incendios en el término municipal (art.11.1 de la Ley 81/1968 y 61 del RD 3769/1972).
- Movilización de personas y material en caso de incendio (art.12.1 de la Ley 81/1968).
- Realización de pruebas o simulacros de incendios (art.14.a de la Ley 2/1985).
- Campañas informativas (art.14.b de la Ley 2/1985).
- Promoción y control de la autoprotección corporativa y ciudadana (art.14.b de la Ley 2/1985).
- Promoción, organización y mantenimiento de la formación del personal del servicio de extinción de incendios (art.14.d de la Ley 2/1985).

- Promoción y apoyo de la vinculación voluntaria y desinteresada de los ciudadanos (art. 14.e de la Ley 2/1985).
- Adopción de medidas preventivas en zonas de alto riesgo de incendios (art.14.d de la Ley 2/1985).

### 4.3. Aproximación.

Como ya se ha dicho, en un trabajo como el que nos ocupa, es de vital importancia, tanto para su realización como para su posterior aprovechamiento por los distintos usuarios, alcanzar las condiciones de institucionalización suficiente como para que la continuidad en su aplicación quede garantizada, y también de estandarización de los indicadores que se estimen oportunos para cada servicio.

A tal fin, la primera de las actuaciones fue la redacción de una carta de presentación. La carta fue dirigida a los alcaldes de las entidades objeto de estudio como máximos responsables de los servicios. En la misma se explicaban brevemente las características del proyecto, solicitando su colaboración en aras a conseguir la necesaria institucionalización de los indicadores. Creímos que el procedimiento más oportuno sería que la petición de colaboración a los alcaldes fuese remitida desde la FAMP. De esta forma, buscábamos conseguir que la iniciativa fuese recibida y adoptada como propia por los ayuntamientos. Por último, fueron requeridos los datos de los responsables técnicos de los servicios para entrar en contacto directo con ellos.

Una vez recibida la respuesta de las distintas alcaldías, se procedió a la remisión de un nuevo escrito a los jefes de policía local, como responsables del servicio de seguridad y lugares públicos, y a los responsables de prevención y extinción de incendios. De esta forma

pudimos tomar un primer contacto con los gestores de los servicios que en adelante iban a ser nuestros interlocutores para ponerles en antecedentes sobre el convenio, y al mismo tiempo informarles de que los alcaldes tenían conocimiento del mismo y habían dado la aprobación para su realización.

Durante esta primera toma de contacto, también tratábamos de analizar las posibilidades de obtención de datos que ofrecían los sistemas de información empleados en los distintos ayuntamientos, como paso previo en la evaluación de la factibilidad de cálculo de los indicadores. Para ello, a la información sobre el estudio adjuntamos un cuestionario, con el que buscábamos estimar la posibilidad de conseguir cierta información y obtener una primera impresión acerca de la viabilidad de un posible listado de indicadores de gestión.

#### **4.4. Formulación de una propuesta abierta de indicadores.**

Tras la primera toma de contacto, visitamos a todos los responsables, comenzando la segunda fase, a la que hemos denominado *Propuesta abierta de indicadores de gestión y evaluación por los gestores*. Consideramos que el contexto de las entrevistas personales era el más adecuado para la recogida de información sobre otro de los aspectos importantes de las primeras etapas del trabajo. Tratábamos de obtener una valoración sobre la idoneidad de la batería de indicadores propuesta aprovechando el conocimiento experto de quien trabaja y tiene la responsabilidad de los servicios. A tal fin, pedimos a los gestores que evaluaran la batería en términos de representatividad, tanto en conjunto, como cada indicador de forma individual, haciendo éstos cuantas apreciaciones estimaron oportunas.

El listado de indicadores, que había sido remitido previamente, es fruto del análisis de la normativa que afecta a los distintos servicios. A la vista de aquella, se procedió a determinar las actividades que componían los distintos servicios, para, con posterioridad, elaborar la batería de indicadores que, sobre la base de las actividades legales exigibles al servicio, pudieran servir como medida de los distintos aspectos de interés para su gestión. Además, se tomaron como referencia los indicadores propuestos en otros ámbitos, fundamentalmente los de la AC y los del GASB, siempre teniendo presentes las diferencias de contexto y legislativas existentes entre los municipios españoles y los ingleses y norteamericanos, tal como se recoge seguidamente.

#### **4.4.1. Servicio de Seguridad en Lugares Públicos.**

En el caso del servicio de seguridad, los principales indicadores propuestos por la AC<sup>3</sup> (1993)<sup>4</sup>, teniendo en cuenta que las autoridades

---

<sup>3</sup> La AC considera el servicio de policía en su globalidad bajo el epígrafe “Mantenimiento de una adecuada y eficiente fuerza de policía”. Por ello, además de los apartados que señalamos a continuación, relaciona indicadores respecto del tráfico, que nosotros no incluimos puesto que, adoptando la clasificación realizada por la LBRL, hemos considerado tal actividad como un servicio independiente.

<sup>4</sup> Consideramos uno de los primeros ejercicios en los que se propusieron indicadores por dos circunstancias, a saber: 1) por la especial configuración del servicio de policía en Inglaterra, existen competencias que ejercen las entidades locales y otras que corresponden a autoridades policiales independientes; en los primeros ejercicios la AC centró sus actuaciones en los ayuntamientos, pero con posterioridad este servicio no fue considerado desde el punto de vista de las entidades locales, elaborándose indicadores propios para las autoridades policiales; 2) se trata de los indicadores más esenciales a conocer sobre un servicio; según la metodología de la AC, las baterías de indicadores están referidas a los aspectos del servicio según las necesidades, por lo que, con el paso del tiempo y el progresivo cumplimiento de los objetivos por parte de los municipios, se abandonan los más básicos para profundizar en otros de mayor complejidad.

locales comparten competencias con autoridades propiamente policiales, son los siguientes:

- ✓ Llamadas al teléfono de la policía: 1. Número de llamadas recibidas; b. Objetivo local en tiempo de respuesta a las llamadas recibidas; c. Porcentaje de llamadas respondidas cumpliendo el objetivo
- ✓ Incidentes con necesidad de respuesta inmediata: a. Definición local de este tipo de incidentes; b. Número de este tipo de incidentes; c. Objetivo local en tiempo para la respuesta a este tipo de incidentes; d. porcentaje de respuestas que cumplen con el objetivo.
- ✓ Crimen: a. número de crímenes registrados (distinguiendo totales, violentos, y robos en hogares); b. Porcentaje de crímenes descubierto por investigación o por otros métodos (distinguiendo totales, violentos, y robos en hogares).
- ✓ Quejas: a. Número de quejas registradas por la policía; b. Número de quejas registradas sobre uno o varios miembros de la policía; c. Número de quejas comprobadas; d. número de quejas que se han resuelto informalmente.
- ✓ Recursos: Número de oficiales disponibles para el servicio ordinario por 1.000 habitantes; Gasto neto en policía por persona.

También en el caso británico, a continuación incluimos, por su enfoque especialmente interesante, los indicadores propuestos por el gobierno para el ejercicio 2000/2001 (DETR, 1999a):

- Objetivos estratégicos
  - Nivel de crimen
  - Temor al crimen
  - Sensación de seguridad pública
  - Confianza pública en el sistema de justicia criminal o en sus partes componentes
- *Outcomes* de la prestación del servicio
  - Número total de crímenes registrados por cada 1.000 habitantes y porcentaje que han sido resueltos
  - Robos domiciliarios por cada 1.000 hogares y porcentaje resuelto
  - Crímenes violentos por cada 1.000 habitantes y porcentaje resuelto; de entre éstos, número de desvalijos por 1.000 habitantes y porcentaje resuelto.
  - Robos de vehículos por 1.000 habitantes y porcentaje resuelto
  - Número de delincuentes culpables por tráfico de drogas por cada 10.000 habitantes
  - Número de desordenes públicos por cada 1.000 habitantes
  - Porcentaje de informes completados que satisfactoriamente o suficientemente procesados
- Calidad

- Porcentaje de respuestas a incidentes que requieren respuesta inmediata que se han respondido en el tiempo establecido como objetivo
- Porcentaje de llamadas al teléfono de la policía respondidas en el tiempo establecido como objetivo.
- Porcentaje de personas arrestadas por delitos que fueron previamente citadas
- Porcentaje de personas arrestadas referidas a programas de tratamiento de drogas
- Acceso justo
  - Número de actos policiales y evidencias criminales sobre personas blancas por 1.000 habitantes y porcentaje que suponen arrestos
  - Número de actos policiales y evidencias criminales sobre personas de minoría étnica por 1.000 habitantes y porcentaje que suponen arrestos
  - Número de quejas probadas por los detenidos por cada 1.000 detenidos
  - Porcentaje de informes de incidentes racistas y porcentaje de informes de crímenes con agravantes por racismo descubiertos
  - Porcentaje de informes sobre incidentes de violencia doméstica en que se realiza un arresto
  - Porcentaje de víctimas de incidentes de violencia doméstica que fueron víctimas de otro incidente de violencia doméstica en los doce meses anteriores.
  - Porcentaje de robos domésticos en los que el propietario ha sido robado en los doce meses anteriores.

Por su parte, el GASB (1990,1999), propone como indicadores los listados a continuación:

- *Inputs*
  - Gastos presupuestarios
  - Equipos, medios, vehículos
  - Personal empleado, horas aplicadas
- *Outputs*
  - Horas de patrulla
  - Respuesta a llamadas
  - Delitos investigados
  - Número de arrestos
  - Personas que participan en actividades de prevención de la delincuencia
- *Outcomes*
  - Muertes y daños personales consecuencia de actos delictivos.
  - Valor de las pérdidas en el patrimonio consecuencia de actos delictivos
  - Delitos cometidos por cada 100.000 habitantes
  - Porcentaje de delitos resueltos
  - Tiempo de respuesta
  - Satisfacción de los ciudadanos

- Eficiencia
  - Coste por caso asignado, coste por delito
  - Horas de personal por delito resuelto
- Información adicional
  - Población por grupos de edad
  - Índice de desempleo
  - Número de unidades familiares y empresas
  - Porcentaje de población por debajo de los umbrales de pobreza
  - Extensión territorial
  - Valor monetario de las propiedades bajo la jurisdicción del ente local
  - Llamadas al servicio
  - Casos asignados

A la vista de los anteriores indicadores, y con la ayuda de la normativa legal española, confeccionamos una primera batería de indicadores de gestión que, con la intención de que fuese evaluada por los gestores, presenta el siguiente detalle.

1. N° de horas–hombre patrulladas.
2. N° de delitos en los que han colaborado para su descubrimiento.
3. N° de detenciones practicadas.
4. N° de detenciones de las que se ha derivado condenas.
5. N° de delitos investigados.
6. N° de kilómetros del casco urbano sobre los que la policía patrulla a diario o con frecuencia horaria determinada.
7. N° de llamadas recibidas en el teléfono de la policía local.
8. Tiempo medio de intervención ante las llamadas al teléfono de la policía local.
9. N° de denuncias recibidas.
10. N° de denuncias que ha implicado una actuación.
11. N° de robos en los que se ha actuado y se han recuperado objetos.
12. N° de quejas del funcionamiento de la policía municipal.



## 4.4.2. Servicio de Prevención y Extinción de Incendios.

En el caso de este servicio, conocido como “bomberos”, los indicadores propuestos por la AC (1993) para el ejercicio 93-94<sup>5</sup> fueron:

- Respuesta a llamadas:
  - Número de llamadas: a) incendios (excluidas falsas alarmas) por 1.000 habitantes; b) falsas alarmas intencionadas por 1.000 habitantes; c) otros incidentes por 1.000 habitantes.
  - Porcentajes de llamadas de incendio que fueron atendidas según los procedimientos previstos.
  - a) porcentaje de incendios en viviendas situadas en el área de origen: i. urbanas; ii. Rurales; b) número de incendios en viviendas por 1.000 habitantes.
- Prevención de incendios:
  - Tiempo promedio dedicado a llevar a cabo inspecciones para emitir certificados de prevención de incendios.
- Costes:
  - Gasto por habitante en servicios de incendios.

La propuesta del gobierno británico para este servicio, dentro de la iniciativa *Best Value*, ya comentada, para el ejercicio 2000/2001 (DETR, 1999a), donde la AC, como sucedía en el caso de la policía local, no propuso indicadores, presenta el siguiente detalle:

- Objetivos estratégicos
  - Número de llamadas de incendio atendidas: i) total de llamadas excluidas las falsas alarmas por cada 10.000 habitantes; ii) incendios primarios por cada 10.000 habitantes; iii) incendios en hogares por cada 10.000 hogares
  - Número de i) muertos y ii) heridos debido a incendios accidentales en hogares.
  - Incendios accidentales en hogares
- Coste/Eficiencia
  - Porcentaje de llamadas por incendio en que se reunieron las normas nacionales de asistencia

---

<sup>5</sup> Los indicadores propuestos por la AC para este ejercicio coinciden prácticamente con la propuesta realizada para el ejercicio 99-00.

- Número de falsas alarmas por cada 1.000 habitantes
- Tiempo medio para completar las inspecciones para las certificaciones de seguridad contra incendios
- Falsas alarmas causadas por sistemas automáticos de detección de incendios por cada 1.000 propiedades no domésticas
- Gasto por habitante

Por su parte, el GASB (1990,1999), presenta tres bloques de indicadores que responden a la actividad de este servicio. En primer lugar, distingue lo que sería la gestión completa del servicio, y después plantea indicadores para las actividades de prevención y las actividades de extinción. De este modo, los indicadores diseñados para este servicio serían los siguientes:

#### Sobre Gestión Global

##### ➤ *Inputs*

- Total gasto operativo
- Total gasto de capital
- Personal a tiempo completo
- Personal a tiempo parcial y voluntariado
- Total horas-hombre trabajadas

##### ➤ *Outputs*

- Población atendida
- Valor de las propiedades protegidas

##### ➤ *Outcomes*

- Porcentaje de ciudadanos satisfechos de la gestión
- Clasificación de seguros de riesgo ISO
- Pérdidas totales por incendios
- Total de fallecidos a causa de incendios
- Total de heridos a causa de incendios

##### ➤ Información adicional

- Área cubierta por la entidad municipal y para el grupo de ciudades
- Densidad de población del municipio y para el grupo de ciudades
- Porcentaje de edificios que cumple la regulación del código de fuego para el municipio y porcentaje para el grupo de ciudades
- Otros datos que afecten en la prestación del servicio como el clima, la pluviometría, los disturbios sociales, las condiciones de carreteras

#### Extinción de Incendios

##### ➤ *Inputs*

- Personal a tiempo completo

- Personal a tiempo parcial y voluntariado
- Total horas-hombre trabajadas
- Total gasto operativo
- Total gasto de capital
- Horas-hombre en programas de entrenamiento
- Porcentaje de bomberos que alcanzan el nivel de certificación recomendado por la NFPA
- *Outputs*
  - Número de llamadas por incendio atendidas
- *Outcomes*
  - Volumen mínimo de agua disponible
  - Flujo mínimo de agua disponible
  - Población con acceso adecuado al suministro de agua
  - Tiempo medio de respuesta
  - Porcentaje de respuesta en menos de cinco minutos
  - Tiempo medio en control de incendios
  - Porcentaje de cobertura de incendios
- Eficiencia
  - Gastos operativos per capita
  - Gastos de capital per capita
  - Gastos operativos por cada 100.000\$ de propiedad protegida
  - Gastos de capital por cada 100.000\$ de propiedad protegida

#### Prevención de Incendios

- *Inputs*
  - Personal a tiempo completo
  - Personal a tiempo parcial y voluntariado
  - Total Horas-hombre trabajadas
  - Total gasto operativo
  - Total gasto de capital
- *Outputs*
  - Número de inspecciones
  - Número de programas educativos ofertados
  - Número de inspecciones realizadas
- *Outcomes*
  - Número de incendios (comunicados o no)
  - Porcentaje de incendios evitable por inspección o educación
  - Número de incendios con origen sospechoso
  - Incendios en edificios inspeccionados/no-inspeccionados
  - Número de ciudadanos que han participado en programas educativos o de concienciación
- Eficiencia
  - Gastos per capita
  - Gastos por cada 100.000\$ de propiedad protegida

Con estos fundamentos, el listado que se determinó como propuesta abierta para la valoración de los responsables fue el siguiente:

1. N° de horas–hombre destinadas a inspección sobre prevención de incendios.
2. N° de incendios producidos en el término municipal.
3. N° de incendios en los que se ha intervenido de alguna manera.
4. N° de horas–bombero en extinción de incendios.
5. N° de bomberos dispuestos a intervenir de forma permanente.
6. Tiempo empleado en el control y apagado de cada incendio.
7. N° de horas dedicadas a la formación y perfeccionamiento.
8. Tipo y cantidad de material dedicado a campañas informativas para la prevención
9. N° de horas–hombre dedicadas a prácticas y simulacros.

#### **4.4.3. Respuestas recibidas sobre batería de indicadores propuesta.**

En el Cuadro n° 5 y en el Cuadro n° 6 pueden verse las respuestas que, respecto a la factibilidad de cálculo y la representatividad de la batería de indicadores, dieron los gestores encuestados.

En ambas tablas, en la parte final, están incluidos, además de los indicadores que, para cada servicio, hemos señalado, una serie de ítem que buscaban obtener información sobre la importancia que los gestores daban a distintos costes del servicio y a la posibilidad de disponer de los mismos.

**Cuadro nº 5. Servicio de Seguridad en Lugares Públicos. Respuesta de los interlocutores sobre Factibilidad económica y Representatividad de los indicadores.**

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Jerez	Málaga	Sevilla
Nº de horas-hombre patrulladas	F*/R	F*/R	F/R	F/R	F/R	F/NR	F/R	F/R	F/R
Nº de delitos en los que han colaborado para su descubrimiento	F*/R	F*/R	F/R	NF/R	NF/R	F/R	F/R	F/R	F/R
Nº de detenciones practicadas	F*/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R
Nº de detenciones de las que se ha derivado condenas	F*/R	NF/NR	NF/NR	NF/R	NF/R	F/NR	NF/R	NF/NR	NF/NR
Nº de delitos investigados	F*/R	F*/NR	F/R	F/R	F*/R	F/R	F/R	F/R	F/R
Nº de kilómetros del casco urbano sobre los que la policía patrulla a diario o con frecuencia horaria determinada	F*/R	F/R	F/R	F/R	F*/R	F/NR	F*/R	F/R	F/R
Nº de llamadas recibidas en el teléfono de la policía local	F*/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F*/R
Tiempo medio de intervención ante las llamadas al teléfono de la policía local	F/R	F*/R	F/R	F/R	F*/R	F/R	F/R	F/R	NF/NR
Nº de denuncias recibidas	F*/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	NF/R
Nº de denuncias que ha implicado una actuación	F*/R	F/R	F/R	F/R	F*/R	F/R	F/R	F/R	NF/R
Nº de robos en los que se ha actuado y se han recuperado objetos	F*/R	NF*/NR	F/R	F/R	F*/R	F/NR	F/R	F/R	NF/R
Nº de quejas del funcionamiento de la policía municipal	NF/R	F/R	F/R	F/R	NF/R	NF/R	F/R	F/R	F/NR
Coste de protección de las autoridades locales	NF/?	F/R	F/?	F/R	F*/R	F/?	F/R	F/?	NF/?
Coste de vigilancia y/o custodia de sus edificios o instalaciones	NF/?	F/R	F/?	F/R	F*/R	F/?	F/R	F/?	F/?
Coste de colaboración en el cumplimiento de las funciones de la policía judicial	NF/?	NF/R	F/?	F/R	NF/NR	F/?	F/R	F/?	NF/?
Coste de la realización de diligencias de prevención y otras actuaciones para evitar la comisión de delitos	NF/?	NF/R	F/?	F/R	NF/?	F/?	F/R	NF/?	NF/?
Coste de cooperación en la resolución de conflictos privados	NF/?	NF/R	NF/?	NF/R	NF/?	F/?	NF/R	NF/?	NF/?
Coste de vigilancia en lugares públicos	NF/?	NF/R	F/?	F/R	F*/R	F/?	F/R	F/?	F/?

\* Indicadores para los que se modificó el valor durante el transcurso de la entrevista.

F: Factible      NF: No Factible

? : Opinión no emitida

R: Representativo

NR: No Representativo

**Cuadro nº 6. Servicio: Prevención y Extinción de Incendios. Respuesta de los interlocutores sobre Factibilidad económica y Representatividad de los indicadores.**

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Jerez**	Málaga	Sevilla
Nº de horas-hombre destinadas a inspección sobre prevención de incendios	NF/R	NF/R	F/R	F*/NR	NF/R	NF/?		F*/R	F*/R
Nº de incendios producidos en el término municipal	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/?		F/R	F/R
Nº de incendios en los que se ha intervenido de alguna manera	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/NR		F/R	F/R
Nº de horas-bombero en extinción de incendios	F/R	NF/R	F/R	F/R	F*/R	NF/R		F*/R	NF/NR
Nº de bomberos dispuestos a intervenir de forma permanente	F/R	F/R	F/R	F/R	F*/R	F*/?		F/R	F/R
Tiempo empleado en el control y apagado de cada incendio	F/R	NF/NR	F/R	F/NR	F/R	NF/R		F*/R	F*/NR
Nº de horas dedicadas a la formación y perfeccionamiento	F*/R	NF/R	F/R	F/R	F*/R	NF/R		F/R	F*/R
Tipo y cantidad de material dedicado a campañas informativas para la prevención	NF/R	NF/R	F/R	F/R	NF/R	F*/R		F/R	NF/R
Nº de horas-hombre dedicadas a prácticas y simulacros	F/R	NF/R	F/R	NF/R	F*/R	NF/R		F*/R	F*/R
Coste de actuaciones en caso de incendio	F/?	F/R	NF/NR	F*/R	NF/R	NF/?		F/?	F/R
Coste de pruebas y simulacros	F/?	NF/?	F/?	F*/R	NF/R	NF/?		F/?	NF/?
Coste de campañas de información y de campañas de autoprotección y vinculación ciudadana	NF/?	F/R	NF/?	F/R	NF/R	NF/?		F/?	NF/?
Coste de medidas preventivas en zonas de alto riesgo de incendios	NF/?	NF/?	NF/?	NF/NR	NF/R	NF/?		F/?	NF/?
Coste de organización y mantenimiento de la formación del personal del servicio	NF/?	NF/?	F/?	F*/R	NF/R	NF/?		F/?	NF/?
Coste de inspección sobre la normativa en materia de prevención	NF/?	NF/?	NF/?	F*/R	NF/R	NF/?		F/?	NF/?

\* Indicadores para los que se modificó el valor durante el transcurso de la entrevista.  
 \*\* No se considera puesto que la organización del servicio en consorcio provincial supone un responsable para el conjunto del servicio

F: Factible      NF: No Factible      ? : Opinión no emitida      R: Representativo      NR:      No      Representativo

## 4.5. Selección de las propuestas con mayor grado de aceptación.

Una vez conocidos los sistemas de gestión disponibles, junto a sus posibilidades informativas, y las opiniones de los responsables técnicos sobre la representatividad y factibilidad de cálculo de los indicadores propuestos, habían de seleccionarse aquéllos que formarían parte de la batería de cada uno de los servicios.

En primer lugar, y como aspecto primordial, hemos de determinar el mínimo a partir del cual incluir los indicadores en la batería de cada uno de los servicios estudiados. Estimamos razonable como nivel óptimo, a los efectos de la selección de cada indicador, que las propiedades de factibilidad de cálculo y representatividad alcanzaran simultáneamente para ambos atributos, la opinión favorable de, al menos, las tres cuartas partes de los gestores.

La justificación de un nivel tan elevado de exigencia para la pertenencia de un indicador a la batería se encuentra en el reducido número de entes estudiados y, por tanto, de opiniones consideradas. Además, conforme venimos señalando, creemos prioritario el cumplimiento de ambas características con el fin de conseguir la implantación efectiva y el cálculo real de los indicadores en los entes.

No obstante, con el objeto de alcanzar el mayor número posible de indicadores generalmente aceptados por los gestores, y siendo conscientes de lo estricto del criterio fijado, juzgamos oportuno ponderar en mayor medida las opiniones de los responsables sobre la representatividad que sobre la factibilidad de cálculo. De esta forma creemos que la batería que finalmente determinada mostrará la realidad de los servicios de forma fidedigna, aunque ello conlleve, en algunos de

los casos, para los primeros ejercicios en que la batería se cuantifique, dificultades en la generación de la información necesaria.

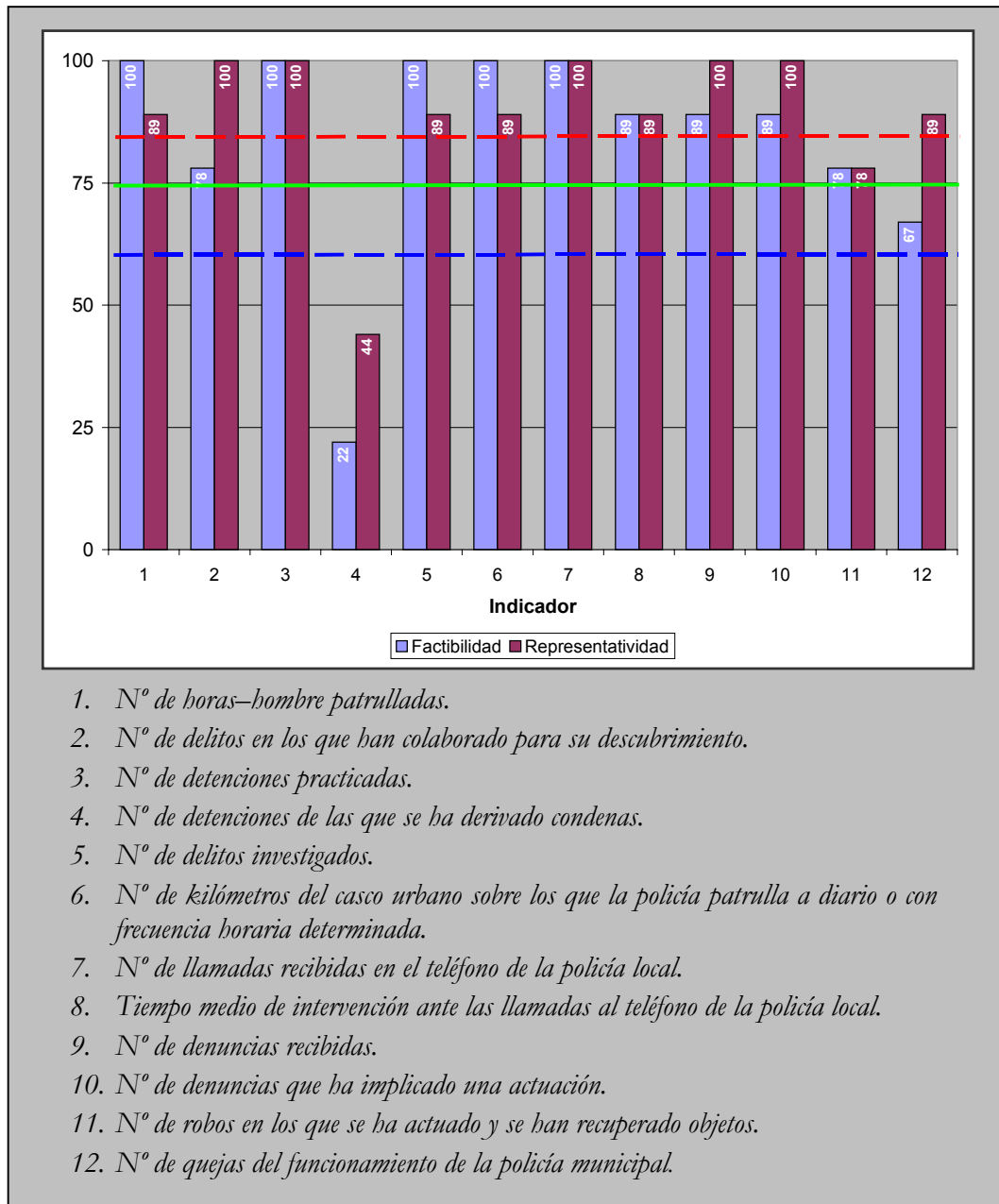
En definitiva, aplicando el criterio con cierta flexibilidad, también quedarían integrados en la batería diseñada aquellos otros indicadores que, pese a no cumplir estrictamente con el porcentaje establecido en lo que a factibilidad se refiere, y siempre que superen el 60%, su representatividad esté por encima del 85%.

Como puede observarse en el Cuadro nº 7, el conjunto de indicadores que presentamos a la consideración de los responsables del servicio de seguridad en lugares públicos alcanzan un alto grado en la evaluación tanto en factibilidad de cálculo como en representatividad.

Aplicando el criterio de aceptar únicamente los indicadores que superaran las tres cuartas partes para las dos características, se incluirían diez de los doce indicadores iniciales, quedando tanto el indicador referido al número de condenas derivadas de las detenciones efectuadas, como el que se refiere al número de quejas recibidas, excluidos. Sin embargo, estamos convencidos, al igual que lo estaban los responsables de los servicios, que el último de ellos tiene gran interés, porque representa una primera estimación del grado de calidad del servicio. De este modo, y puesto que alcanza un nivel de representatividad cifrado en el 89% y un 67% en factibilidad de cálculo, aplicando el criterio con flexibilidad, lo incluimos entre los indicadores seleccionados. Además, con ello se pretende que los servicios habiliten los medios y métodos adecuados para que los ciudadanos puedan poner de manifiesto las quejas que tengan respecto del servicio.



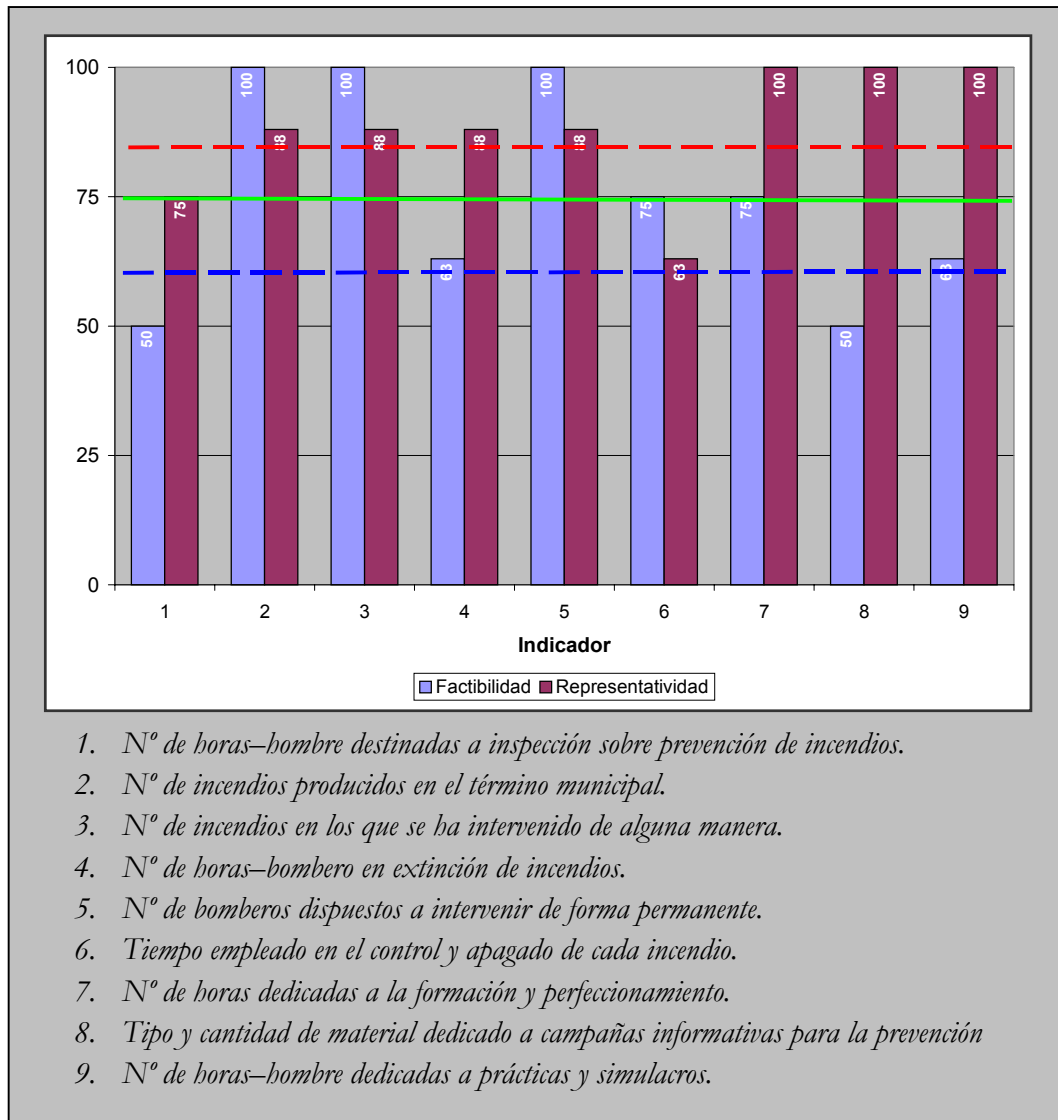
**Cuadro n° 7. Servicio de Seguridad en Lugares Públicos.**  
*Selección de propuestas con mayor grado de aceptación.*



Por lo que se refiere al servicio de prevención de incendios, aplicando el criterio que de forma estricta, es decir, considerar aquellos indicadores que superen el 75% en la evaluación recibida por los gestores de los servicios en las dos características estudiadas, sólo cuatro de los nueve indicadores propuestos formarían parte de la batería para este

servicio. Con este número de indicadores creemos que la realidad en la gestión de los servicios no podría ser captada de forma razonable.

**Cuadro n° 8.** *Servicio de Prevención y Extinción de Incendios.*  
*Selección de propuestas con mayor grado de aceptación.*



De los cinco indicadores que no cumplen con el requisito establecido, únicamente el que se refiere al tiempo empleado para el control y apagado de los incendios (n° 6) no alcanza el nivel requerido en la variable representatividad. Los cuatro indicadores restantes cumplen

con el nivel requerido en esta variable, siendo considerados dos de ellos como representativos por el 100% de los jefes de servicio consultados.

Así las cosas, por lo que respecta al indicador sobre el tiempo de control y apagado de los incendios, cuya representatividad no alcanzaba el valor requerido, ha sido redefinido para recoger, no el tiempo de control y apagado, sino el de respuesta del servicio ante las llamadas recibidas, variable ésta que sí cuenta con un alto grado de posibilidad de cálculo y una valoración favorable por parte de la totalidad de los interlocutores consultados.

Por otra parte, los indicadores cuya factibilidad de cálculo no reunía el nivel exigido, pero sí lo hacen en lo referente a representatividad, van a considerarse dentro de la batería. En dos de los casos (indicadores nº 4 y nº 9) la inclusión dentro de la batería es debida a la aplicación de los criterios más amplios antes fijados.

En cuanto a los otros dos indicadores (nº 1 y nº 8), que tienen un nivel de representatividad alto, pero cuya factibilidad quedaba por debajo del límite mínimo exigido, han sido reformulados recogiendo las aportaciones y observaciones de los responsables para obtener indicadores cuyo cálculo fuese factible.

En resumen, se incluyeron estos cuatro indicadores. Para ello hubo de realizarse, en aquellos que lo requerían, cambios que facilitasen el cálculo de los mismos y aumentasen, en lo posible, la representatividad respecto del servicio. Además, con su inclusión en la batería definitiva, busca incentivar a los servicios a introducir en sus sistemas de información datos sobre aspectos que, por otra parte, son considerados muy relevantes por los propios gestores de los servicios.

## **4.6. Diseño de las baterías de indicadores normalizados.**

Una vez establecido el umbral necesario para la inclusión de los indicadores dentro de las baterías e incorporadas las propuestas de los responsables de los servicios, abordamos el diseño del cuadro de indicadores a aplicar en cada uno de los servicios analizados. Además, acometimos las tareas necesarias para la cuantificación de las baterías propuestas. Por ello, durante esta fase también se procedió a recopilar los datos, tanto de los servicios, en el caso de los referidos a prestaciones, como de las secciones económicas de los ayuntamientos en el caso de los datos referidos a consumo de factores, dada la falta de datos disponibles sobre cuestiones económicas en los propios servicios.

En el Cuadro nº 9 y en el Cuadro nº 10 presentamos, para cada uno de los servicios, el listado normalizado de indicadores a aplicar, comparando los indicadores inicialmente propuestos con los que finalmente se cuantificaron.

**Cuadro nº 9.** *Correspondencia entre los indicadores propuestos y los finalmente aplicables para el servicio de Seguridad en Lugares Públicos*

<b>PROPUESTA INICIAL DE INDICADORES</b>	<b>BATERÍA DE INDICADORES</b>
Nº de horas – hombre patrulladas	Nº de horas – hombre patrulladas
Nº de denuncias recibidas	Nº requerimientos de prestación de servicios
Nº de denuncias que ha implicado una actuación	
Nº de llamadas recibidas en el teléfono de la policía local	Nº de llamadas recibidas en el teléfono de la Policía Local (092)
Tiempo medio de intervención ante las llamadas al teléfono de la policía local	Tiempo medio entre recepción de llamadas y presencia en el lugar requerido
Nº de delitos en los que han colaborado para su descubrimiento	Nº total de intervenciones realizadas
Nº de robos en los que se ha actuado y se han recuperado objetos	Tipología de actuaciones
Nº de delitos investigados	Nº de intervenciones de las que se han derivado investigaciones
Nº de detenciones practicadas	Nº de detenciones practicadas
Nº de detenciones de las que se ha derivado condenas	
Nº de quejas del funcionamiento de la policía municipal	Nº de quejas recibidas por escrito
Nº de kilómetros del casco urbano sobre los que la policía patrulla a diario o con frecuencia horaria determinada	Kilómetros realizados por los vehículos policiales <sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Este indicador se emplea en los análisis de costes.

**Cuadro n° 10.** *Correspondencia entre los indicadores propuestos y los finalmente aplicables para el servicio de Prevención y Extinción de Incendios.*

<b>PROPUESTA INICIAL DE INDICADORES</b>	<b>BATERÍA DE INDICADORES</b>
Nº de horas – hombre destinadas a inspección sobre prevención de incendios	Nº de visitas de colegios
	Horas de cursos impartidos por personal del servicio
Tipo y cantidad de material dedicado a campañas informativas para la prevención	Tipo y cantidad de material dedicado a campañas informativas para la prevención
Nº de horas dedicadas a la formación y perfeccionamiento	Nº horas – bombero dedicadas a Formación impartida por el propio servicio
	Nº de horas – bombero dedicadas a Mantenimiento físico organizado por el propio servicio
	Nº de horas- bombero dedicadas a Cursos no organizados por el servicio
Nº de horas – hombre dedicadas a prácticas y simulacros	Nº de horas – bombero dedicadas a prácticas y simulacros
Nº de incendios producidos en el término municipal	Número de intervenciones realizadas
Nº de incendios en los que se ha intervenido de alguna manera	
Tiempo empleado en el control y apagado de cada incendio	Tiempo medio entre recepción de llamada y llegada al lugar requerido <sup>7</sup> (sólo para actuaciones en el municipio)
Nº de horas – bombero en extinción de incendios	Tiempo total en intervenciones
Nº de bomberos dispuestos a intervenir de forma permanente	Nº de bomberos dispuestos a intervenir de forma permanente

Respecto al servicio de seguridad en lugares públicos, siguiendo el orden en que los indicadores aparecen en el Cuadro n° 9, hemos de empezar comentando que los jefes de la policía local insistieron en que cualquier denuncia implica la realización de una actuación, por lo que no

<sup>7</sup> Para este indicador, y en aras a la mayor homogeneización posible, sólo se consideran aquellas actuaciones realizadas en el municipio, dejando al margen las salidas fuera del término municipal.

tiene sentido la consideración de dos indicadores separados sobre este aspecto. Asimismo, también manifestaron que las denuncias son sólo una parte de la demanda que los ciudadanos realizan del servicio de policía local en cuanto a seguridad, por lo que, siguiendo sus indicaciones, se extendió el indicador al número de requerimientos de prestación de servicios.

Circunstancia parecida ocurría en el caso de la consideración de los delitos. Éstos se ciñen a la intervención en circunstancias tipificadas como tales por la legislación penal, y que, por otra parte, no son las principales actuaciones de la policía local, que interviene con mayor frecuencia en delitos de faltas o en situaciones no tipificadas ni como delitos ni como faltas. Por todo ello, y para tener una visión más completa y cercana a la realidad del servicio, finalmente el indicador recoge las intervenciones desde una concepción general. Continuando en esta línea, el indicador sobre robos fue ampliado, de forma que, bajo la denominación de ‘tipología de las actuaciones’, se incluyen algunos tipos de delitos significativos, es decir, contra la seguridad pública, contra la propiedad y contra la salud pública.

El último de los indicadores modificado es el indicador relativo a la investigación de los delitos. El motivo principal está en que, respecto de la seguridad en lugares públicos, la investigación de los delitos no corresponde a la policía local. Nos encontramos ante uno de los principales problemas de la evaluación de este servicio, la concurrencia con las actuaciones de otras administraciones. Este mismo hecho se manifiesta en gran parte de los indicadores que hemos comentado, ya que, aunque la policía local ha de velar por la seguridad, en el momento en que un delito se consuma, la competencia es de alguno de los otros cuerpos y fuerzas de seguridad del estado.

Finalmente mencionar que no se ha incluido el indicador relativo al número de kilómetros, aunque, de cara a la imputación de consumos del servicio, si se considerará el número total de kilómetros de los vehículos policiales. Su no inclusión se debe a que, en el transcurso de las entrevistas, tomamos consciencia de la imposibilidad de lograr un dato mínimamente fiable sobre este aspecto.

En cuanto al servicio de prevención y extinción de incendios, recogemos también parte de las aportaciones que realizaron los responsables del servicio y que sirvieron delimitar la batería de indicadores, comenzando por las cuestiones relacionadas con prevención. Pese a que en todos los casos se considera como una de las principales actividades realizadas, en gran parte de los municipios las competencias sobre prevención están parcial o totalmente asumidas por las áreas de urbanismo, sobre todo en lo que se refiere a inspección e informes técnicos, con las dificultades que ello supone para la prestación del servicio. Para nuestro trabajo, y con el propósito de recoger aspectos lo más homogéneos posibles, optamos por observar únicamente aspectos de prevención que todos los servicios de bomberos estudiados realizasen, como por ejemplo los cursos impartidos sobre prevención, el material dedicado a campañas informativas o las visitas organizadas de colegios a los parques de bomberos.

Puesto que todo incendio supone alguna actuación por parte del servicio, optamos por la consideración de un único indicador. Al mismo tiempo, y aunque las actuaciones principales se refieren a incendios, el indicador es ampliado para recoger el total de intervenciones realizadas por el servicio.

El indicador sobre tiempo dedicado a la extinción de incendios si fue estimado como relevante por los responsables del servicio, aunque finalmente, por homogeneidad, el indicador se refiere al tiempo del total



de actuaciones realizadas. No obstante, el tiempo para controlar un incendio no sólo presentaba ciertas dificultades a la hora de su cálculo, sino que, insistiendo en las complicaciones que cada incendio puede tener, no se juzgó relevante, considerándose por el total de los responsables como más importante el tiempo medio de respuesta.

## 4.7. Resultados obtenidos.

### 4.7.1. Indicadores de Eficacia.

En un estricto sentido, la evaluación de la eficacia exigiría que los ayuntamientos analizados hubiesen fijado, previamente a la medición de la realidad, los objetivos a alcanzar. Aunque esta estimación anticipada no se ha producido, pensamos que los indicadores diseñados pueden resultar útiles para medir la eficacia de la gestión, toda vez que, al reflejar *outputs* y resultados de la misma, permiten interpretar adecuadamente si un ayuntamiento se ha acercado o no a la cobertura de necesidades de la ciudadanía, finalidad última de toda administración pública. Por ese motivo, y por entender que futuras fijaciones de objetivos podrían apoyarse en los indicadores confeccionados, hemos denominado a los indicadores utilizados en este apartado ‘indicadores de eficacia’.

En las páginas siguientes, realizamos una presentación de los datos recibidos donde, para cada indicador, señalamos el servicio y área a la que se refiere, así como el significado del mismo. También presentamos un gráfico con los datos absolutos de cada servicio para dar una idea comparativa de las realizaciones.

Por otra parte, dado que el establecimiento de *rankings* representa un soporte fundamental en los análisis comparativos, pensamos que los valores asignados a los diferentes indicadores solo pueden evaluarse correctamente si son ponderados por el volumen poblacional de los diferentes municipios o por cualquier otra variable que posibilite homogeneizar las comparaciones entre los servicios en los que la información ha sido obtenida. Por tanto, incluimos además, para cada indicador, un cuadro que recoge, en la primera de las columnas de valores, los importes absolutos de cada servicio y a continuación la ponderación según la población, en miles de habitantes, del municipio donde se presta<sup>8</sup>, para lo cual se ha considerado el censo del año 96 y la actualización del 98, para los ejercicios de 1997 y 1998 respectivamente. De esta forma conseguimos homogeneizar los datos de las distintas localidades, posibilitando, por tanto, la realización de comparaciones.

Hemos de advertir, antes de presentar los datos que, a pesar de que los indicadores habían sido consensuados previamente acerca de su factibilidad de cálculo, por diversos motivos no nos fueron facilitados datos para todos los indicadores en todos los servicios, razón por la que figuran en blanco algunas de las casillas. No obstante, el indicador ‘tipo y cantidad de material dedicado a campañas informativas para prevención’, relativo al servicio de bomberos, no se ha incluido por el bajo nivel de respuesta. En el servicio de seguridad en lugares públicos tampoco se ha incluido, de cara a las comparaciones, el indicador ‘tipología de las actuaciones’, por ser un indicador de tipo explicativo. De esta forma, la evaluación de los servicios la realizamos con ocho indicadores en el caso

---

<sup>8</sup> Esto es así a excepción de los indicadores nº 3, 4, 5 y 6 del servicio de prevención y extinción de incendios, cuya adecuada interpretación aconseja que sean estandarizados en función del número de bomberos del servicio, por referirse a la formación y preparación del personal.

del servicio de seguridad en lugares públicos y diez en el servicio de prevención y extinción de incendios.

Por otro lado, en el caso del servicio de prevención y extinción de incendios, sólo aparecen siete de los nueve municipios estudiados. La razón para ello es que en la provincia de Cádiz, la prestación de este servicio se hace mancomunada entre todos los municipios de la provincia. Por este motivo, aunque contactamos con los responsables del servicio y consideraron sus opiniones, no se han incluido los datos por la heterogeneidad que, en principio, incluirían.

**Cuadro nº 11.** *Población de los municipios estudiados (miles de habitantes).*

	<b>Censo 1996</b>	<b>Actualización 1998</b>
<b>Almería</b>	171	168
<b>Cádiz</b>	146	143
<b>Córdoba</b>	306	310
<b>Granada</b>	246	242
<b>Huelva</b>	141	140
<b>Jaén</b>	105	107
<b>Jerez</b>	182	182
<b>Málaga</b>	549	528
<b>Sevilla</b>	698	702

### 4.7.1.1. Servicio: Seguridad en Lugares Públicos.

#### 1. Número de horas – hombre patrulladas

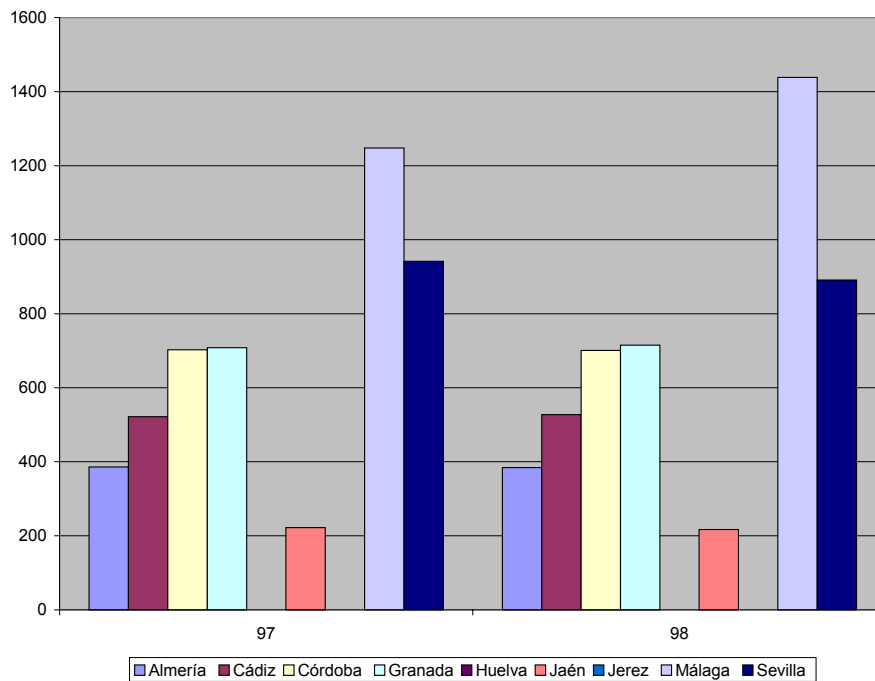
**Área:** Policía Local

**Servicio:** Seguridad en Lugares Públicos

**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Horas anuales

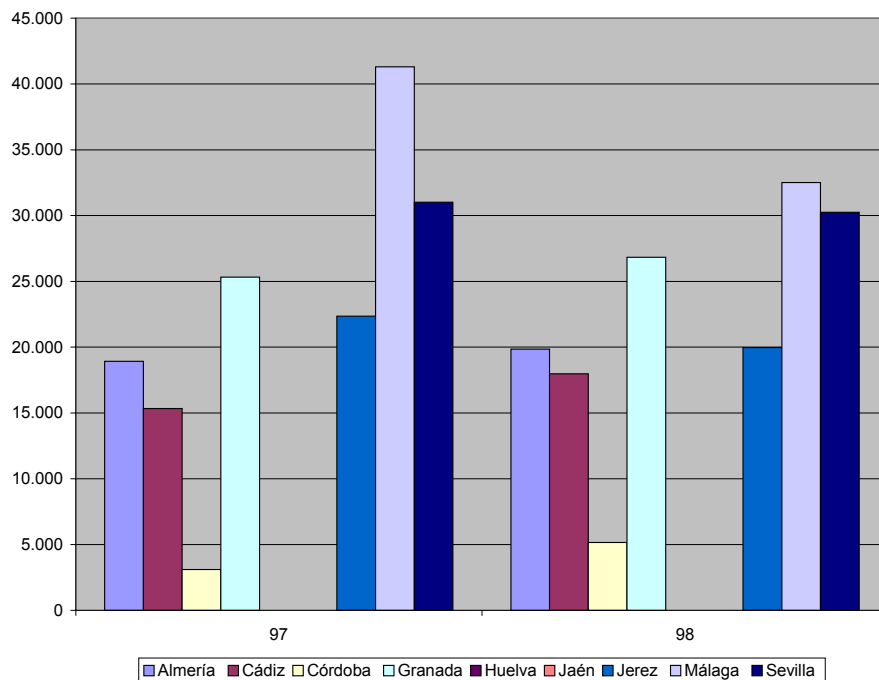
**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97			Ejercicio 98		
Cádiz	522	3,574	Cádiz	527	3,688
Granada	708	2,878	Granada	715	2,955
Córdoba	702	2,296	Málaga	1.438	2,723
Málaga	1.248	2,273	Almería	384	2,288
Almería	386	2,255	Córdoba	701	2,261
Jaén	222	2,115	Jaén	217	2,027
Sevilla	942	1,349	Sevilla	891	1,270
Huelva	Sin datos		Huelva	Sin datos	
Jerez	Sin datos		Jerez	Sin datos	

## 2. Número de requerimientos de prestación de servicios

<b>Servicio:</b>	Policía Local
<b>Area:</b>	Seguridad en Lugares Públicos
<b>Objetivo:</b>	A determinar por los responsables
<b>Unidad de medida:</b>	Número de requerimientos
<b>Periodicidad:</b>	Anual



Ejercicio 97		Ejercicio 98			
<b>Jerez</b>	22.348	122,791	<b>Cádiz</b>	17.974	125,692
<b>Almería</b>	18.930	110,702	<b>Almería</b>	19.850	118,155
<b>Cádiz</b>	15.339	105,062	<b>Granada</b>	26.825	110,847
<b>Granada</b>	25.323	102,939	<b>Jerez</b>	19.966	109,703
<b>Málaga</b>	41.308	75,242	<b>Málaga</b>	32.521	61,593
<b>Sevilla</b>	31.012	44,430	<b>Sevilla</b>	30.241	43,078
<b>Córdoba</b>	3.105	10,147	<b>Córdoba</b>	5.155	16,629
<b>Huelva</b>	Sin datos		<b>Huelva</b>	Sin datos	
<b>Jaén</b>	Sin datos		<b>Jaén</b>	Sin datos	

### 3. Nº de llamadas recibidas en el tfno. de la Policía Local (092)

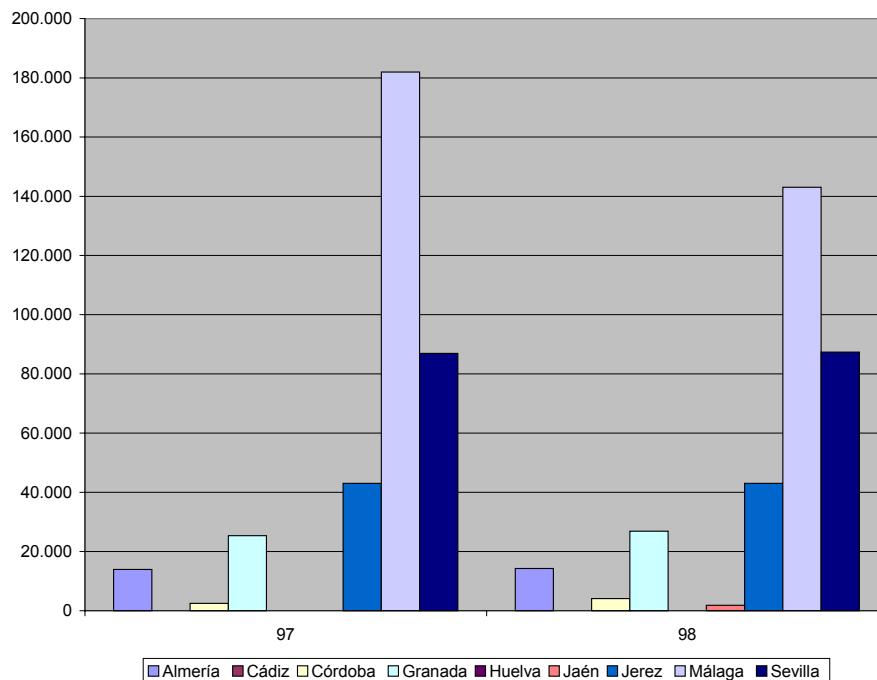
**Servicio:** Policía Local

**Area:** Seguridad en Lugares Públicos

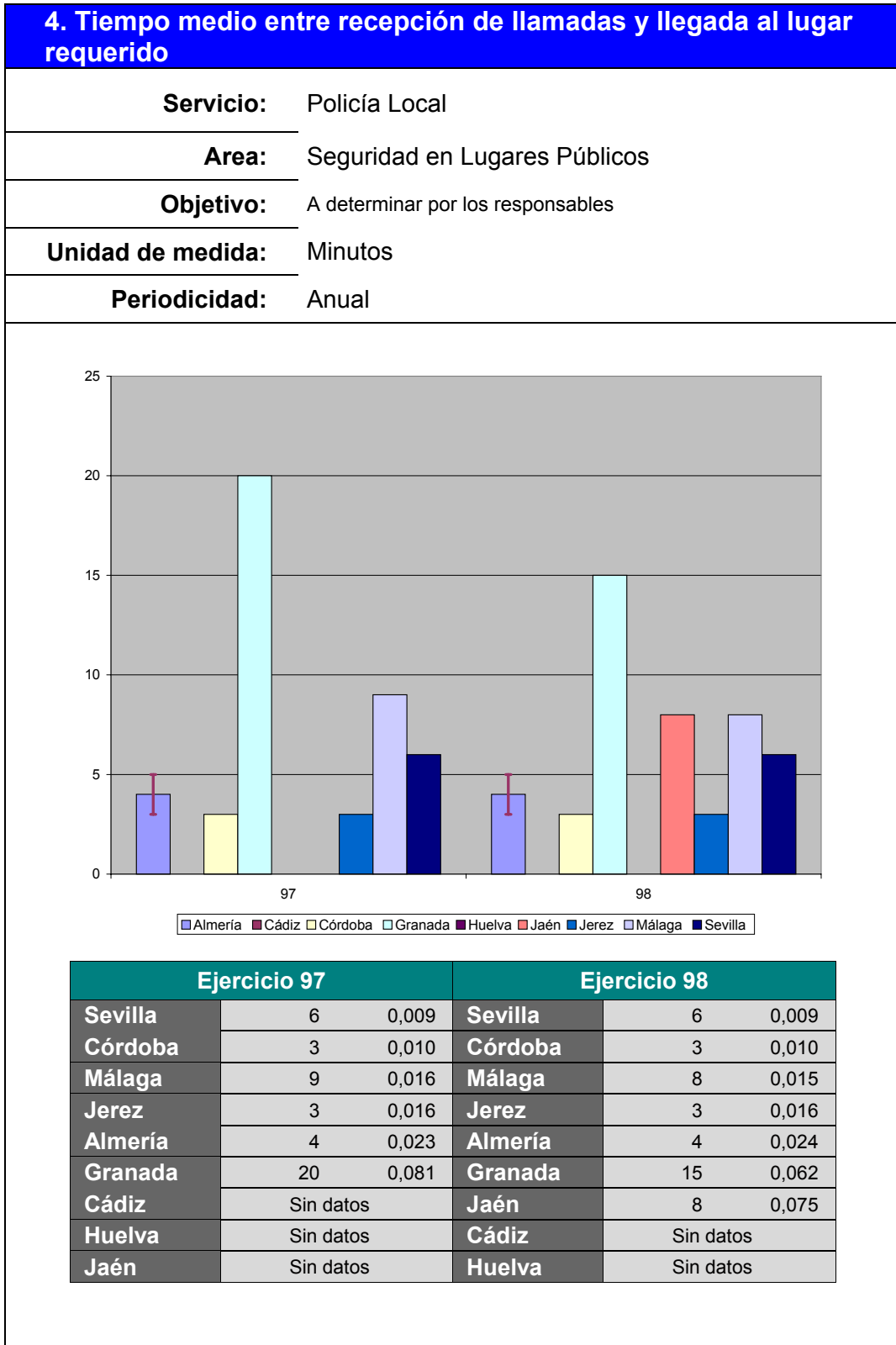
**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Número de llamadas

**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97		Ejercicio 98	
Málaga	181.975 331,466	Málaga	143.010 270,852
Jerez	43.000 236,264	Jerez	43.000 236,264
Sevilla	86.893 124,489	Sevilla	87.369 124,457
Granada	25.323 102,939	Granada	26.825 110,847
Almería	13.940 81,520	Almería	14.272 84,952
Córdoba	2.484 8,118	Jaén	1.854 17,327
Cádiz	Sin datos	Córdoba	4.124 13,303
Huelva	Sin datos	Cádiz	Sin datos
Jaén	Sin datos	Huelva	Sin datos



## 5. Número total de intervenciones realizadas

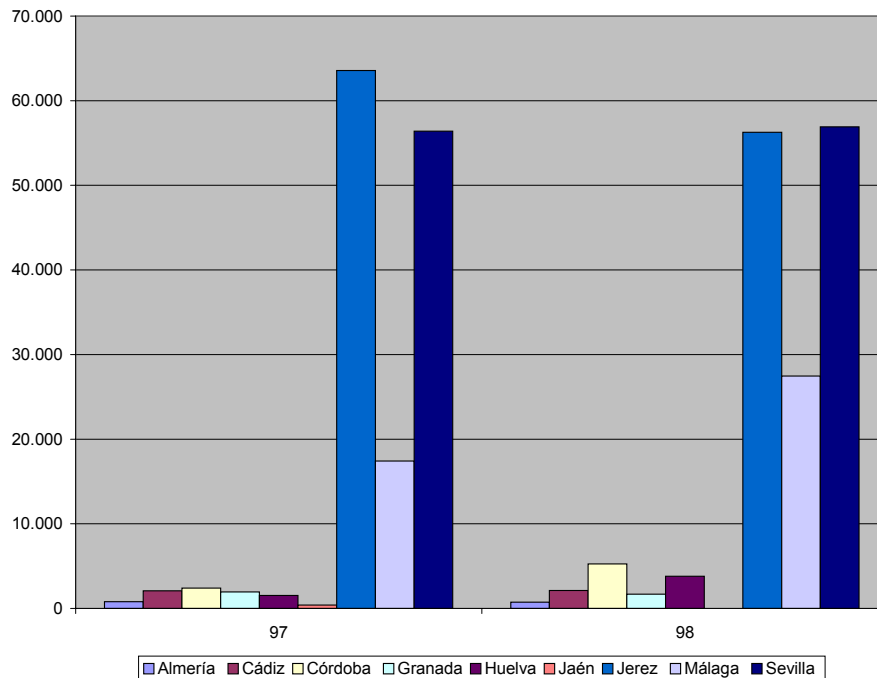
**Servicio:** Policía Local

**Area:** Seguridad en Lugares Públicos

**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Número de intervenciones

**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97			Ejercicio 98		
Jerez	63.582	349,352	Jerez	56.269	309,170
Sevilla	56.398	80,799	Sevilla	56.921	81,084
Málaga	17.425	31,740	Málaga	27.450	51,989
Cádiz	2.069	14,171	Huelva	3.798	27,129
Huelva	1.522	10,794	Córdoba	5.248	16,929
Granada	1.941	7,890	Cádiz	2.123	14,846
Córdoba	2.387	7,801	Granada	1.669	6,897
Almería	791	4,626	Almería	723	4,304
Jaén	385	3,667	Jaén	Sin datos	



**6. Número intervenciones de las que se han derivado investigaciones**

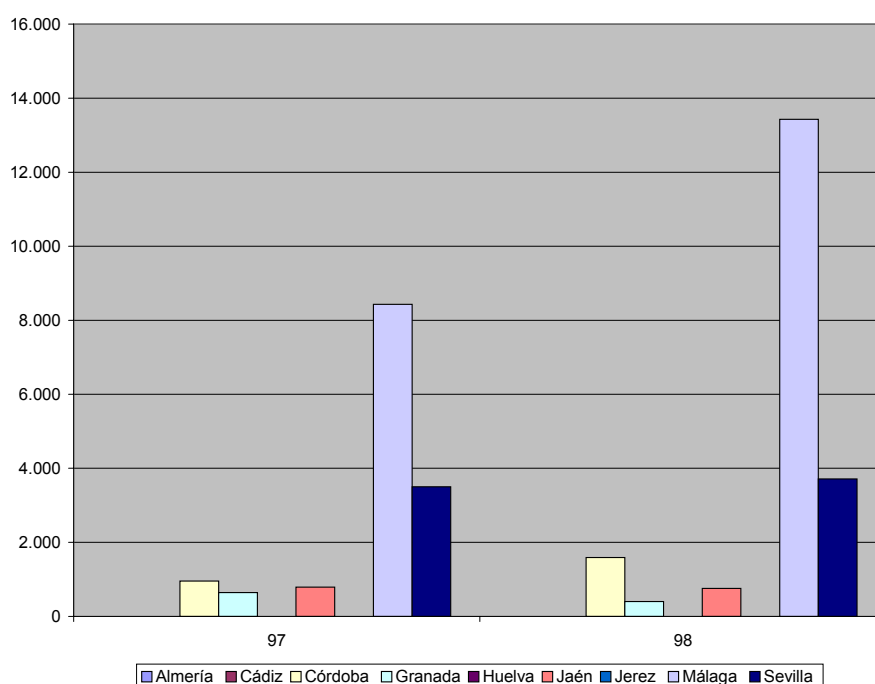
**Servicio:** Policía Local

**Area:** Seguridad en Lugares Públicos

**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Número de intervenciones

**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97		Ejercicio 98	
Málaga	8.430	Málaga	13.425
Jaén	791	Jaén	756
Sevilla	3.501	Sevilla	3.710
Córdoba	950	Córdoba	1.589
Granada	642	Granada	403
Almería	Todas	Almería	Todas
Cádiz	Sin datos	Cádiz	Sin datos
Huelva	Sin datos	Huelva	Sin datos
Jerez	Sin datos	Jerez	Sin datos

## 7. Número de detenciones practicadas

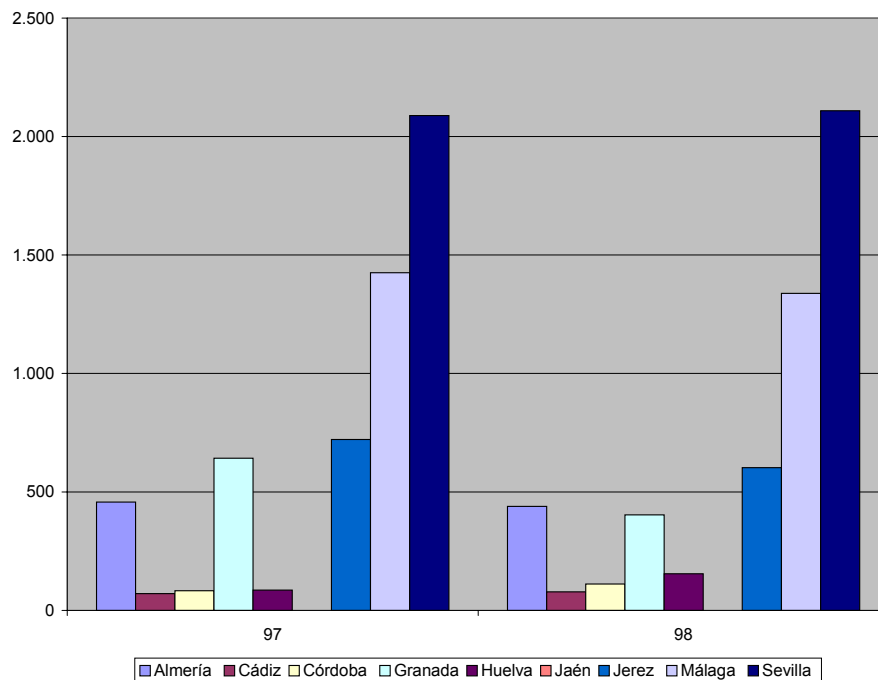
**Servicio:** Policía Local

**Area:** Seguridad en Lugares Públicos

**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Número de detenciones

**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97			Ejercicio 98		
Jerez	721	3,962	Jerez	602	3,308
Sevilla	2.089	2,993	Sevilla	2.109	3,004
Almería	457	2,673	Almería	439	2,613
Granada	642	2,610	Málaga	1.338	2,534
Málaga	1.425	2,596	Granada	403	1,665
Huelva	86	0,610	Huelva	154	1,100
Cádiz	71	0,486	Cádiz	78	0,545
Córdoba	83	0,271	Córdoba	111	0,358
Jaén	Sin datos		Jaén	Sin datos	

## 8. Número de quejas recibidas por escrito

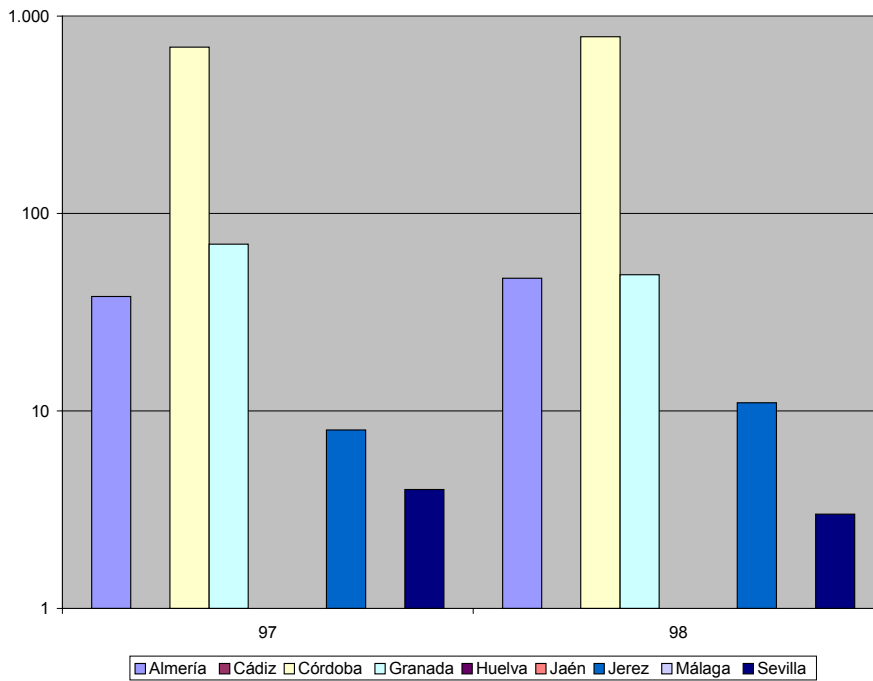
**Servicio:** Policía Local

**Area:** Seguridad en Lugares Públicos

**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Número de quejas

**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97		Ejercicio 98	
Sevilla	4 0,006	Sevilla	3 0,004
Jerez	8 0,044	Jerez	11 0,060
Almería	38 0,222	Granada	49 0,202
Granada	70 0,285	Almería	47 0,280
Córdoba	697 2,278	Córdoba	786 2,535
Cádiz	Sin datos	Cádiz	Sin datos
Huelva	Sin datos	Huelva	Sin datos
Jaén	Sin datos	Jaén	Sin datos
Málaga	Sin datos	Málaga	Sin datos

### 4.7.1.2. Servicio: Prevención y Extinción de Incendios.

#### 1. Número de visitas de colegios

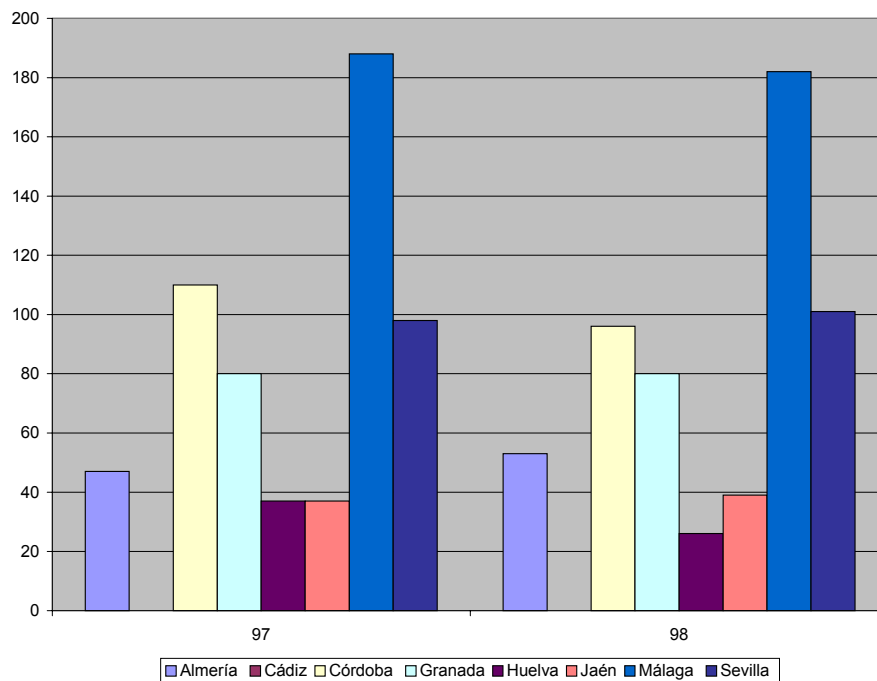
**Servicio:** Prevención y Extinción de Incendios

**Area:** Prevención

**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Número de visitas de colegios en el ejercicio

**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97			Ejercicio 98		
<b>Córdoba</b>	110	0,359	<b>Córdoba</b>	96	0,390
<b>Jaén</b>	37	0,352	<b>Jaén</b>	39	0,364
<b>Málaga</b>	188	0,342	<b>Málaga</b>	182	0,345
<b>Granada</b>	80	0,325	<b>Granada</b>	80	0,331
<b>Almería</b>	47	0,275	<b>Almería</b>	53	0,238
<b>Huelva</b>	37	0,262	<b>Huelva</b>	26	0,186
<b>Sevilla</b>	98	0,140	<b>Sevilla</b>	101	0,144
<b>Cádiz</b>	Sin datos		<b>Cádiz</b>	Sin datos	

## 2. Horas de cursos impartidos por personal del servicio

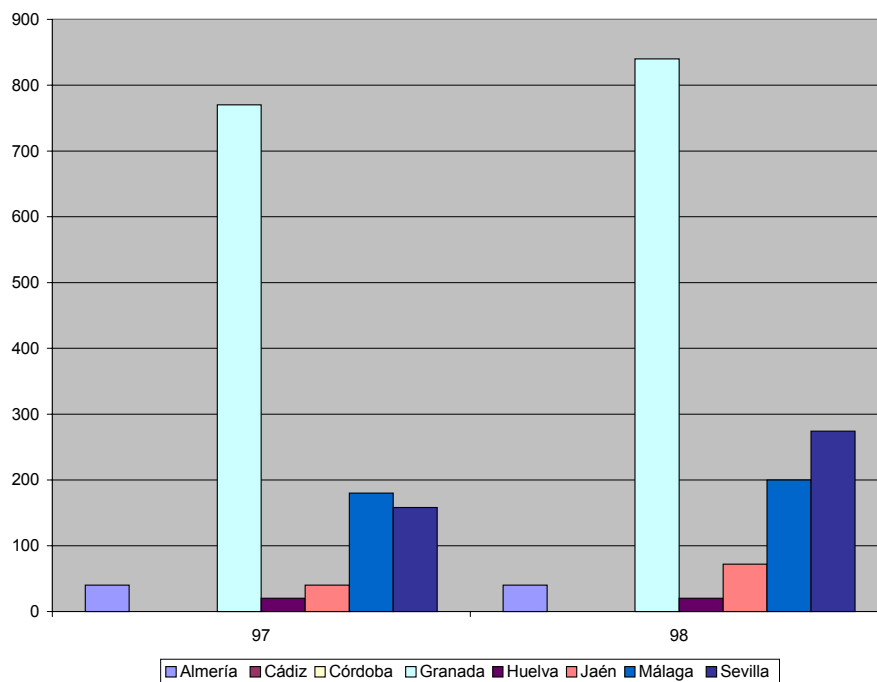
**Servicio:** Prevención y Extinción de Incendios

**Area:** Prevención

**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Horas totales de cursos impartidas por el personal

**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97		Ejercicio 98	
Granada	770 3,130	Granada	840 3,415
Jaén	40 0,381	Jaén	72 0,686
Málaga	180 0,328	Sevilla	274 0,393
Almería	40 0,234	Málaga	200 0,379
Sevilla	158 0,226	Almería	40 0,234
Huelva	20 0,142	Huelva	20 0,142
Cádiz	Sin datos	Cádiz	Sin datos
Córdoba	Sin datos	Córdoba	Sin datos

### 3. Número horas – bombero dedicadas a formación impartida por el propio servicio

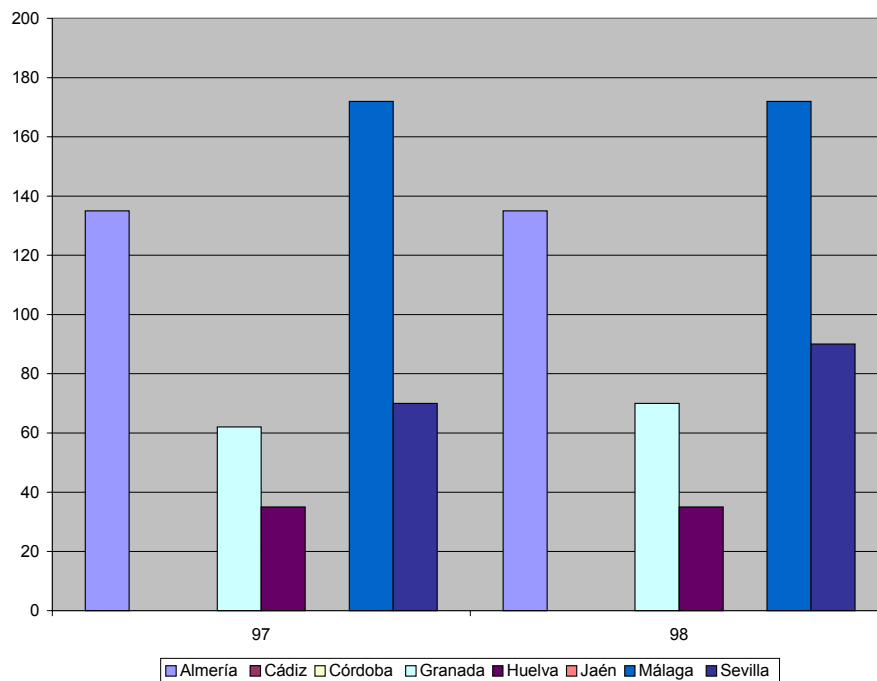
**Servicio:** Prevención y Extinción de Incendios

**Area:** Personal

**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Horas totales de formación recibidas por cada bombero en el servicio

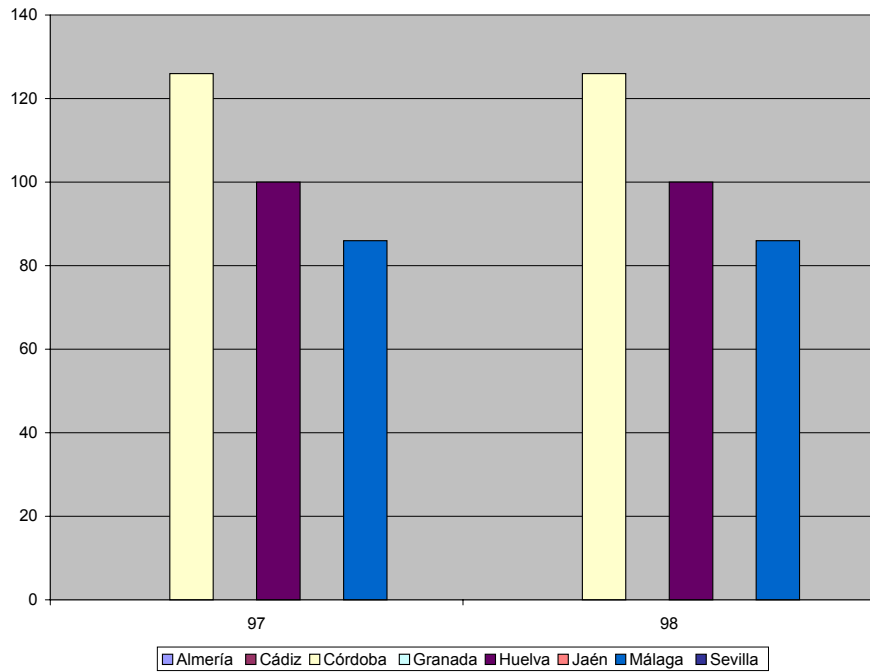
**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97		Ejercicio 98	
Málaga	172	Málaga	172
Almería	135	Almería	135
Sevilla	70	Sevilla	90
Granada	62	Granada	70
Huelva	35	Huelva	35
Cádiz	Sin datos	Cádiz	Sin datos
Córdoba	Sin datos	Córdoba	Sin datos
Jaén	Sin datos	Jaén	Sin datos

### 4. Número horas – bombero dedicadas mantenimiento físico organizado por el propio servicio

<b>Servicio:</b>	Prevención y Extinción de Incendios
<b>Area:</b>	Personal
<b>Objetivo:</b>	A determinar por los responsables
<b>Unidad de medida:</b>	Horas totales que cada bombero dedica a mantenimiento físico
<b>Periodicidad:</b>	Anual



Ejercicio 97		Ejercicio 98	
Córdoba	126	Córdoba	126
Huelva	100	Huelva	100
Málaga	86	Málaga	86
Cádiz	Sin datos	Cádiz	Sin datos
Almería	Sin datos	Almería	Sin datos
Granada	Sin datos	Granada	Sin datos
Jaén	Sin datos	Jaén	Sin datos
Sevilla	Sin datos	Sevilla	Sin datos

## 5. Número horas – bombero dedicadas a cursos no organizados por el servicio

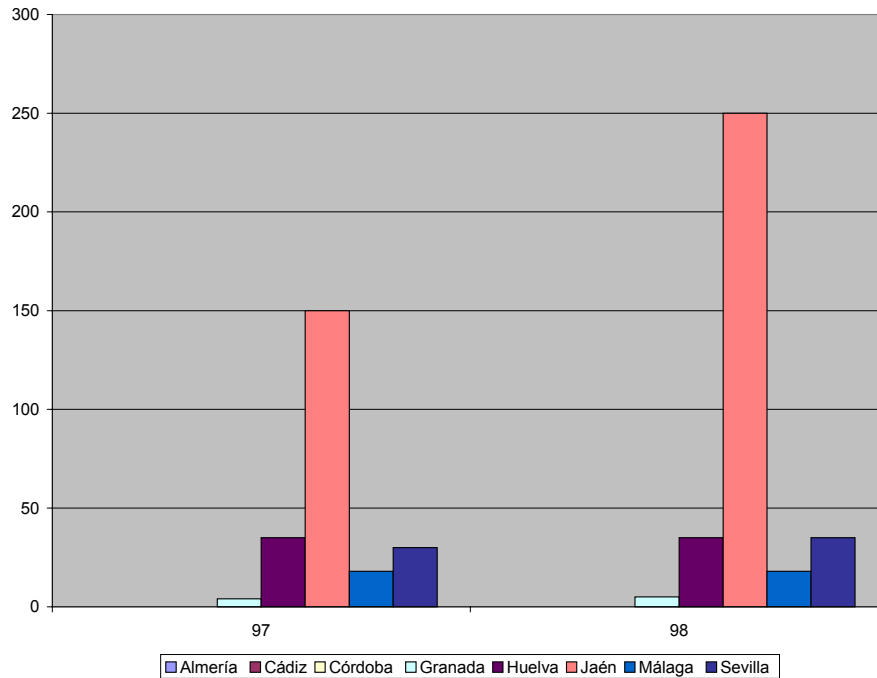
**Servicio:** Prevención y Extinción de Incendios

**Area:** Personal

**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Horas totales de formación externa recibidas por bombero

**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97		Ejercicio 98	
Jaén	150	Jaén	250
Huelva	35	Huelva	35
Sevilla	30	Sevilla	35
Málaga	18	Málaga	18
Granada	4	Granada	5
Almería	Sin datos	Almería	Sin datos
Cádiz	Sin datos	Cádiz	Sin datos
Córdoba	Sin datos	Córdoba	Sin datos



**6. Número horas – bombero dedicadas a prácticas y simulacros**

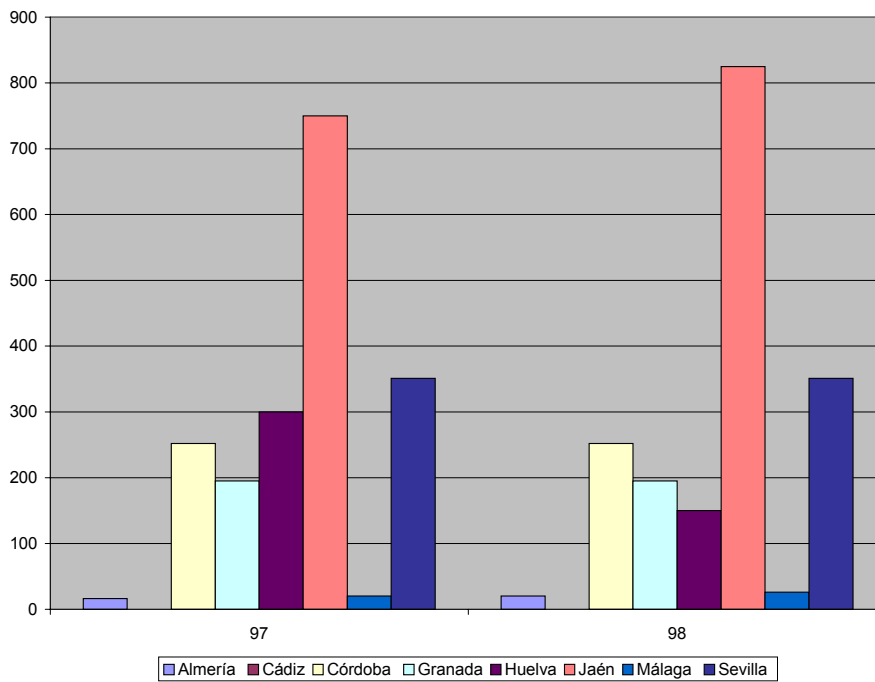
**Servicio:** Prevención y Extinción de Incendios

**Area:** Personal

**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Horas totales de prácticas y simulacros por bombero

**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97		Ejercicio 98	
Jaén	750	Jaén	825
Sevilla	351	Sevilla	351
Huelva	300	Córdoba	252
Córdoba	252	Granada	195
Granada	195	Huelva	150
Málaga	20	Málaga	26
Almería	16	Almería	20
Cádiz	Sin datos	Cádiz	Sin datos

## 7. Número de intervenciones realizadas

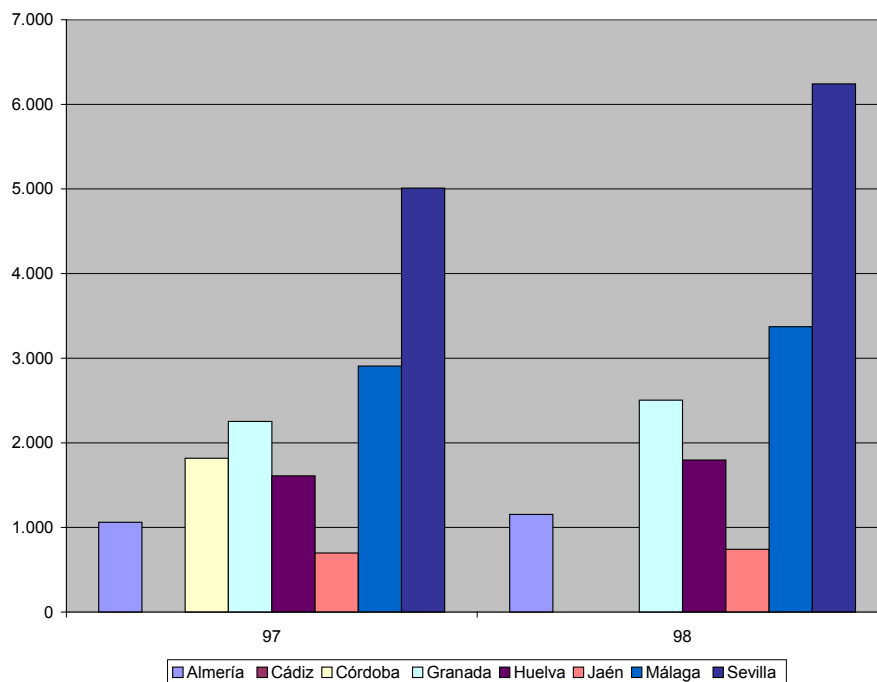
**Servicio:** Prevención y Extinción de Incendios

**Area:** Actuaciones

**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Número total de intervenciones

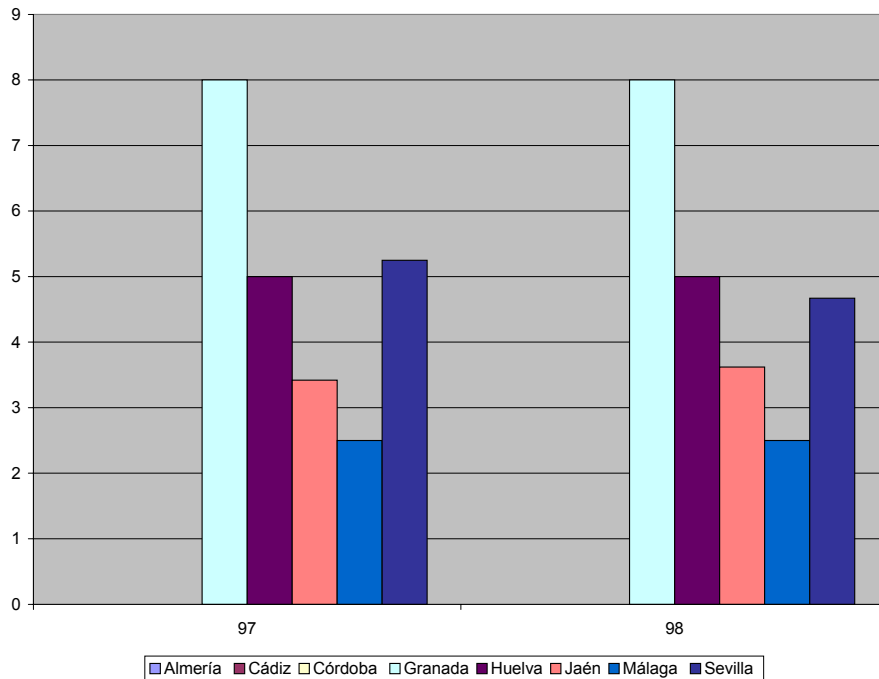
**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97			Ejercicio 98		
Huelva	1.608	11,404	Huelva	1.796	12,829
Granada	2.252	9,154	Granada	2.503	10,343
Sevilla	5.011	7,179	Sevilla	6.242	8,892
Jaén	697	6,638	Jaén	742	6,935
Almería	1.061	6,205	Almería	1.152	6,857
Córdoba	1.816	5,935	Málaga	3.373	6,388
Málaga	2.907	5,295	Córdoba	Sin datos	
Cádiz	Sin datos		Cádiz	Sin datos	

**8. Tiempo medio entre recepción de llamada y llegada al lugar requerido (sólo para actuaciones en el municipio)**

<b>Servicio:</b>	Prevención y Extinción de Incendios
<b>Area:</b>	Actuaciones
<b>Objetivo:</b>	A determinar por los responsables
<b>Unidad de medida:</b>	Tiempo medio de respuesta en minutos
<b>Periodicidad:</b>	Anual



Ejercicio 97			Ejercicio 98		
Málaga	3	0,005	Málaga	2,5	0,005
Sevilla	5,3	0,008	Sevilla	4,7	0,007
Jaén	3,4	0,032	Granada	8	0,033
Granada	8	0,033	Jaén	3,6	0,034
Huelva	5	0,035	Huelva	5	0,036
Cádiz	Sin datos		Cádiz	Sin datos	
Almería	Sin datos		Almería	Sin datos	
Córdoba	Sin datos		Córdoba	Sin datos	

## 9. Tiempo total en intervenciones

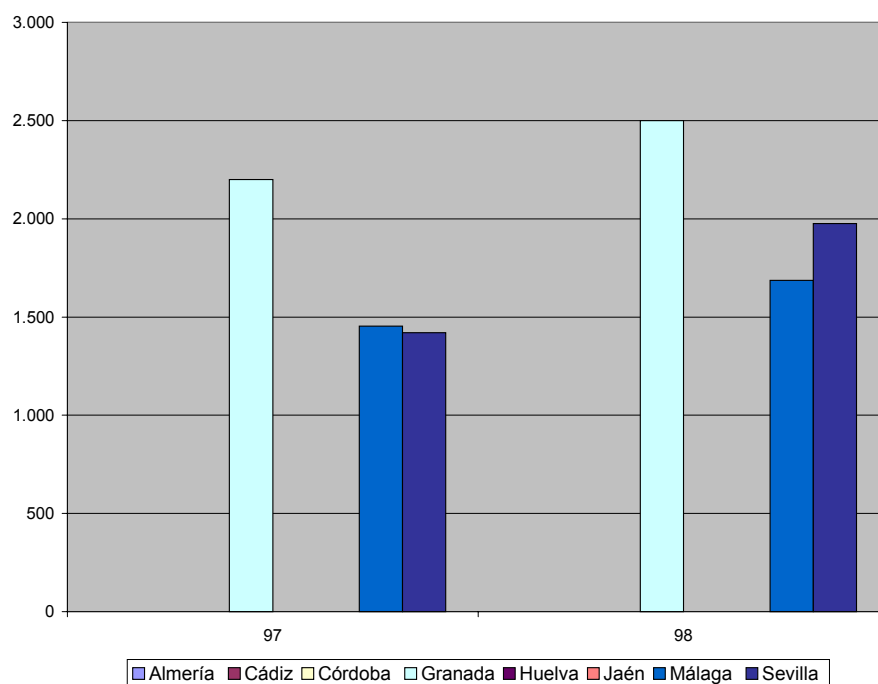
**Servicio:** Prevención y Extinción de Incendios

**Area:** Actuaciones

**Objetivo:** A determinar por los responsables

**Unidad de medida:** Horas totales destinadas a intervenciones

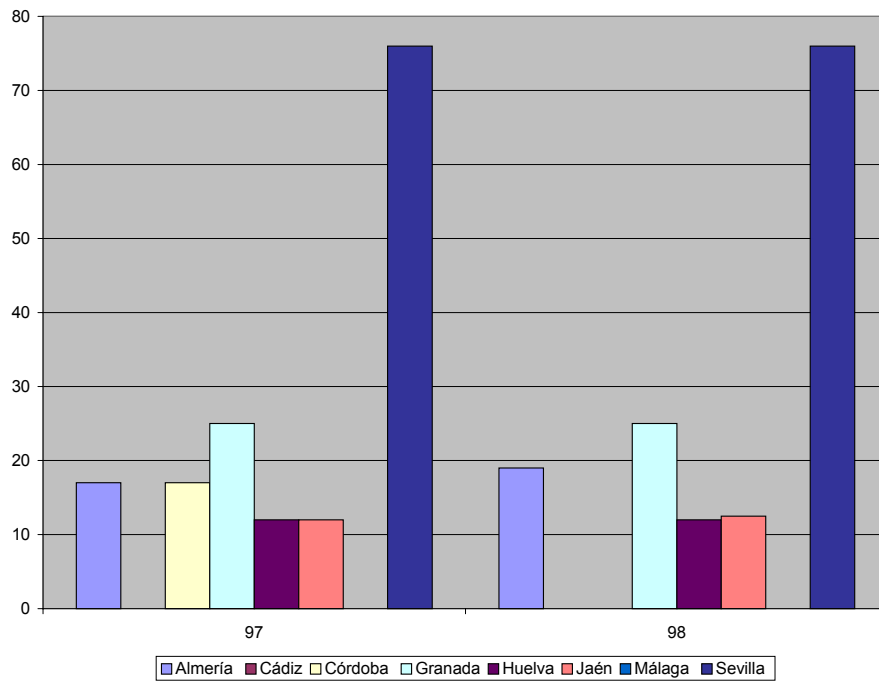
**Periodicidad:** Anual



Ejercicio 97		Ejercicio 98	
Sevilla	1.420 2,034	Sevilla	1.976 2,815
Málaga	1.453,8 2,648	Málaga	1.686,8 3,195
Granada	2.200 8,943	Granada	2.500 10,331
Cádiz	Sin datos	Cádiz	Sin datos
Almería	Sin datos	Almería	Sin datos
Córdoba	Sin datos	Córdoba	Sin datos
Huelva	Sin datos	Huelva	Sin datos
Jaén	Sin datos	Jaén	Sin datos

## 10. Número de bomberos dispuestos a intervenir de forma permanente

<b>Servicio:</b>	Prevención y Extinción de Incendios
<b>Area:</b>	Actuaciones
<b>Objetivo:</b>	A determinar por los responsables
<b>Unidad de medida:</b>	Número medio de bomberos presentes y dispuestos a intervenir en el servicio
<b>Periodicidad:</b>	Anual



Ejercicio 97		Ejercicio 98	
Jaén	12    0,114	Jaén	13    0,121
Sevilla	76    0,109	Almería	19    0,113
Granada	25    0,102	Sevilla	76    0,108
Almería	17    0,099	Granada	25    0,103
Huelva	12    0,085	Huelva	12    0,086
Córdoba	17    0,056	Cádiz	Sin datos
Cádiz	Sin datos	Córdoba	Sin datos
Málaga	Sin datos	Málaga	Sin datos

La utilidad de estos *rankings*, que posibilitan evaluar la gestión indicador por indicador, podría aumentarse en la medida en que sus datos sean completados con una valoración global que, para cada servicio, agregue la información proporcionada por todos ellos. A nuestro entender, dicha valoración ha de realizarse a través de un indicador sintético para cada servicio y ciudad, que agrupe los datos proporcionados por los indicadores diseñados para el mismo, pero surge, entonces, el problema de asignar un peso específico a cada uno de ellos.

Según la experiencia obtenida en esta investigación empírica, en el marco del servicio de un determinado municipio, cada indicador ostentará mayor o menor peso específico en función de la importancia que los gestores de dicho servicio otorguen, por su trascendencia, a la actividad que pretenda medir el indicador, es decir, a la actividad que fue analizada para el diseño del mismo.

Por tanto, la valoración del peso específico de las actividades posibilitaría hallar el valor del aludido indicador sintético, a través de la agregación, convenientemente ponderada, de los valores de los respectivos indicadores previamente cuantificados, lo que convierte a esta tarea en una cuestión tan específica como particular de cada ayuntamiento, sobre todo porque debe realizarse sobre la base del estudio en profundidad de las peculiaridades de su proceso productivo.

Sin embargo, a modo de recomendación general, expondremos algunos criterios para valorar el peso específico de las actividades y, por ende, de los indicadores, a tener en cuenta: a) tiempo empleado en la planificación y desarrollo de la actividad; b) cantidad de usuarios actuales del resultado de la actividad; c) cantidad de usuarios/beneficiarios potenciales del resultado de la actividad; y d) coste de los recursos humanos y materiales dedicados a la actividad.

1 Ahora bien, a modo ilustrativo, si partimos de la hipótesis de que la totalidad ayuntamientos analizados consideran la importancia de cada indicador por igual, en el Cuadro nº 12 y en el Cuadro nº 13 se sintetizaría la información proporcionada por los *rankings* específicos elaborados anteriormente, aunque, como ya se ha dicho, pensamos que esta valoración global ha de realizarse, particularmente, en cada ayuntamiento, según sus preferencias.

Tomando los datos de cada uno de los indicadores, se ha dividido, dentro de cada columna, el valor correspondiente de cada municipio entre el valor más alto de esa columna. En consecuencia, de los municipios analizados, el más eficaz es aquél que presenta valor 1, mientras que la eficacia de los demás municipios viene determinada proporcionalmente respecto del mejor considerado, quedando por tanto señalada la distancia respecto de aquel.

Además, la última columna de la derecha se refiere al reseñado indicador sintético, que ha sido calculado en dos etapas: 1) obtención para cada ciudad, de la media de los valores de sus indicadores; y 2) determinación de la distancia a la media más alta, a la que se le asigna el valor 1.

Cuadro nº 12. *Eficacia Servicio de Seguridad en Lugares Públicos.*

EJERCICIO 97									
	1	2	3	4	5	6	7	8	Indicador Sintético
Almería	0,631	0,902	0,246	0,367	0,013	0,301	0,675	0,026	0,70
Cádiz	1	0,856	0	0	0,041	0	0,123	0	0,45
Córdoba	0,642	0,083	0,024	0,877	0,022	0,202	0,068	0,003	0,43
Granada	0,805	0,838	0,311	0,106	0,023	0,17	0,659	0,02	0,65
Huelva	0	0	0	0	0,031	0	0,154	0	0,04
Jaén	0,592	0	0	0	0,1	0,491	0	0	0,26
Jerez	0	1	0,713	0,521	1	0	1	0,13	0,97
Málaga	0,636	0,613	1	0,524	0,091	1	0,655	0	1,00
Sevilla	0,378	0,362	0,376	1	0,231	0,327	0,755	1	0,98

EJERCICIO 98									
	1	2	3	4	5	6	7	8	Indicador Sintético
Almería	0,62	0,94	0,314	0,359	0,014	0,169	0,79	0,015	0,68
Cádiz	1	1	0	0	0,048	0	0,165	0	0,47
Córdoba	0,613	0,132	0,049	0,883	0,055	0,204	0,108	0,002	0,43
Granada	0,801	0,882	0,409	0,138	0,022	0,065	0,503	0,021	0,60
Huelva	0	0	0	0	0,088	0	0,333	0	0,09
Jaén	0,55	0	0,064	0,114	0	0,278	0	0	0,21
Jerez	0	0,873	0,872	0,519	1	0	1	0,071	0,92
Málaga	0,739	0,49	1	0,564	0,168	1	0,766	0	1,00
Sevilla	0,344	0,343	0,46	1	0,262	0,208	0,908	1	0,96

Cuadro nº 13. *Eficacia Servicio Prevención y Extinción de Incendios.*

EJERCICIO 97											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Indicador Sintético
Almería	0,765	0,075	0,785	0	0	0,021	0,544	0	0	0,87	0,63
Córdoba	1	0	0	1	0	0,336	0,52	0	0	0,486	0,69
Granada	0,905	1	0,36	0	0,027	0,26	0,803	0,140	0,227	0,889	0,96
Huelva	0,73	0,045	0,203	0,794	0,233	0,4	1	0,128	0	0,745	0,89
Jaén	0,98	0,122	0	0	1	1	0,582	0,141	0	1	1,00
Málaga	0,953	0,105	1	0,683	0,12	0,027	0	1	0,768	0	0,97
Sevilla	0,391	0,072	0,407	0	0,2	0,468	0,63	0,6	1	0,953	0,98

EJERCICIO 98											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Indicador Sintético
Almería	0,61	0,069	0,785	0	0	0,024	0,535	0	0	0,931	0,61
Córdoba	1	0	0	1	0	0,305	0	0	0	0	0,47
Granada	0,847	1	0,407	0	0,02	0,236	0,806	0,143	0,272	0,85	0,94
Huelva	0,476	0,042	0,203	0,794	0,14	0,182	1	0,133	0	0,705	0,76
Jaén	0,934	0,201	0	0	1	1	0,541	0,141	0	1	0,99
Málaga	0,883	0,111	1	0,683	0,072	0,032	0	1	0,881	0	0,96
Sevilla	0,369	0,115	0,523	0	0,14	0,425	0,693	0,707	1	0,891	1,00



### 4.7.2. Datos sobre consumos de factores productivos.

Somos conscientes de que, en la actualidad, en la mayor parte de los ayuntamientos españoles los datos sobre consumos son escasos, cuando no nulos. No obstante, para el cálculo de la eficiencia es imprescindible disponer de datos sobre utilización de *inputs*. Por ello, compartiendo la postura de Montesinos y Gimeno (1998: 169) cuando afirman que “dado que el desarrollo e implantación de sistemas de cálculo y control de costes evolucionados puede resultar excesivamente gravosa para las entidades públicas, especialmente para las de tamaño reducido, parece conveniente el desarrollo de sistemas de costes simplificados que ofrezcan una primera aproximación a esta magnitud, útil para objetivos de decisión y de control”, creímos oportuno solicitar determinados datos básicos sobre los servicios estudiados.

**Cuadro nº 14.** *Datos recogidos sobre aspectos económicos.*

	<b>Almería</b>	<b>Cádiz</b>	<b>Córdoba</b>	<b>Granada</b>	<b>Huelva</b>	<b>Jaén</b>	<b>Jerez</b>	<b>Málaga</b>	<b>Sevilla</b>
Personal	P/B	P	P/B	P/B	P/B	P/B			P/B
Edificios		P	P/B	B	P/B	P/B	P		
Vehículos		P	P/B	B	P/B	P/B	P		P/B
Aplicaciones Informáticas			P/B		P				B
Maquinaria				B	P/B				P/B
Equipos proc. Información		P		B	P/B				B
Mobiliario		P		B	P/B		P		
Pertrechos	P	P		B	P/B		P		B
Otros	B		P/B	B	P/B	B	P		P/B

*P: Servicio de Seguridad en Lugares Públicos - Policía Local*  
*B: Servicio de Prevención y Extinción de Incendios*

La recogida de estos datos de consumos fue compleja y laboriosa, debido a que los mismos no estaban disponibles. Esto provocó que tuviésemos que recurrir a los servicios económicos centrales de cada municipio, a pesar de lo cual, y como puede verse en el Cuadro nº 14, no obtuvimos los resultados esperados.

Además de la escasa respuesta, es digna de mención la deficiente calidad de los datos recibidos. El personal fue el epígrafe sobre el que más datos recibimos, aunque no todos los municipios fueron capaces de facilitarnos datos completos. De los distintos apartados sobre elementos inventariables la respuesta fue reducida, facilitándonos, salvo honrosas excepciones, listados de elementos, muchos de ellos sin valorar o, en el mejor de los casos, con valoraciones aproximadas. Finalmente, respecto de los suministros, la mayor parte de los ayuntamientos decían no tener la posibilidad de facilitar dichos datos por servicios.

Hemos de resaltar además que, aunque la mayor parte de los datos recogidos en este apartado han sido facilitados por secciones de tipo económico de los distintos ayuntamientos, los servicios han completado o corregido ciertos aspectos, existiendo importantes faltas de concordancia entre los datos provenientes de una y otra fuente.

En definitiva, la información recibida ha sido diversa, no se ha conseguido la homogeneidad pretendida y en algunos casos, como maquinaria, equipos de información o aplicaciones informáticas, el nivel de respuesta ha sido prácticamente nulo, siendo Huelva y Jerez quienes suministraron la información más completa y desarrollada.

### 4.7.3. Indicadores de Eficiencia.

La principal dificultad para la cuantificación de indicadores de eficiencia de los dos servicios estudiados la encontramos, como ha quedado patente, en la insuficiencia de datos de coste y en la falta homogeneidad de éstos. No obstante, la importancia de este tipo de indicadores para evaluar adecuadamente la gestión realizada nos lleva a considerar la posibilidad de calcular algunos indicadores de este tipo.

La propuesta inicial distinguía entre indicadores de eficiencia de global y eficiencia parcial, según consideraran la totalidad de los costes incurridos para la prestación de un servicio o actividad o, por el contrario, el *input* considerado en el denominador incluyese sólo una parte del coste de realización de la actividad.

Puesto que disponemos de información suficiente para elaborar los indicadores de eficiencia global, hemos optado por calcular los indicadores de eficiencia parcial respecto del coste de personal, que es el que se encuentra disponible en casi la totalidad de los casos, si bien, sin perder nunca de vista las circunstancias y particularidades que hemos descrito en el epígrafe anterior.

Sin embargo, a pesar de no poder disponer de los indicadores de eficiencia global, creemos que los calculados pueden darnos una aproximación bastante cercana a la realidad de la situación puesto que, en este tipo de servicios, que necesitan gran cantidad de personal, este concepto viene a representar la principal clase de coste.

Los indicadores que vamos a considerar para la evaluación de la eficiencia de los servicios, dadas las limitaciones de información disponible, son, para cada uno de los servicios, los siguientes:

- Servicio de Seguridad en Lugares Públicos:
  1. Número horas – hombre patrulladas / Coste del personal
  2. Número total de intervenciones realizadas / Coste del personal
  3. N° de intervenciones de las que se han derivado investigaciones/ Coste del personal
  
- Servicio de Prevención y Extinción de Incendios
  1. Número de visitas de colegios / Coste del personal
  2. Horas de cursos impartidos por personal del servicio / Coste del personal
  3. Número de intervenciones realizadas / Coste del personal

Sobre la base de tales indicadores, en el Cuadro n° 15 y en el Cuadro n° 16 presentamos diversos *rankings*, elaborados a partir del valor de los indicadores en las distintas ciudades, para cuyo cálculo se ha tomado el valor absoluto de los *outputs*, como numerador, y los costes de personal, como denominador, optando por incluir, exclusivamente, aquellos municipios que suministraron datos sobre gastos de personal.

Cuadro nº 15. Eficiencia Servicio Seguridad en Lugares Públicos

	Ejercicio 1997						Ejercicio 1998					
	1		2		3		1		2		3	
	Abs	Indicador	Abs	Indicador	Abs	Indicador	Abs	Indicador	Abs	Indicador	Abs	Indicador
<b>Almería</b>	386	3,07E-07	791	6,29E-07	457	3,63E-07	384	2,96E-07	723	5,57E-07	439	3,38E-07
<b>Cádiz</b>	522	6,19E-07	2.069	2,45E-06	71	8,42E-08	527	6,13E-07	2.123	2,47E-06	78	9,06E-08
<b>Córdoba</b>	702	5,34E-07	2.387	1,81E-06	83	6,31E-08	701	4,71E-07	5.248	3,53E-06	111	7,46E-08
<b>Granada</b>	708	4,75E-07	1.941	1,60E-06	642	4,30E-07	715	4,13E-07	1.669	9,63E-07	403	2,33E-07
<b>Huelva</b>			1522	1,96E-06	86	1,11E-07			3798	4,76E-06	154	1,93E-07
<b>Jaén</b>	222	5,39E-07	385	9,34E-07			217	4,84E-07				
<b>Sevilla</b>	942	2,48E-07	56.398	1,49E-05	2.089	5,51E-07	891	2,25E-07	56.921	1,44E-05	2.109	5,32E-07

Cuadro nº 16. Eficiencia Servicio Prevención y Extinción de Incendios

	Ejercicio 1997						Ejercicio 1998					
	1		2		3		1		2		3	
	Abs	Pond.	Abs	Pond.	Abs	Pond.	Abs	Pond.	Abs	Pond.	Abs	Pond.
<b>Almería</b>	47	9,90E-08	40	8,43E-08	1.061	2,24E-06	40	1,09E-07	40	8,22E-08	1.152	2,37E-06
<b>Córdoba</b>	110	1,85E-07			1.816	3,05E-06	96	1,59E-07				
<b>Granada</b>	80	1,18E-07	770	1,13E-06	2.252	3,32E-06	80	1,15E-07	840	1,21E-06	2.503	3,61E-06
<b>Huelva</b>	37	9,15E-08	20	4,95E-08	1608	3,98E-06	26	6,27E-08	20	4,82E-08	1796	4,33E-06
<b>Jaén</b>	37	1,48E-07	40	1,60E-07	697	2,80E-06	39	1,53E-07	72	2,83E-07	742	2,92E-06
<b>Sevilla</b>	98	5,66E-08	158	9,13E-08	5.011	2,90E-06	101	5,72E-08	274	1,55E-07	6.242	3,53E-06

Por idénticos motivos que los esgrimidos para el caso de los *rankings* de eficacia, también aquí resultaría relevante información de síntesis que posibilite evaluar la eficiencia del servicio en su conjunto, es decir, para todas sus actividades. Por consiguiente, siguiendo la misma metodología que la empleada en los *rankings* de eficacia (posición respecto al mejor valor), los Cuadro nº 17 y Cuadro nº 18 muestran información que pretende resumir los *rankings* individuales elaborados con los valores específicos de cada indicador, bien entendido que su ajuste a la realidad depende del peso específico que cada ayuntamiento asigne a los respectivos indicadores.

Hemos de mencionar, finalmente, que la complejidad del proceso productivo de las entidades locales da como resultado la producción de gran diversidad de *outputs*, lo que conllevaría, para la correcta evaluación de los servicios, cuando menos, el desarrollo de un indicador para cada uno de los tipos de actividades que se realicen.

**Cuadro nº 17.** *Eficiencia Servicio Seguridad en Lugares Públicos*

	Ejercicio 1997				Ejercicio 1998			
	1	2	3	Indicador Sintético	1	2	3	Indicador Sintético
Almería	0,496	0,042		0,28	0,483	0,039		0,27
Cádiz	1	0,165		0,60	1	0,172		0,61
Córdoba	0,863	0,122	0,38	0,71	0,769	0,246	0,63	0,86
Granada	0,767	0,108	0,22	0,57	0,674	0,067	0,14	0,46
Huelva		0,132		0,07		0,331		0,17
Jaén	0,871	0,063	1	1,00	0,789		1	0,93
Sevilla	0,401	1	0,48	0,97	0,367	1	0,55	1,00

**Cuadro nº 18.** *Eficiencia Servicio Prevención y Extinción de Incendios*

	Ejercicio 1997				Ejercicio 1998			
	1	2	3	Indicador Sintético	1	2	3	Indicador Sintético
Almería	0,536	0,074	0,562	0,47	0,687	0,068	0,546	0,51
Córdoba	1		0,767	0,72	1			0,39
Granada	0,638	1	0,834	1,00	0,728	1	0,834	1,00
Huelva	0,495	0,044	1	0,62	0,396	0,04	1	0,56
Jaén	0,803	0,141	0,703	0,67	0,967	0,233	0,674	0,73
Sevilla	0,307	0,08	0,728	0,45	0,361	0,128	0,816	0,51

## **4.8. La aplicación de los indicadores obtenidos en los informes de fiscalización.**

Uno de los posibles beneficiarios, la Cámara de Cuentas de Andalucía, que como órgano de control externo tiene entre sus obligaciones la realización de estudios sobre la gestión de las entidades públicas, ha aprovechado los resultados de este estudio. Así, dentro de sus actuaciones en el ámbito de la fiscalización operativa, y por acuerdo del pleno en febrero de 2000, incluyó en el plan de actuaciones la ‘Fiscalización Operativa de las dotaciones y costes de la Policía Local en los ayuntamientos de capital de provincia’ (Cámara de Cuentas, 2003)<sup>11</sup>.

Como recoge el propio informe expresamente en el epígrafe V (Cámara de Cuentas, 2003: 4), la realización del mismo asume los resultados del trabajo expuesto con anterioridad, utilizando los indicadores de eficacia y eficiencia que, para el servicio de seguridad en lugares públicos, fueron propuestos y cuyo proceso de determinación y cálculo analizamos en este trabajo. No obstante, dado que el informe de fiscalización de la Cámara fiscaliza el servicio de policía local entendido globalmente, los indicadores propuestos han sido ampliados para recoger las actuaciones relativas a la ordenación del tráfico de vehículos, si bien la determinación de estos indicadores es coherente con la metodología propuesta.

---

<sup>11</sup> Este documento, una vez aprobado por unanimidad por el pleno en marzo de 2003, ha sido hecho público, a través de la página web de la Cámara de Cuentas, encontrándose pendiente de publicación en el BOJA.



El referido informe recoge cuatro conjuntos de indicadores para el análisis del servicio de policía local: de tipo general, de economía, de eficacia y de eficiencia.

El primer conjunto de indicadores, cuyo listado recogemos en el Cuadro nº 19, pretende medir aspectos generales del servicio. Por su parte, con los indicadores de economía utilizados “se persigue identificar los Gastos totales necesarios para la prestación del servicio de la Policía Local”, partiendo, para ello, de las liquidaciones presupuestarias de los distintos ayuntamientos. El conjunto de indicadores utilizados en este apartado son los relacionados en el Cuadro nº 20.

**Cuadro nº 19.** *Listado de indicadores genéricos sobre policía local utilizados por la Cámara de Cuentas de Andalucía en su informe de fiscalización del ejercicio 2000.*

1. Nº de trabajadores de la Policía Local / Miles de habitantes del municipio
2. Nº de trabajadores de la Policía Local / Kilómetros cuadrados del municipio
3. Metros cuadrados de edificios utilizados / Nº de trabajadores Policía Local
4. Nº de vehículos destinados a patrulla / Miles de habitantes del municipio
5. Medios informáticos / Nº de trabajadores de la Policía Local
6. Equipos de comunicación / Nº de trabajadores de la Policía Local

*Fuente:* Cámara de Cuentas (2003).

Como puede comprobarse, el grupo de indicadores genéricos procura dar una visión de los medios utilizados, desde el punto de vista físico, respecto del conjunto del municipio –mediante el uso de la variable población– y del tamaño del propio servicio –utilizando el número de miembros del servicio como referencia–. Mientras, los indicadores denominados de economía analizan el gasto realizado en la prestación del servicio, entendido en términos presupuestarios, en función del tamaño del municipio, del tamaño del servicio, y también respecto del conjunto de gasto realizado por el municipio.

**Cuadro nº 20.** *Listado de indicadores de economía sobre policía local utilizados por la Cámara de Cuentas de Andalucía en su informe de fiscalización del ejercicio 2000.*

1. Gasto del servicio de la Policía Local / Habitantes
2. Gasto del servicio de la Policía Local / Gasto total del ayuntamiento
3. Nº de trabajadores de la Policía Local / Nº de trabajadores del ayuntamiento
4. Gastos de personal de la Policía Local / Nº de trabajadores de la Policía Local
5. Gasto de personal del ayuntamiento / Nº de trabajadores del ayuntamiento
6. Horas trabajadas por la Policía Local
7. Porcentaje de conceptos retributivos variables / Gasto del personal de la Policía Local
8. Gasto en bienes corrientes y servicios del ayuntamiento / Nº de trabajadores del ayuntamiento
9. Gastos en bienes corrientes y servicios de la Policía Local / Nº de trabajadores Policía Local
10. Gasto de reparación de vehículos / Nº de vehículos de la Policía Local
11. Gastos de inversión de la Policía Local / Nº de trabajadores de la Policía Local

*Fuente:* Cámara de Cuentas (2003).

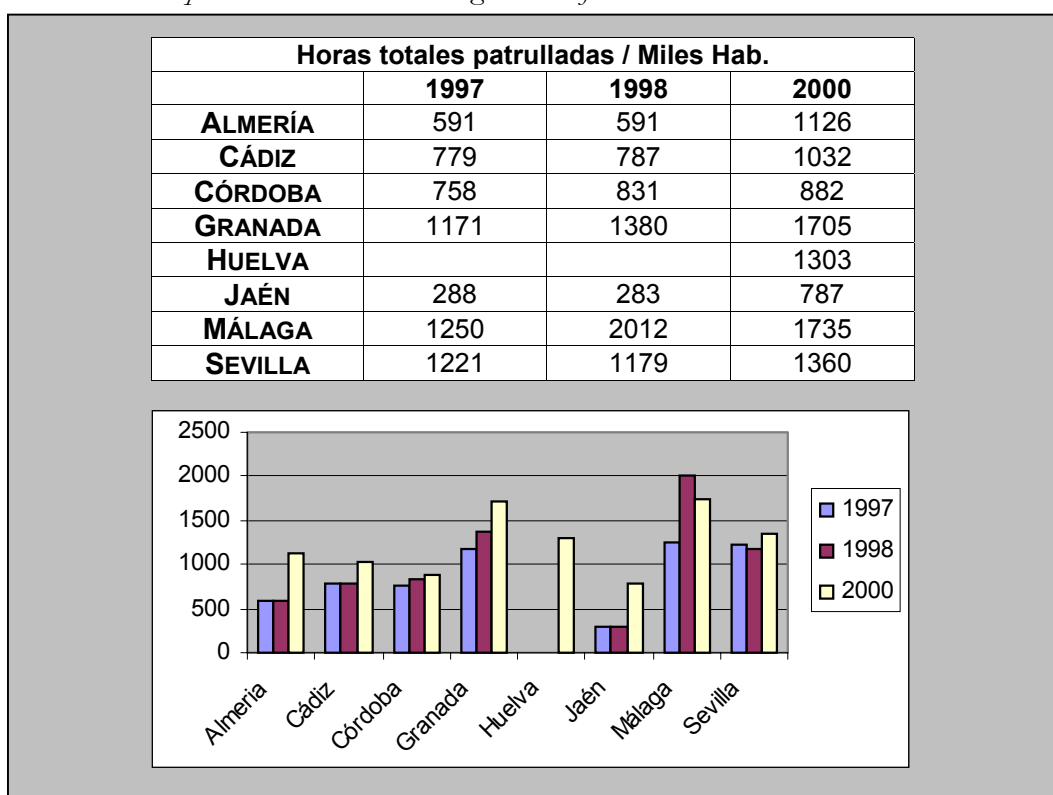
Pasando a la eficacia y eficiencia, habida cuenta que el referido informe ha empleado indicadores determinados en nuestra investigación empírica, seguidamente completamos los análisis comparativos realizados, con la inclusión de los datos referidos al año 2000.

Siguiendo el mismo orden en que presentamos los indicadores del servicio de seguridad en lugares públicos, comenzamos por el *número total de horas patrulladas por millar de habitantes* (Cuadro nº 21).

Este indicador ha sido asumido en el informe, si bien refiriéndolo al total de horas patrulladas en lugar de la media de horas que cada hombre destinaba a patrullar. A partir de estos datos, que hemos adaptado a la definición del indicador utilizado por la Cámara, se pone de manifiesto una importante tendencia al alza en la mayor parte de los municipios. Éste aumento es debido, fundamentalmente, al incremento de personal de los servicios entre los ejercicios 1998 y 2000, y también al

mayor porcentaje de personal destinado a tareas de patrulla, que, para el año 2000, y como media, es del 53% (desviación típica 13, máximo del 67% en Granada y mínimo del 29% en Jaén). Ello indica dos cosas. Por un lado, que se trata de la principal actividad realizada por la policía local. Por otro, que es la actividad en la que más énfasis se está poniendo por parte de los responsables municipales.

**Cuadro nº 21.** *Horas totales patrulladas por miles de habitantes. Comparación datos de la investigación e informe de la Cámara de Cuentas.*



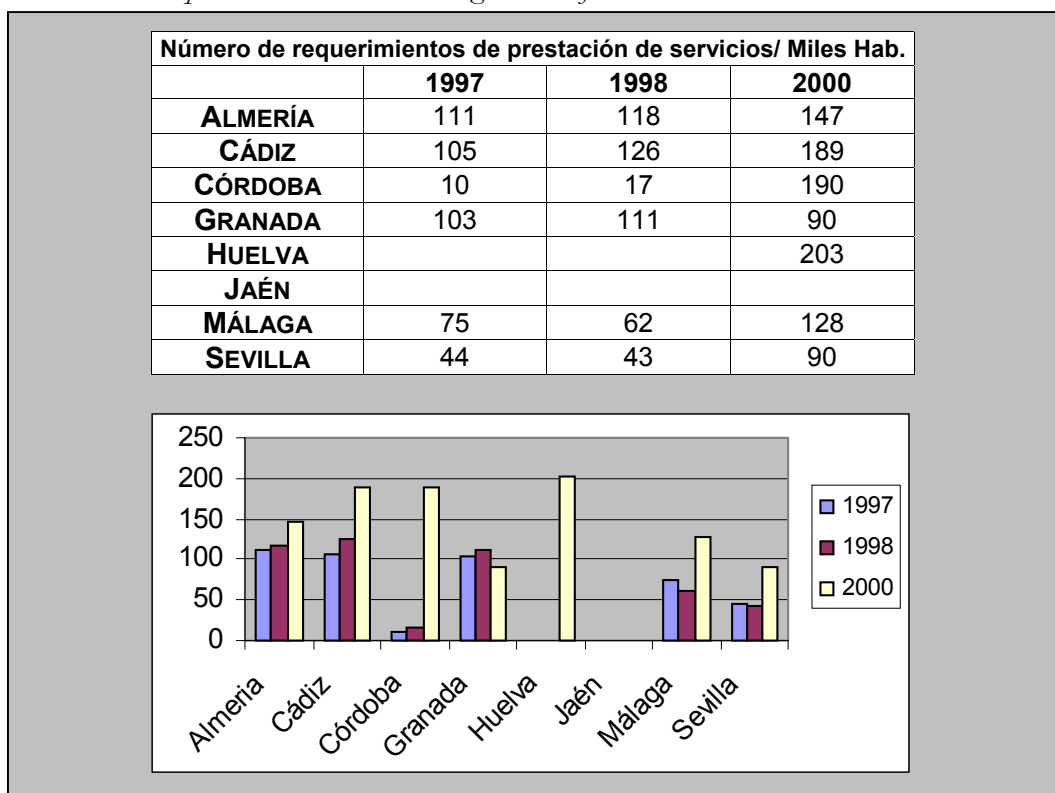
El segundo de los indicadores es el referido al *número de requerimientos de prestación de servicios*, que según el informe de la Cámara, y dado que la forma habitual de realizar estos requerimientos es a través de llamadas telefónicas, está altamente relacionado con otro de los indicadores, el tercero de los recogidos en la batería, *número de llamadas recibidas en el teléfono de la Policía Local (092)*. En ambos casos, el informe recoge el indicador de igual modo a como lo hemos hecho en nuestro

trabajo, por lo que presentamos los resultados para los tres ejercicios en el Cuadro n° 22 y en el Cuadro n° 23, respectivamente, donde se muestra una tendencia al aumento, tanto en el número de requerimientos como en el número de llamadas atendidas. En este último caso, el informe de la Cámara ha distinguido, con buen criterio, las llamadas recibidas solicitando información general, el 37% en términos medios, del resto.

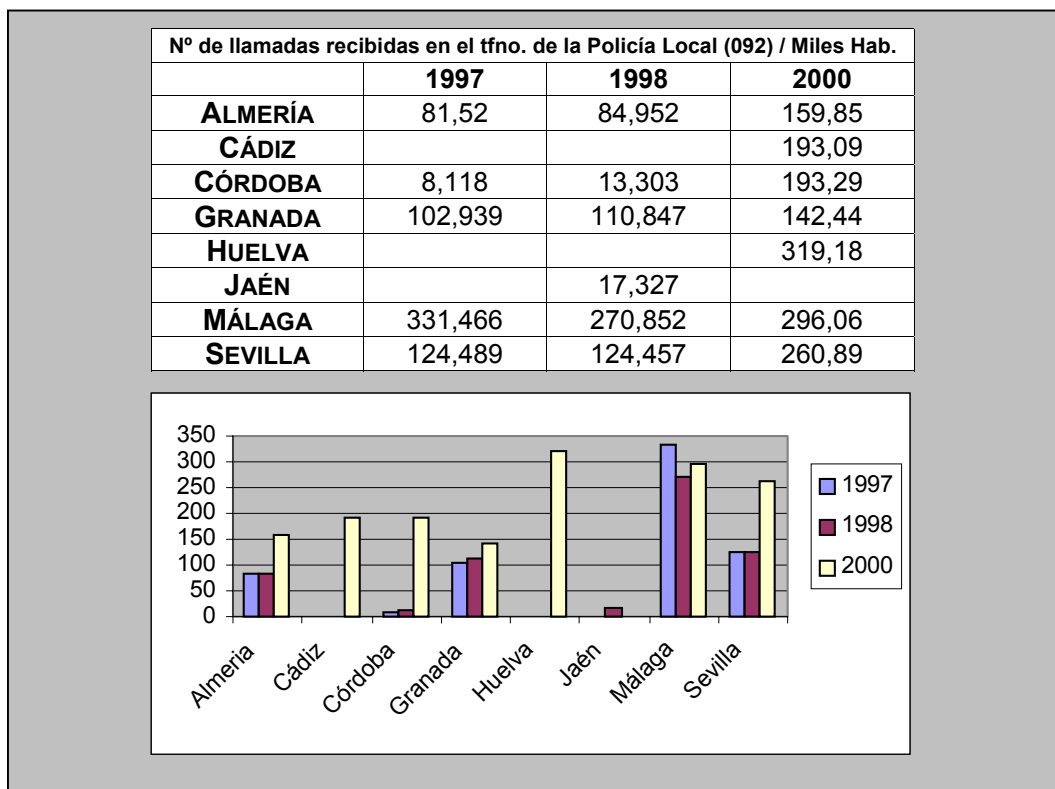
Respecto del servicio de seguridad en lugares públicos hemos de señalar que el informe de la Cámara incluye un indicador más que los que se propusieron en la batería consensuada con los responsables. Este indicador es *número de denuncias de la policía local / miles de habitantes*, que fue propuesto en la batería inicialmente presentada a la consideración de los responsables y que finalmente fue desestimado por aquéllos a favor de la inclusión del indicador sobre requerimientos. Las razones fueron diversas, y fundamentalmente debidas al hecho de referirse exclusivamente a una parte concreta de la actividad del servicio de seguridad en lugares públicos, relacionada con las sanciones. Adicionalmente, como demuestran los datos, existe una altísima correlación entre el número de denuncias y otro de los indicadores que sí fue incluido en la batería, *número de detenciones practicadas*, y que presentamos en el Cuadro n° 24.

En el caso del informe del informe de la Cámara creemos que la inclusión del referido indicador estaría justificada por el hecho de que éste estudia el servicio de policía local globalmente, y es que, como se desprende del mismo informe, más del 90% de las denuncias tramitadas en las capitales de provincia están relacionadas con temas de tráfico.

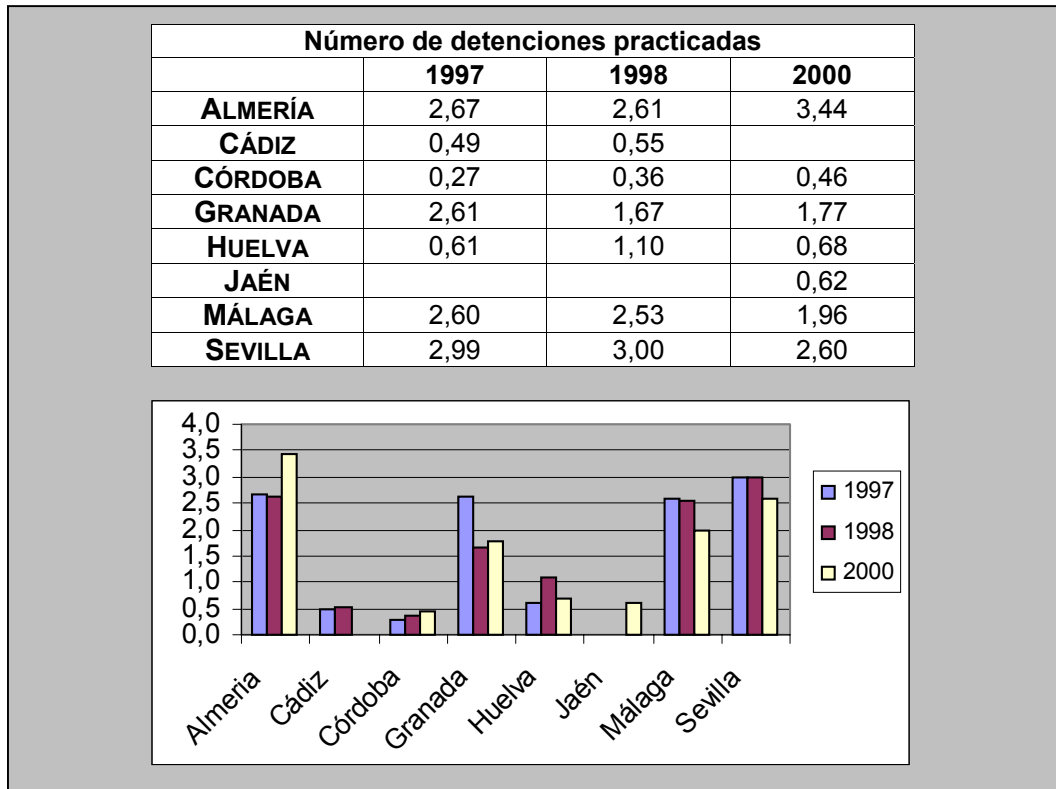
**Cuadro nº 22.** *Número de requerimientos de prestación de servicios por miles de habitantes. Comparación datos de la investigación e informe de la Cámara de Cuentas.*



**Cuadro nº 23.** *Número de llamadas recibidas en el teléfono de la policía local por mil habitantes. Comparación datos estudio e informe de la Cámara de Cuentas.*



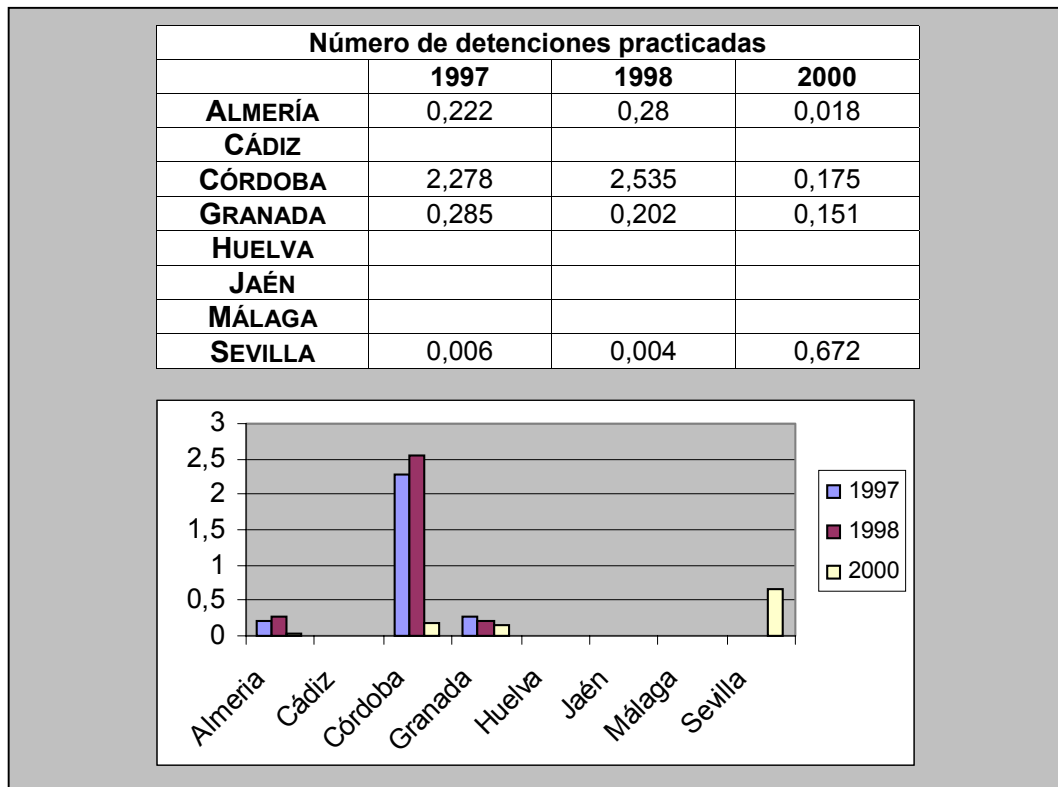
**Cuadro n° 24. Número de detenciones practicadas.**  
*Comparación datos de la investigación e informe de la Cámara de Cuentas.*



Otro de los indicadores recogidos en la batería que propusimos y que utiliza el informe de la Cámara es el indicador sobre *número total de intervenciones realizadas*. No obstante, la forma de cuantificar este indicador en el informe, al margen de incluir los datos relativos a tráfico, ha sido ampliada respecto de la forma en que las intervenciones fueron contabilizadas en nuestro estudio, razón por la que los datos no son homogéneos. Por este motivo, al contrario que en los indicadores anteriores, no incluimos la comparación y análisis de los datos de los ejercicios 1997 y 1998 con los del ejercicio 2000. Asimismo, tampoco es comparable el indicador *número de intervenciones de las que se han derivado investigaciones*.

Por último, el Cuadro nº 25 presenta los datos sobre *quejas recibidas por escrito*, cuya evolución, un tanto errática, habría que analizar en cada uno de los casos para intentar sacar conclusiones.

**Cuadro nº 25. Número de quejas recibidas por escrito.**  
*Comparación datos de la investigación e informe de la Cámara de Cuentas.*



Para completar los indicadores de eficacia del servicio de policía local, y de cara a analizar específicamente las actuaciones sobre control del tráfico, el informe incluye tres indicadores, relativos al número de controles efectuados, en valor absoluto y relacionándolos con el nivel de población y con el número de accidentes de los que se ha tenido conocimiento por tener que intervenir en ellos algún miembro de la policía local.

En cuanto a los indicadores de eficiencia, incluidos en el Cuadro nº 26, giran entorno al número de intervenciones, relacionándolas con los medios utilizados para su realización, tanto en unidades monetarias como en unidades físicas, estando fundamentados en la propuesta de nuestro estudio.

**Cuadro nº 26.** *Listado de indicadores de eficiencia sobre policía local utilizados por la Cámara de Cuentas de Andalucía en su informe de fiscalización.*

1. Número de intervenciones del servicio de la Policía Local /Medios personales y materiales
2. Número de intervenciones del servicio de la Policía Local /Gasto del servicio de la Policía Local
3. Número de intervenciones del servicio de la Policía Local /Número de trabajadores de la Policía Local
4. Número de intervenciones del servicio de la Policía Local /Gasto de personal de la Policía Local
5. Número de intervenciones del servicio de la Policía Local /Número de vehículos de la Policía Local
6. Número de intervenciones del servicio de la Policía Local /Instalaciones de la Policía Local
7. Número de intervenciones del servicio de la Policía Local /Número de equipos de comunicaciones de la Policía Local
8. Número de intervenciones del servicio de la Policía Local /Número de medios informáticos de la Policía Local
9. Número de intervenciones del servicio de la Policía Local /Gasto de los medios materiales de la Policía Local (Capítulos II y VI)

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Cámara de Cuentas (2003).

El informe de la Cámara concluye con las recomendaciones que, a la vista de los datos, se realizan a cada uno de los municipios, así como con las alegaciones que cada uno de los ayuntamientos presentan al informe<sup>12</sup>

<sup>12</sup> La alegaciones presentadas por los ayuntamientos, como acostumbra a realizar la Cámara de Cuentas en todos sus informes, se incluyen al final, en el caso de no haber sido admitidas, y en el redactado del propio informe, en el caso de haberlo sido.



En resumen, y una vez analizado el informe de la Cámara de Cuentas sobre el servicio de policía local, nos gustaría resaltar el importante paso que éste supone para la institucionalización y uso de los indicadores de gestión. Este hecho se ve reflejado en el mayor nivel de respuesta obtenido por la Cámara de Cuentas el cual es debido, además de al poder coercitivo que ésta tiene como órgano de control externo, al conocimiento que las entidades tenía de los indicadores, y a la aceptación de aquéllos al haber participado en su determinación.

No obstante lo anterior, hay que señalar algunos problemas y limitaciones. En primer lugar, como manifiesta alguna de las alegaciones realizadas, la naturaleza del servicio es compleja y reclama la puesta en marcha de indicadores adicionales que relacionen las actuaciones con el impacto que éstas tienen, es decir, indicadores de segundo nivel. Asimismo, en nuestra opinión, sería importante, una vez conseguida cierta institucionalización, avanzar en el desarrollo de los indicadores individuales, desechando aquéllos que no proporcionen información suficientemente útil e incluyendo otros que se puedan ir considerando de interés. Por otro lado, el propio informe reconoce la existencia de limitaciones por la calidad y homogeneidad de la información recibida, cuestión a la que, a partir de nuestra experiencia, dedicamos el siguiente epígrafe.

## 4.9. Problemas que limitan y condicionan la aplicabilidad de indicadores en las administraciones locales analizadas.

Una vez que hemos llevado a cabo las actuaciones necesarias para la determinación de la batería de indicadores para los servicios, intentaremos analizar la experiencia de cara a mejorar en lo posible la metodología. El primer paso en esta tarea es recoger los problemas que suponen limitaciones importantes para la efectiva aplicación de un sistema de indicadores, los cuales podemos agrupar en tres bloques: contexto organizacional, factor humano, y cultura de costes.

Cuadro nº 27. *Obstáculos a la implantación de indicadores.*

GRUPO DE OBSTÁCULOS	MANIFESTACIONES
<b>CULTURA ORGANIZACIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Excesiva centralización de los aspectos económicos.</li> <li>• Inexistencia de canales formales de comunicación.</li> <li>• Falta de medición de los objetivos en la organización.</li> <li>• Falta de comunicación entre los gestores de un servicio.</li> <li>• Heterogeneidad de competencias.</li> <li>• Ámbito distinto de actuación (caso de los bomberos).</li> </ul>
<b>FACTOR HUMANO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de apoyo de los responsables políticos.</li> <li>• Reticencias a la introducción de mecanismos de control.</li> <li>• Falta de formación del personal en técnicas de gestión.</li> <li>• Desconocimientos de la utilidad de los indicadores.</li> <li>• Baja motivación de los gestores.</li> </ul>
<b>CULTURA DE COSTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de procedimientos de cálculo de costes.</li> <li>• Baja calidad de la información sobre consumos de recursos.</li> <li>• Dispersión de información económica sobre el consumo de factores.</li> <li>• No consideración de los conceptos de costes que participan en las actividades.</li> <li>• Confusión entre conceptos económicos y presupuestarios.</li> </ul>

### 4.9.1. Contexto Organizacional.

Por lo que se refiere a las dificultades derivadas de la organización municipal, mencionaremos las siguientes cuestiones:

- *Excesiva centralización en las Áreas de Economía y Hacienda del tratamiento y control de la información económica sobre los servicios.*

La estructura burocrática de los ayuntamientos, aun cuando difiere entre ellos, presenta como característica común, en la mayor parte de los casos, la existencia de un área de Economía y Hacienda con bastante peso en la organización, donde se gestionan casi la totalidad de los aspectos económico-financieros de los distintos servicios municipales.

Sin embargo, es de destacar que la información centralizada, por lo general, no es objeto de segmentación por tipos de servicios, lo que dificulta la obtención de datos económicos específicos para cada uno de los mismos.

- *Ausencia de canales formales de comunicación entre los servicios de Economía y Hacienda centrales y los responsables de la gestión de los servicios.*

La información que se encuentra disponible en las áreas económicas, además de estar diseminada por las distintas secciones que las integran, no es facilitada a los responsables de los servicios, a lo que hay que añadir que, por norma general, no existe un canal formalmente establecido por el que el servicio pueda tener acceso y conocimiento de sus datos. En consecuencia, cualquier información económica que, en su caso, soliciten los responsables de los servicios debe elaborarse *ad hoc*.

Esta circunstancia, que ha dificultado el desarrollo del proyecto, se ha podido salvar, en algunos casos, gracias a la existencia de relaciones personales entre los jefes de los servicios y algún

miembro de las secciones económicas que nos sirvieron de contacto.

En este sentido, para ilustrar las dos dificultades anteriores, es destacable el hecho de que, por lo que se refiere a datos económicos, en el 76% de los casos se nos remitió directamente a las áreas de Economía y Hacienda de los distintos ayuntamientos, y sólo en el 23%, 4 de los 17 servicios, los responsables asumieron proporcionarlos directamente.

Es más, sólo uno de ellos contaba con una unidad administrativa propia y descentralizada, mientras que en los otros se creó un compromiso de gestionar la recopilación de datos.

En definitiva, podemos afirmar que la centralización de la información económico-patrimonial se produce en el 89% de los ayuntamientos estudiados, lo que respresenta el 94% de los servicios. Por otra parte, en el 100% de los casos donde se da una gestión centralizada no existen canales formales que suministren la información a los responsables de los distintos servicios, por lo que, ante las necesidades del proyecto, han debido elaborarse datos de forma expresa.

- *Falta de implicación global de la organización en la medición de resultados.*

Las estructuras organizativas de los ayuntamientos estudiados no están diseñadas para facilitar la medición de los outputs alcanzados a través de la ejecución de las actividades de cada servicio.

Indicativo de esta circunstancia es el hecho de que, una vez visitados todos los servicios, sólo en el 35% de los mismos se disponía de sistemas de información adecuados que permitieran facilitar los datos solicitados, si bien en alguno de los casos donde no se disponía de ellos se estaban realizando actuaciones para lograr contar con los mismos. No obstante, sólo en uno de los servicios, y

desde el año 95, se realiza una memoria de actuaciones donde se ponen de manifiesto de alguna manera los outputs.

- *Ausencia de canales de información adecuados entre el personal técnico de los servicios para suministrar los datos requeridos por el proyecto.*

Esta dificultad se ha puesto de manifiesto, fundamentalmente, cuando se han producido relevos en el puesto de responsable máximo de cada servicio. Así, cada vez que un nuevo responsable accedía a la dirección de un servicio, era obligado, ante su total desconocimiento del proyecto, ponerle al día en cuanto al desarrollo del mismo.

Desde que se mantuvieron los contactos iniciales, en un total de siete servicios se ha producido cambio de responsable. En los tres primeros casos que se produjeron hubo de explicarse nuevamente la totalidad del proyecto, existiendo no pocas reticencias por parte de los nuevos responsables. A la vista de esta circunstancia, para los dos siguientes casos, toda vez que el anterior responsable permanecía en la estructura de mando del servicio y podía disponer de los datos, se optó por mantenerlos como interlocutores válidos, siempre con conocimiento por parte de los nuevos responsables. Los dos casos restantes son algo particulares, porque en el primero, el nuevo responsable lo había sido con anterioridad de otro de los servicios estudiados, circunstancia por la que conocía el proyecto suficientemente. Por lo que respecta al último de ellos, se mantuvo al anterior interlocutor, si bien se produjeron mayores dificultades que en los casos anteriores en que se había elegido esta solución.

Por último, hemos de señalar dos problemas que podrían considerarse más específicos de los servicios que han sido objeto de estudio, como son:

- *Heterogeneidad en la asunción de competencias establecidas legalmente por parte de los servicios en los diferentes municipios.*

Tanto para el caso del servicio de Seguridad en Lugares Públicos como para el de Prevención y Extinción de Incendios no se desarrollaban las mismas actividades en los distintos municipios. A modo de ejemplo, la prevención no era realizada en todos los casos por los servicios de bomberos, ya que en algunos municipios esta competencia era asumida por las áreas de urbanismo.

- *Diversidad en la delimitación del ámbito geográfico de actuación, para el servicio de prevención y extinción de incendios.*

Considerando que algunos de los servicios analizados, pese a circunscribir su ámbito teórico de actuaciones a un determinado término municipal, ven ampliado su alcance en virtud de la atención a llamadas de otros municipios, resulta difícil establecer comparaciones homogéneas entre los resultados de las actuaciones emprendidas por cada Ayuntamiento. Es más, cabe destacar la existencia de servicios con competencias en comarcas o incluso provincias, lo que condiciona aún más el producto de la confrontación de datos.

Dada la naturaleza del servicio que se presta, el 100% de los servicios que hemos estudiado responde a llamadas de los municipios que requieren su intervención. Además, para el caso de Cádiz, la organización se realiza en un consorcio provincial dividido en cuatro áreas comarcales de la provincia. Por otro lado, en el año 99 el servicio de bomberos de Jaén deja de ser municipal para pasar a ser provincial, mientras que el servicio municipal de Granada, a cambio de cierta participación financiera, asume actuaciones en el área metropolitana de la capital. Asimismo, encontramos el caso particular de Huelva, donde coexisten dos servicios, uno provincial y otro municipal, de forma que el primero se ocupa de la prestación

de los servicios en la capital y algunos pueblos adyacentes, y el segundo del resto de la provincia.

#### **4.9.2. Factor Humano.**

Algunos de los principales problemas que hemos detectado están directamente relacionados con la actitud, conocimientos o motivación por parte del personal de los entes locales en general y de los servicios en particular. De esta forma, y resumiendo las situaciones planteadas, podemos señalar como más importantes, aunque sin ánimo de agotar la casuística, las siguientes dificultades:

- *Escaso impulso de los responsables políticos para lograr la implicación de los gestores en el desarrollo del proyecto.*

El primer paso realizado, en aras a alcanzar las condiciones adecuadas de institucionalización y estandarización, fue la remisión de una carta por parte de la FAMP a los alcaldes de los ayuntamientos objeto del estudio. La misma pretendía presentar el proyecto, al tiempo que solicitar su colaboración para la consecución de los fines que se planteaban.

La respuesta a esta carta fue la designación de los jefes de los servicios como interlocutores del ayuntamiento para el equipo de trabajo, consiguiéndose, así, contactar con los gestores.

Sin embargo, no hemos percibido una continuidad en el apoyo que, desde nuestra óptica, debiera haber existido por los órganos políticos, y que hubiera impulsado y facilitado la ejecución de las tareas. Este hecho ha quedado constatado cuando, ante la aparición de ciertas barreras que obstaculizaron el trabajo, fue necesario recurrir de nuevo a la intervención política para salvar las mismas.

- *Reticencias ante la introducción de mecanismos de evaluación de la gestión.*

Aunque consideramos que el proyecto ha tenido una acogida aceptable por parte de los responsables técnicos municipales, hemos de señalar que algunos de ellos mostraron, de entrada, algunas reticencias. Éstas, tal como las entendemos, pudieron deberse al desconocimiento de los objetivos y a una idea errónea sobre las intenciones del mismo, lo que evidencia la ausencia de comunicación interna al respecto en cada ayuntamiento.

No obstante, si se han podido percibir ciertos recelos y reticencias a la posibilidad de ser evaluados y comparados con las prestaciones realizadas por otros servicios, siendo insistente la preocupación por parte de los responsables de dónde y para qué iban a ser utilizados los datos y resultados del estudio.

- *Falta de formación del personal en técnicas de gestión.*

Son los propios responsables los que señalan como barrera para una adecuada gestión la falta de formación con que cuentan en estas cuestiones la mayor parte de la escala técnica. Además, la generalidad de los jefes de los servicios, pese a mostrar cierto interés en el tema, no son conocedores de la realidad económica, por lo que en la mayor parte de los casos, como ya se ha mencionado, nos han remitido a las áreas de Economía y Hacienda.

Es manifiesto que, tanto en el caso de los máximos responsables técnicos como en el de los puestos de *staff*, las cuestiones referentes a temas de gestión económico-financiera reciben una escasa atención.

- *Desconocimiento de la utilidad de los indicadores como instrumentos al servicio de la gestión.*

Como consecuencia de la mencionada falta de formación, en la gran mayoría de los casos, los indicadores eran desconocidos como



herramientas útiles para la gestión de los servicios. De esta forma, en las entrevistas personales, fue necesaria una breve explicación sobre el proyecto, deteniéndonos especialmente en qué es un indicador y en las utilidades que los mismos pueden ofrecer a los responsables.

- *Baja motivación de los gestores*

Por último, en este apartado de barreras relativas al componente humano, es destacable la escasa motivación que manifestaron los gestores en algún momento del estudio, lo que ha originado que el mismo se viera relegado en sus prioridades frente a otras actividades. Esto ha originado continuas demoras en la realización de las actuaciones que han llevado a un considerable alargamiento del proceso sobre las previsiones iniciales.

### **4.9.3. Cultura de Costes.**

Un aspecto importante en el estudio reside en la identificación y cálculo de los costes de los servicios, imprescindibles para la cuantificación de los indicadores de eficiencia que van a formar parte de las baterías.

Para el cálculo de costes se optó por un enfoque de costes completos o *Full Cost*, puesto que de esta forma se imputa el total de los consumos producidos a los *outputs* generados por las actividades. No obstante, hemos de referir la dificultad existente para la cuantificación de los mencionados indicadores a partir de los datos disponibles, debido tanto a la falta de homogeneidad de la información facilitada como a la carencia de ésta en determinados aspectos.

Insistimos, pues, de igual forma que se viene haciendo por distintas instituciones y estudiosos de la problemática económica local,

en la necesidad de impulsar el desarrollo y aplicación de un adecuado sistema de costes adaptado a estas Administraciones, que les ayudaría en multitud de aspectos de su gestión, y del que los indicadores de gestión en general y los de eficiencia en particular saldrían especialmente beneficiados. Sin embargo, lo anterior no es óbice para llegar a disponer de datos básicos necesarios para la cuantificación de los indicadores de eficiencia. En este sentido, creemos posible, al tiempo que se implanta el sistema de indicadores, el desarrollo de un modelo simple y operativo para el cálculo de costes con la finalidad de facilitar los datos necesarios para su aplicación a las distintas actividades encuadradas en los servicios estudiados.

En el estudio, por lo que a cuestiones económico-patrimoniales se refiere, y con la intención de conseguir datos con los que determinar los costes de los servicios, se requirió información de los siguientes apartados: personal, edificios, vehículos, aplicaciones informáticas, maquinaria, equipos para el proceso de información, mobiliario, pertrechos del personal y otros, apartado este último donde se incluían entre otros los gastos por consumo de electricidad, teléfono y combustible.

Del análisis de las respuestas recibidas cabe seleccionar, como más interesante, lo siguiente:

- Los datos relativos a las retribuciones del personal son los que más reticencias han originado a la hora de facilitarse, a pesar de lo cual se dispone de información 71% de los servicios. Sin embargo, en el 50% de las respuestas obtenidas, los datos no se ajustaron, exactamente, a lo que se requería.
- Respecto de los edificios, se dispone de algún tipo de valoración para el 41% de los servicios, habiéndose asignado la misma de diversas formas: valor catastral, valor venal, tanto alzado, etc.

- En el caso de los vehículos, se cuenta con datos para el 65% de los servicios, aunque la principal dificultad reside en que no en todos los casos se recoge la amortización de los mismos.
- Únicamente se dispone de datos sobre maquinaria para el 18% de los servicios, mientras que este porcentaje baja al 12% en el caso de los equipos de proceso de información. En el 41,% del total se dispone de valoraciones para el mobiliario y sólo en el 24% para los pertrechos del personal
- Por último, en alusión al apartado de otros datos, se ha recogido información correspondiente al 47% de los servicios, aunque éste es el apartado donde han surgido más discrepancias entre la valoración efectuada por las áreas de Economía y Hacienda y la realizada por el servicio.

A los efectos de la asignación de valores a los correspondientes indicadores de eficiencia, y tras recibir los datos solicitados a los gestores, hemos constatado las siguientes disfunciones:

- *Ausencia de procedimientos de cálculo de costes.*

A pesar de la necesidad de datos de costes para la gestión de los servicios y la necesidad de su cálculo para aquellos donde se exija una tasa o precio público por su prestación, no se dispone, para los servicios y ayuntamientos estudiados, del más mínimo y sencillo procedimiento para su cálculo, circunstancia que ha provocado numerosas dificultades a la hora de realizar el estudio.

- *Baja calidad de la información sobre consumos de recursos.*

Como consecuencia del punto anterior, la información de que se ha dispuesto para la realización del trabajo y el cálculo de los indicadores, entendemos que no reúne el máximo posible de requisitos exigibles a la misma.

Hemos de advertir que, en el cuestionario para la recogida de datos económicos se determinaban con claridad aquellos aspectos que debían considerarse como coste, a pesar de lo cual las respuestas obtenidas no han seguido en todos los casos dichas indicaciones, ya sea por desconocimiento, por dificultad o imposibilidad de cálculo o simplemente por dejadez.

- *Dispersión de la información económica sobre consumo de factores.*

Una de las razones por las que la información disponible ha sido calificada de baja calidad obedece a la dispersión de la información referente a datos económicos, que a su vez está relacionada con los problemas de descoordinación que hemos señalado en el primero de los bloques de este epígrafe.

Ello nos obligó a recurrir, como puede verse en el cuadro 2, a distintas secciones y departamentos para que nos facilitaran datos económicos, sin que en ninguno de los casos esta información se proporcione a los responsables técnicos y jefes de los servicios implicados, según hemos señalado anteriormente.

Todo ello incide en las valoraciones asignadas a los consumos, ya que puede diferir su forma de cálculo, lo que en algunos casos afecta a la comparabilidad de la información.

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

En la mayoría de los ayuntamientos no se llevan a cabo las oportunas amortizaciones de los elementos de inmovilizado que, afectos a la prestación de servicios, están sujetos a depreciación.

- *Confusión entre conceptos económicos y presupuestarios.*

Por último, hemos de señalar que la mayoría de los responsables de los servicios confunden aspectos económicos y presupuestarios, de

forma que en más de una ocasión, cuando se les preguntaba por cuestiones de tipo económico, sus respuestas se remitían a las disponibilidades en créditos presupuestarias y la liquidación anual del presupuesto.

## 4.10. Nuevo planteamiento de la metodología propuesta.

A partir de la experiencia con los dos servicios analizados, estamos en disposición de afirmar que el estudio ha tenido una acogida aceptable por parte de los responsables municipales, alcanzándose distintos objetivos, como son:

1. Propuesta de una metodología para la elaboración y normalización de indicadores, así como su puesta en práctica en los ayuntamientos de las principales ciudades de Andalucía.
2. Diseño de un listado normalizado de indicadores de eficacia de primer nivel para los servicios de seguridad en lugares públicos y prevención y extinción de incendios. Estas baterías han sido elaboradas con la colaboración de los gestores de los servicios, por lo que cuentan con el apoyo de los mismos, paso ineludible para su implantación efectiva en cualquier entidad.
3. Medición de los *outputs* de los citados servicios con la batería de indicadores obtenidos y aproximación a la evaluación de la eficiencia mediante indicadores de eficiencia parcial.
4. Identificación de los principales problemas para la efectiva implantación de indicadores de gestión en los servicios públicos de los municipios analizados, que creemos extensible, con carácter general, a municipios de similares características.

Durante el desarrollo de la investigación, además de contrastar la metodología propuesta, también hemos conseguido cierta concienciación de los gestores sobre la necesidad y conveniencia de llevar a cabo los oportunos controles de gestión, así como un relativo interés por la información disponible en los servicios. Además, la implicación de la Cámara de Cuentas de Andalucía, utilizando los indicadores en su informe de gestión sobre la policía local, supone un paso adelante en la institucionalización de indicadores para evaluar las actuaciones de los servicios.

En consecuencia, estamos convencidos de que la metodología empleada, aunque ha mostrado aspectos mejorables, es adecuada. Por tanto, aplicaremos las mismas fases en los nuevos servicios, si bien, tomando en consideración las dificultades observadas, habrán de realizarse algunos ajustes en la mismas.

En primer lugar, buscando el conocimiento y apoyo de los responsables políticos y técnicos, tendremos que entrar en contacto con los mismos. Por la implicación que adquieren en los distintos servicios, sería conveniente comprometer a los concejales delegados para que, como responsables políticos, actúen como interlocutores e impulsores del estudio de cara a los gestores del servicio, que de esta forma no verán la iniciativa como algo realizado desde fuera de su organización. Con posterioridad, habría que insistir a los miembros de los servicios en la relevancia del proyecto de cara a la gestión de los mismos.

Realizados los contactos preliminares y sondeada la realidad de los servicios en cada uno de los ayuntamientos, presentaremos, para la consideración por parte de los gestores, una propuesta de indicadores, la cual será elaborada partiendo de las normas legales y de la experiencia con personas relacionadas con la gestión de ese tipo de servicio. Una vez analizada tal propuesta individualmente por cada uno de ellos,

recogeríamos sus opiniones, eliminando, incluyendo o modificando indicadores.

Cuando dispongamos de una visión del servicio y de la opinión de los gestores sobre los indicadores, creemos que sería muy productivo reunir a todos los responsables para que, mediante la interacción de los propios gestores, determinen, como primer resultado del proceso, baterías de indicadores normalizados. A partir de estas baterías, con la información obtenida, y la colaboración e implicación de los gestores en el proceso de elaboración y selección de los indicadores, estaríamos en condiciones de emprender la evaluación de los servicios mediante el empleo de las baterías establecidas. En base a la experiencia adquirida, creemos que los datos necesarios para tal evaluación pueden obtenerse con relativa fiabilidad de la información disponible en los servicios. Después, una vez evaluados los servicios de los municipios, sería muy conveniente poder comentar con los gestores los resultados obtenidos y que realizasen las apreciaciones que considerasen de interés, para poder realizar los análisis de los datos y alcanzar conclusiones que redunden en la mejora de los servicios.

El planteamiento esbozado está centrado en los indicadores que, desde el punto de vista de las realizaciones, midan adecuadamente el servicio y sirvan como indicadores de eficacia. Para los indicadores de eficiencia, mientras no existan modelos de contabilidad de costes mínimamente estandarizados, nos planteamos dos opciones. La primera, menos compleja, consistiría en, una vez se disponga de los datos referentes a las prestaciones y de unos mínimos datos económicos, elaborar indicadores que, a partir de los datos disponibles, evalúen homogéneamente los distintos servicios. Por otra parte, como paso previo en el camino hacia la implantación de indicadores de eficiencia, y a modo de aproximación a éstos, pueden elaborarse indicadores basados en gastos presupuestarios, bien sabidas las diferencias que esta

aproximación plantea. Aquí habrían de considerarse, por su condición de gasto corriente, los capítulos I, II y IV del presupuesto, así como, si es que son habituales y necesarias para la prestación del servicio, las incluidas en el capítulo VII. A priori, la valoración del consumo de activos fijos podríamos intentar obtenerla del inventario, pero la realidad de los ayuntamientos nos hace ser escépticos en este aspecto.

Finalmente, la agregación de indicadores nos parece de interés. La opción adoptada para la experiencia con los dos servicios analizados, es coherente, pero presenta la debilidad de considerar a todos los indicadores de igual manera, por lo que, habremos de buscar un modo de asignar ponderaciones, lo que, desde nuestro punto de vista, ha de hacerse en función de las opiniones de quienes gestionan los servicios.

En resumen, una vez incorporadas las modificaciones para evitar en lo posible las limitaciones que hemos observado, la metodología quedaría como sigue:

- En la fase de aproximación habrá de conseguirse el apoyo e implicación de los concejales delegados y de los gestores, quienes con sus opiniones determinarán las actividades y pesos relativos de éstas, de forma que puedan ser agregadas con posterioridad en función de la importancia de cada una.
- Aunque realizaremos una propuesta abierta de indicadores, que habrá de servir de ejemplo y de base para la elaboración de la batería definitiva, apostamos porque los gestores delimiten, de forma conjunta, los indicadores con los que van a evaluarse sus servicios y determinen la relevancia de cada uno, lo que nos será de utilidad de cara a los análisis comparativos y al proceso de agregación. De esta forma conseguiremos el listado definitivo de indicadores a utilizar, así como la implicación efectiva de los



responsables, su coparticipación y compromiso con las baterías, que así son el fruto del consenso entre los distintos gestores.

- Evaluación de las actuaciones, recogiendo directamente los datos de los servicios, tanto sobre prestaciones como sobre *inputs*, donde, mientras no existan otras posibilidades, habremos de utilizar las liquidaciones presupuestarias.
- Retroalimentación con los gestores, como paso hacia la institucionalización de las baterías y para conseguir un mejor análisis de la información obtenida.



# 5. APLICACIÓN PRÁCTICA

## A LOS SERVICIOS DE CULTURA, DEPORTES Y PARQUES Y JARDINES

---

### 5.1. Ámbito de aplicación.

Una vez realizada una primera aplicación a dos servicios y enriquecida nuestra propuesta con la experiencia obtenida, nos planteamos realizar, como ya determinamos en los objetivos de nuestro trabajo, una nueva aplicación sobre otros tres servicios. Así, como ampliación del convenio existente con la Cámara de Cuentas y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, estudiamos tres nuevos servicios: *cultura*, *deportes* y *parques y jardines*. El ámbito subjetivo sobre el que realizamos la investigación permanece invariable sobre las mismas nueve ciudades sobre las que se hizo el anterior, es decir, las ocho capitales de provincia de Andalucía y Jerez de la Frontera como municipio más habitado.

La determinación de los servicios únicamente puede entenderse en el contexto de la disposición e intereses de las entidades que promueven el estudio. Pese a todo, al contrario que sucedía con los dos servicios

analizados con anterioridad, nos encontramos con servicios en los que no se ejerce autoridad ni están entre los reservados. Ello significa, por un lado, que las actuaciones públicas no son las únicas que cubren las necesidades de los ciudadanos, más aún, las propias autoridades públicas pueden ejercer sus competencias, no sólo a través de la prestación directa, sino que puede utilizarse cualquier tipo de modelo de gestión indirecta con el fin de cumplir con las obligaciones que competen al Ayuntamiento.

Para nuestro trabajo nos planteamos únicamente el desarrollo de indicadores, como un primer paso en el conocimiento de la realidad de las prestaciones en estos servicios, de cara a una posterior profundización que permitiese distinguir como afecta a la gestión el modelo elegido para su prestación. De igual modo, otra línea de investigación de interés, que ahora también supera nuestras expectativas, sería analizar el papel que cumplen las prestaciones públicas respecto del conjunto de la oferta en servicios en los que se concurre libremente con el mercado.

## **5.2. Análisis de los servicios y sus actividades.**

En el estudio de estos nuevos servicios, vamos a partir de las actividades que se realizan en el mismo. Para ello, al igual que hicimos en los casos de seguridad en lugares públicos y prevención y extinción de incendios, comenzamos estudiando las competencias que dichos servicios tienen legalmente asignadas. A partir de ahí, y para acercarnos lo más posible a la realidad de los servicios, antes de contactar con los gestores, consultamos con distintos expertos para perfilar las actividades y tareas en función de la importancia que éstas tienen en el día a día de los mismos.

### 5.2.1. Servicio de Cultura.

Dentro de las competencias que una entidad local debe de asumir, se encuentra, como recoge la LRBRL en su artículo 25.2.m., la referida a *‘actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo’*.

En el marco de nuestra investigación, vamos a diferenciar entre el servicio de cultura y el de deportes. En el primero de ellos, el de cultura, las actividades que lo conforman, siguiendo la normativa legal, serían los siguientes:

- Creación, gestión y mantenimiento de bibliotecas municipales (art. 26.1.b de la LRBRL).
- Fomento de museos (art. 44 de la Constitución Española de 1978).
- Gestión de servicios de información a la juventud (art. 26 de la LRBRL).
- Promoción y apoyo a la creación de asociaciones con fines culturales (art. 44 de la CE).
- Fomento y desarrollo de las actividades artísticas (art. 44 de la CE).
- Concesión de licencias para ejercicio de actividades recreativas, de celebración de fiestas y de verbenas populares (Ley 10/1990).
- Resolución de expedientes sancionadores (art. 31.4 de la Ley 10/1990).
- Inspección y clausura, en su caso, de los locales dedicados a actividades recreativas (Ley 10/1990).

- Gestión de los servicios de temporada en las playas (art. 115 de la Ley 22/1988 y art. 208.c del RD 1471/1989).

Pero, el día a día de las áreas de cultura municipales no responde completamente al conjunto de actividades que acabamos de relacionar. Mediante conversaciones con responsables y miembros de éstas áreas, llegamos a la determinación de la siguiente estructura y conjunto de actividades:

- *Actividades artísticas y culturales*, donde se incluirían la promoción, organización y/o realización de actuaciones musicales, teatrales, conferencias, exposiciones, etc.
- *Promoción cultural*, referida a la difusión de la cultura que se realiza a través de las ayudas que el área presta a distintos colectivos y artistas, bien a través de subvenciones bien mediante la puesta a disposición de medios municipales.
- *Bibliotecas, hemerotecas y otros archivos*.
- *Fiestas populares*.

Estos listados representan una propuesta inicial, que, presentada a los gestores y en función de su opinión como expertos, sirva de base para la determinación de las actividades más importantes en el servicio. Una vez concretemos las actividades y la importancia que cada una de ellas tienen en el conjunto del mismo, se procederá al diseño de indicadores de gestión útiles para la evaluación de las mismas.

### **5.2.2. Servicio de Deportes.**

Al igual que con el servicio de cultura, la LBRL determina la asunción por parte de los entes locales de las actividades deportivas. Esta competencia se concreta, en virtud del art. 26 de la LRBRL y art. 3.5.a de

la Ley 30/1980, en la organización y promoción de actividades deportivas y en el mantenimiento y puesta a disposición de instalaciones deportivas de uso público, controlando su grado de utilización.

En el caso específico de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las competencias deportivas han sido reguladas mediante la Ley 6/1998, de forma que el Capítulo I del Título II determina cuales son las competencias que corresponden a la administración autonómica y cuales a las entidades locales. En concreto, el artículo 7.1 enumera éstas últimas, tal como reproducimos a continuación:

*Artículo 7. Competencias de las entidades locales.*

*1. Sin perjuicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía y atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, las entidades locales ejercerán por sí o asociadas, de conformidad con la presente Ley, con lo establecido en la legislación básica sobre régimen local y con la legislación de Andalucía sobre régimen local, las siguientes competencias y funciones:*

*a. La promoción del deporte, especialmente del deporte de base y deporte para todos.*

*b. La colaboración con las entidades deportivas andaluzas y otros entes públicos y privados para el cumplimiento de las finalidades previstas en esta Ley.*

*c. La organización y, en su caso, autorización de manifestaciones deportivas en su territorio, especialmente las de carácter popular.*

*d. La organización de actividades y competiciones para participantes en edad escolar en los términos que reglamentariamente se establezcan.*

*e. La colaboración en la formulación de los instrumentos de planificación del sistema deportivo.*

*f. La construcción, mantenimiento y gestión de instalaciones deportivas, de acuerdo con el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía, así como la gestión y mantenimiento de las instalaciones de su titularidad y de las cedidas por la Comunidad Autónoma, en los términos que en cada caso se establezca.*

- g. El establecimiento y obtención de reservas de suelo para instalaciones deportivas en los términos establecidos en la legislación sobre el régimen del suelo y ordenación urbana.*
- h. La elaboración y actualización de un inventario de las infraestructuras deportivas de acuerdo con los criterios de la Junta de Andalucía.*
- i. La autorización para la apertura de las instalaciones deportivas conforme a los requisitos establecidos en el artículo 54, así como los que reglamentariamente se determinen.*
- j. La elaboración y ejecución de los planes locales de instalaciones deportivas de conformidad con lo previsto en el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía y con la normativa de aplicación.*
- k. La promoción y fomento del asociacionismo deportivo en su territorio, especialmente mediante el apoyo técnico y económico.*
- l. La organización, en su caso, de su estructura local administrativa en materia deportiva.*
- ll. Cualesquiera otras que les sean atribuidas o delegadas de conformidad con el ordenamiento jurídico.*

Así, salvo por lo que respecta al apartado 'g', relativo a reserva del suelo, más propio del área de urbanismo, el servicio de deportes habrá de encargarse de todas y cada una de las actividades relacionadas.

Al igual que en el caso anterior, mantuvimos conversaciones con gestores responsables del área de deportes para perfilar las actividades a considerar. Según las opiniones de estos expertos, las actividades recogidas por la Ley 6/1998 se podrían agrupar, por cuestiones operativas, en las siguientes, que nos servirán de base para la propuesta a evaluar por los gestores de las nueve ciudades analizadas:

- *Instalaciones*, donde se incluye la gestión y mantenimiento de las mismas, dentro de la planificación autonómica que supone el plan director de infraestructuras de Andalucía.



- *Actividades*, organización de actividades deportivas en general, especialmente las orientadas al deporte para todos y deporte de base.

### 5.2.3. Servicio de Parques y Jardines.

El servicio de parques y jardines se encontraría inserto dentro del más amplio servicio de medio ambiente. Siguiendo la legislación, debido a la generalidad con la que es tratada esta cuestión, es complejo delimitar cuáles habrían de ser las áreas o actividades que formarían parte de dicho servicio, ya que encontramos referencias genéricas en la Ley 4/1989 sobre las tareas a realizar. En concreto, habla de la gestión de terrenos forestales de utilidad pública, de velar por la conservación de recursos naturales y de las especies de la flora y la fauna silvestres, y de la conservación de zonas verdes<sup>11</sup>.

Con el objeto de determinar mejor las actividades y los indicadores de este servicio, recurrimos a diversos documentos de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. En particular, el 'Programa de Sostenibilidad Ambiental' considera las siguientes áreas: el ciclo del agua; la gestión sostenible de los residuos urbanos; el uso racional y eficiente de la energía; el paisaje urbano; flora y fauna urbanas; zonas verdes y espacios libres; la calidad del aire; la protección contra la contaminación acústica; la movilidad urbana; la educación ambiental, comunicación y participación ciudadana; y por último, la población para distintos ámbitos del área medio ambiental gestionada por los entes municipales.

---

<sup>11</sup> Véanse los art. 2.3 y 26.1 de la citada Ley 4/1989.

Evidentemente, la relación anterior recoge, de forma extensiva, todas las cuestiones relativas al medio ambiente, las cuales caen bajo las competencias de diversidad de áreas municipales (urbanismo, suministro de agua, recogida de residuos sólidos, sanidad, etc.). De entre las distintas secciones, nos vamos a centrar en la de ‘zonas verdes y espacios libres’, que considera cuestiones como dotación de zonas verdes, recursos relacionados con la gestión y el mantenimiento de las zonas verdes y flora y fauna urbanas, donde se distingue la densidad de arbolado urbano, conservación de la fauna, superpoblación de especies y grado de protección de la flora y la fauna urbanas.

Teniendo en cuenta lo expuesto, tuvimos la oportunidad de contactar con expertos del área de parques y jardines, seleccionando finalmente, como propuesta inicial a los gestores de las actividades del servicio, las siguientes:

- *Mantenimiento y conservación*, que correspondería a una gran área en la que se recogerían todas las actuaciones del servicio en cuanto a las actividades propias del cuidado y adecentamiento de las zonas verdes urbanas.
- *Inventario*, que incluiría el conjunto de los elementos vegetales y de mobiliario urbanos que son el fin del servicio y que, por tanto, generan actividad en el mismo.

### **5.3. Aproximación.**

Con la intención de que el estudio contase con el mayor grado posible de conocimiento y apoyo institucional por las ventajas que ello supone, en esta fase de aproximación iniciamos una serie de comunicaciones y contactos con distintos niveles de los ayuntamientos. Como primera medida, y puesto que su participación en momentos

puntuales del estudio anterior fue decisiva, se remitió, a través de la FAMP, una carta a los alcaldes de los nueve municipios, recordándoles los objetivos de la investigación y comunicándoles el nuevo alcance.

No obstante, a diferencia de lo realizado en la primera aplicación, entramos en comunicación con los concejales delegados. En estos contactos tuvimos la oportunidad de explicar pormenorizadamente a los responsables políticos de cada área los objetivos, las fases del estudio, el porqué de la colaboración que solicitábamos y las ventajas que, para la gestión del servicio, tendría su participación, poniéndonos a su disposición para la resolución de cuantas dudas surgiesen o para cualquier cuestión que desearan consultar sobre el desarrollo de estudio. Por último, solicitamos contar con un interlocutor dentro del servicio.

Hemos de resaltar que la totalidad de los concejales mostraron su interés por la investigación y que su participación e intervención ha facilitado enormemente el desarrollo del trabajo, lo que reafirma nuestra convicción sobre la necesidad de que los responsables políticos se encuentren involucrados, cuando menos, en las fases de planteamiento del estudio.

Tras explicar el proyecto a los responsables políticos, éstos nos pusieron en contacto con los técnicos de cada una de las áreas, y comunicamos con ellos para trasladarles los objetivos y las fases del estudio, así como los términos de su colaboración.

Dentro de la fase de aproximación también nos propusimos delimitar distintas áreas de actividad dentro de los servicios. Con ello buscamos abarcar las actuaciones realizadas, observando los servicios en su conjunto y limitando los posibles sesgos. También es importante, para la realización de agregaciones, conocer la importancia que los gestores dan a cada una de las áreas determinadas en un servicio. Con este fin, a

partir de las actividades establecidas en el análisis de los servicios, solicitamos a los gestores que valorasen el peso relativo de cada una respecto del total. Como criterios para la ponderación de las actividades, debían de considerar, principalmente, los siguientes aspectos: 1) tiempo empleado en la preparación y desarrollo de la actividad; 2) cantidad de usuarios actuales del resultado de la actividad; 3) usuarios/beneficiarios potenciales del resultado de la actividad; 4) coste de los recursos humanos y materiales dedicados a la actividad.

## **5.4. Formulación de una propuesta abierta de indicadores.**

En todos los casos, la validación definitiva de los indicadores habrá de realizarse por los gestores. A tal fin, cada gestor realizará una propuesta de indicadores para cada una de las actividades determinadas en la fase anterior. Con posterioridad, en función de la decisión conjunta de los gestores, deben elegirse aquellos indicadores de mayor utilidad.

Pese a lo anterior, creímos oportuno realizar una propuesta base a partir de la que construir la batería de indicadores definitiva. El objetivo de esta propuesta inicial es múltiple. Por un lado, recoger y aprovechar las propuestas ya existentes sobre indicadores en estas áreas. Además, buscamos proponer ejemplos del tipo de indicadores a conseguir. Por último, conocer la posibilidad o no de calcular determinado tipo de datos, así como la importancia que, en principio, se le da a los distintos ítems sugeridos, razón por la que pedimos a los responsables que, para cada uno de los indicadores presentados, valoren la posibilidad o no de obtener datos y, al mismo tiempo, la relevancia que tiene para la gestión la disponibilidad de esa información.

Para la elaboración de esta propuesta tuvimos en cuenta las realizadas, en primer lugar, por las distintas iniciativas existentes en el Reino Unido, en segundo lugar las recogidas en el documento de contabilidad de gestión número 26 de AECA dedicado a 'Indicadores de Gestión para los Ayuntamientos' (AECA, 2002).

En el caso del Reino Unido, dentro de los indicadores de la *Audit Commission* (ACPIs), nos centraremos en dos áreas: ocio y recreo, y bibliotecas. En la primera encontramos indicadores relativos a los servicios de deportes y parques y jardines, mientras que en una y otra se pueden encontrar aspectos relativos al servicio de cultura. Por otra parte, en la iniciativa *Best Value*, nos detendremos en el área de cultura y servicios relacionados, donde están recogidos los aspectos de los tres servicios que estamos analizando. Por último, dentro de los proyectos participados por la AC existe otro listado de indicadores que puede ser interesante: *Library of Local Performance Indicators* en la que la AC, en colaboración con la *Improvement and Development Agency* (IDeA), ha elaborado un conjunto de indicadores para las entidades locales, relativos a los servicios prestados por éstas, de forma que las autoridades puedan consultarlos y elegir los indicadores con los que quieren realizar su evaluación. En este caso, los aspectos de nuestro interés son incluidos en el epígrafe de servicios culturales.

La segunda de las fuentes manejada es la propuesta más reciente realizada en nuestro país, razón por la que, en principio, responde a la realidad de los municipios españoles. Nos referimos al documento sobre indicadores para ayuntamiento elaborado por AECA (2002). Este documento propone indicadores de gestión para distintas áreas a partir

de un *mapa de actividades y servicios municipales*<sup>12</sup> (AECA, 2002: 14). Las actividades que nos interesan serían las referidas a varias de las subáreas mencionadas dentro del epígrafe genérico de cultura, que incluye: medioambiente, consumo, promoción y difusión de la cultura, educación física, deportes y esparcimientos, arqueología y protección del patrimonio histórico-artístico.

Para el presente trabajo, el servicio de cultura, entendido como promoción, organización, gestión y realización de actividades de tipo cultural y artístico, habría de centrarse en la subárea de promoción y difusión de la cultura. También se podría considerar, desde una concepción más amplia, la quinta de las subáreas mencionadas, relativa al patrimonio histórico. Pese a ello, muchos de los municipios asumen las competencias de este apartado a través de actividades realizadas por distintas concejalías, al tiempo que comparten esta gestión con entidades públicas estatales y/o autonómicas, razón por la que es preferible no incluirla.

De igual modo, las actividades de educación física y deporte, en el marco de nuestra investigación, serán tratadas de forma diferenciada, ya que, por la enorme y creciente importancia que están adquiriendo las actividades deportivas, los ayuntamientos están dedicando gran cantidad de recursos a las mismas y, por lo general, están siendo gestionadas de forma diferenciada a las actividades de cultura, lo que también podría decirse respecto de parques y jardines considerado dentro de medio ambiente.

---

<sup>12</sup> Este mapa de actividades sigue la clasificación funcional del presupuesto de gastos de las entidades locales.

A continuación pasamos a recoger, para cada uno de los servicios, los indicadores propuestos en cada caso.

### 5.4.1. Servicio de Cultura.

Comenzamos por los ACPIs para el ejercicio 1999/2000:

- Museos
  - Número de museos dirigidos o sostenidos por la autoridad
  - Número de estos museos que están registrados en el registro de *Museums & Galleries Commission*
  - Número de visitas a/utilidades museos por cada 1.000 habitantes
  - Número de estas visitas que son en persona por cada 1.000 habitantes
  - Coste neto por visita/uso
- Bibliotecas
  - Número de libros y otros elementos publicados por las autoridades de la biblioteca per capita.
  - Número de visitas per capita a las bibliotecas públicas.
  - Número de libros y registros disponibles en las bibliotecas municipales per capita.
  - Número de bibliotecas públicas:
    - Abiertas 45 horas o más a la semana
    - Abiertas de 10 a 44 horas por semana.
    - Bibliotecas móviles
  - Porcentaje de usuarios de las bibliotecas que encuentran libro(s) que ellos querían y/o la información que necesitaban.
  - Porcentaje de usuarios satisfechos con la gestión y horario de la biblioteca.
  - Gatos neto por habitante en bibliotecas.

Por su parte, el gobierno, para el ejercicio 2000/2001 (DETR, 1999a), y dentro de la iniciativa *Best Value*, propuso, para el servicio de cultura, los siguientes indicadores (BVPIs 2000/2001):

- Objetivos estratégicos
  - Número de alumnos que visitan museos y galerías en grupos escolares organizados
  - ¿Tiene la autoridad local una estrategia cultural local?
- Costes/Eficiencia
  - Coste por visita a bibliotecas públicas
  - Gasto per capita en medios y actividades culturales y recreativas
- *Outcomes* de la prestación del servicio
  - Número de visitantes per capita a bibliotecas públicas
  - Porcentaje de usuarios de bibliotecas que encuentran libro/información

que querían, o la reservan y están satisfechos con el *outcome*.

- Acceso justo
  - Porcentaje de residentes del grupo objetivo satisfechos con las actividades culturales y recreativas de la autoridad local

De cara los ejercicios 2002/2003 ha sido propuesta la eliminación de cuatro de los indicadores listados con anterioridad, que son: *nº de alumnos que visitan museos y galerías, gasto per capita en medios y actividades culturales y recreativas, número de museos dirigidos por la autoridad y porcentaje de museos registrados* y, por último, el *número de visitas a museos por cada 1.000 habitantes*.

Por lo que se refiere al documento de AECA, tomamos en cuenta los siguientes indicadores propuestos respecto de la promoción y difusión de la cultura:

**Cuadro nº 28.** *Indicadores de gestión propuestos por AECA para el área de promoción y difusión de la cultura de ayuntamientos.*

A. ECONOMÍA E INPUTS	
A.1. Coste unitario de personal	a) Costes totales del personal de promoción y difusión de la cultura / N° de personas empleadas
A.2. Ahorro adquisición libros y productos editoriales	a) Coste efectivo contratado de publicaciones / Precio tipo de licitación o de catálogo
A.3. Coste servicio promoción y difusión de la cultura por habitante	a) Costes totales del Servicio de Promoción y difusión de la cultura / N° de habitantes
B. EFICACIA Y OUTPUTS	
B.1. Eficacia operativa	a) N° de plazas ofertadas en bibliotecas municipales / N° previsto de plazas ofertadas en bibliotecas municipales b) N° de plazas ofertadas en hemerotecas municipales / n° previsto de plazas ofertadas en hemerotecas municipales c) N° de plazas ofertadas en centros culturales / N° previsto de plazas ofertadas en centros culturales d) N° de plazas ofertadas en centros de teatro y música / N° previsto de plazas ofertadas en centros de teatro y música.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>e) N° de préstamos realizados en bibliotecas municipales / N° previsto de préstamos realizados en bibliotecas municipales</li> <li>f) N° de visitantes en museos y exposiciones municipales / N° previsto de visitantes en museos y exposiciones municipales.</li> </ul>
B.2. Eficacia presupuestaría en gastos	a) Gastos reales de promoción y difusión de la cultura / Gastos presupuestados de promoción y difusión de la cultura
B.3. Eficacia general	a) Ingresos reales de promoción y difusión de la cultura / Ingresos presupuestados de promoción y difusión de la cultura
B.4. Eficacia general	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) N° de plazas ofertadas en bibliotecas municipales / N° de habitantes</li> <li>b) N° de plazas ofertadas en hemerotecas municipales / N° de habitantes</li> <li>c) N° de plazas ofertadas en centros culturales / N° de habitantes</li> <li>d) N° de plazas ofertadas en centros de teatro y música / N° de habitantes</li> <li>e) N° de préstamos realizados en bibliotecas municipales / N° de habitantes</li> <li>f) N° de visitantes en museos y exposiciones municipales / n° de habitantes.</li> </ul>
<b>C. EFICIENCIA Y PROCESOS</b>	
C.1. Eficiencia (real) del personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) N° de plazas ofertadas en bibliotecas municipales / N° de personas empleadas</li> <li>b) N° de plazas ofertadas en hemerotecas municipales / N° de personas empleadas</li> <li>c) N° de plazas ofertadas en centros culturales / N° de personas empleadas</li> <li>d) N° de plazas ofertadas en centros de teatro y música / N° de personas empleadas</li> <li>e) N° de préstamos realizados en bibliotecas municipales / N° de personas empleadas</li> <li>f) N° de visitantes en museos y exposiciones municipales / N° de personas empleadas</li> </ul>
C.2. Eficiencia (econ.) del personal	a) N° de plazas ofertadas en bibliotecas municipales / Costes de personal

	<ul style="list-style-type: none"> <li>b) N° de plazas ofertadas en hemerotecas municipales / Costes de personal</li> <li>c) N° de plazas ofertadas en centros culturales / Costes de personal</li> <li>d) N° de plazas ofertadas en centros de teatro y música / Costes de personal</li> <li>e) N° de préstamos realizados en bibliotecas municipales / Costes de personal</li> <li>f) N° de visitantes en museos y exposiciones municipales / Costes de personal</li> </ul>
C.3. Eficiencia global del servicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) N° de plazas ofertadas en bibliotecas municipales / Costes totales</li> <li>b) N° de plazas ofertadas en hemerotecas municipales / Costes totales</li> <li>c) N° de plazas ofertadas en centros culturales / Costes totales</li> <li>d) N° de plazas ofertadas en centros de teatro y música / Costes totales</li> <li>e) N° de préstamos realizados en bibliotecas municipales / Costes totales</li> <li>f) N° de visitantes en museos y exposiciones municipales / Costes totales</li> </ul>
<b>D. EXCELENCIA</b>	
D.1. Información municipal a través Internet	a) N° medio mensual de accesos a la página web del ayuntamiento / N° de habitantes
D.2. Tiempo apertura museos y exposiciones permanentes	a) N° de horas de apertura anuales / 365
D.3. Tiempo apertura bibliotecas municipales	a) N° de horas de apertura anuales / 365
D.4. Recursos disposición público	a) N° de m <sup>2</sup> de museos y exposiciones / N <sup>a</sup> de habitantes
D.5. Usuarios reales servicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) N° de lectores de las bibliotecas municipales / N° de habitantes</li> <li>b) N° de visitantes en los museos municipales / n° de habitantes</li> </ul>
D.6. Volumen de referencias en bibliotecas	a) N° de referencias (libros, revistas, CD-ROM, etc.) de las bibliotecas municipales / N° de habitantes (en miles)
D.7. Volumen de quejas o reclamaciones	a) N° de reclamaciones en relación con bibliotecas y museos municipales / N° de habitantes (en miles)
D.8. Valoración ciudadana	a) Puntuación obtenida en encuestas por el servicio de promoción y difusión de la cultura

Considerando los indicadores anteriores, proponemos, como listado inicial, y adaptándonos al caso de los municipios que estudiamos, los siguientes, clasificados según las actividades que se someterán a la consideración de los responsables de los servicios:

- Programación y desarrollo de actividades artísticas:
  - ✓ M<sup>2</sup> de superficie de locales destinados a representaciones artísticas
  - ✓ Aforo de locales destinados representaciones artísticas
  - ✓ N° de representaciones artísticas (teatrales y de música y danza)
  - ✓ N° de espectadores de representaciones artísticas (teatrales y de música y danza)
  
- Promoción y difusión cultural
  - ✓ N° de horas de jornadas, cursos, seminarios y conferencias (organizados o en los que se participa)
  - ✓ M<sup>2</sup> dedicados a museos y/o salas de exposiciones
  - ✓ N° de exposiciones no permanentes organizadas
  - ✓ N° de obras de arte de la colección permanente
  - ✓ N° de subvenciones concedidas (a actividades organizadas por asociaciones culturales o vecinales; actividades conveniadas con la entidad; otros motivos)
  - ✓ Días de duración de fiesta (organizadas por el área de cultura o en los que se participa o colabora el área del cultura)
  - ✓ N° de permisos de casetas y atracciones de feria
  - ✓ N° de asistentes a jornadas, cursos, seminarios y conferencias

- ✓ N° de visitantes a museos y exposiciones
- ✓ N° de beneficiarios de subvenciones concedidas
- Bibliotecas, hemerotecas y archivos
  - ✓ M<sup>2</sup> dedicados a bibliotecas, hemerotecas o archivos
  - ✓ N° de puestos de ordenadores disponibles con acceso a Internet
  - ✓ N° referencias a disposición de los lectores
  - ✓ N° anual de visitantes a bibliotecas
  - ✓ N° anual de préstamos domiciliarios realizados
- Satisfacción general con el servicio
  - ✓ Reclamaciones y sugerencias presentadas formalmente

### **5.4.2. Servicio de Deportes.**

Para deportes el listado de ACPIs para el ejercicio 1999/2000 únicamente considera los siguientes:

- Piscinas y centros deportivos
  - Número de bañistas y otras visitas por 1.000 habitantes
  - Coste neto por bañista/visitante

Por su parte, el gobierno inglés propone como BVPIs para el ejercicio 2000/2001:

- Costes/Eficiencia
  - Gasto per capita en medios y actividades culturales y recreativas
- Acceso justo
  - Porcentaje de residentes del grupo objetivo satisfechos con las actividades culturales y recreativas de la autoridad local

Por último, considerando el documento de AECA (2002):

- Educación física, deportes y esparcimientos:

**Cuadro nº 29.** *Indicadores de gestión propuestos por AECA para el área de promoción y difusión de la cultura de ayuntamientos.*

A. ECONOMÍA E INPUTS	
A.1. Coste unitario de personal	a) Costes totales del personal de educación física, deportes y esparcimientos / N° de personas empleadas
A.2. Ahorro adquisición equipamientos e instalaciones deportivas	a) Coste efectivo contratado de los equipamientos/ Precio tipo de licitación
A.3. Coste servicio educación física, deportes y esparcimiento por habitante	a) Costes totales del servicio de educación física, deportes y esparcimientos / N° de habitantes
B. EFICACIA Y OUTPUTS	
B.1. Eficacia operativa	a) N° de m <sup>2</sup> ofertados de instalaciones deportivas cubiertas / N° previsto de m <sup>2</sup> ofertados de instalaciones deportivas cubiertas b) N° de m <sup>2</sup> ofertados de instalaciones deportivas descubiertas / N° previsto de m <sup>2</sup> ofertados de instalaciones deportivas cubiertas
B.2. Eficacia presupuestaria en gastos	a) Gastos reales de educación física, deportes y esparcimientos / Gastos presupuestados de educación física, deportes y esparcimientos
B.3. Eficacia presupuestaria de ingresos	a) Ingresos reales de educación física, deportes y esparcimientos / Ingresos presupuestados de educación física, deportes y esparcimientos
B.4. Eficacia general	a) N° de m <sup>2</sup> ofertados de instalaciones deportivas cubiertas / N° de habitantes b) N° de m <sup>2</sup> ofertados de instalaciones deportivas descubiertas / N° de habitantes
C. EFICIENCIA Y PROCESOS	
C.1. Eficiencia (real) del personal	a) N° de m <sup>2</sup> ofertados de instalaciones deportivas cubiertas / N° de personas empleadas b) N° de m <sup>2</sup> ofertados de instalaciones deportivas descubiertas / N° de personas empleadas
C.2. Eficiencia (econ.) del personal	a) N° de m <sup>2</sup> ofertados de instalaciones deportivas cubiertas / Costes de personal b) N° de m <sup>2</sup> ofertados de instalaciones deportivas descubiertas / Costes de personal

C.3. Eficiencia global del servicio	a) N° de m <sup>2</sup> ofertados de instalaciones deportivas cubiertas / Costes totales b) N° de m <sup>2</sup> ofertados de instalaciones deportivas descubiertas / Costes totales
<b>D. EXCELENCIA</b>	
D.1. Tiempo medio de apertura instalaciones deportivas	a) N° medio de horas de apertura anuales / 365
D.2. Recursos disposición público	a) N° de personas empleadas en educación física, deportes y esparcimiento / N° de habitantes
D.3. Usuarios reales servicio	a) N° de usuarios reales de las instalaciones deportivas / N° de habitantes
D.4. Volumen de quejas o reclamaciones	a) N° de reclamaciones en relación con los servicios de Educación Física, deportes y esparcimientos / N° de habitantes (en miles)
D.5. Valoración ciudadana	a) Puntuación obtenida en Encuestas por los servicios de educación física, deportes y esparcimientos

Nuestra propuesta inicial<sup>13</sup>, clasificada según las áreas de actividad consideradas en virtud de la opinión de los expertos en el área serían:

➤ Instalaciones

- ✓ M<sup>2</sup> de instalaciones deportivas al aire libre
- ✓ M<sup>2</sup> de instalaciones deportivas cubiertas
- ✓ N° de horas de apertura anuales de instalaciones deportivas
- ✓ Horas totales dedicadas a mantenimiento y conservación

---

<sup>13</sup> Sobre el servicio de deportes, en el caso de Andalucía, existen varios estudios con distinto alcance. En este sentido pueden verse Correal (1999a –sobre las capitales de provincia– y 1999b –sobre municipios de 50.000 habitantes–). Estos estudios se centran en el análisis pormenorizado de las instalaciones, del personal y del presupuesto de los servicios deportivos.

- ✓ N° de usuarios de instalaciones deportivas (1. actividades propias; 2. clubes deportivos y actividades escolares; 3. libre uso)
- ✓ N° de horas de ocupación de las instalaciones (1. actividades propias; 2. clubes deportivos y actividades escolares; 3. libre uso)
- Actividades y competiciones deportivas regulares
  - ✓ N° de cursos deportivos organizados (programa de Octubre-Junio; programa de verano)
  - ✓ Plazas en cursos deportivos organizados (programa de Octubre-Junio; programa de verano)
  - ✓ N° de competiciones locales ofertadas
  - ✓ N° de participantes en cursos deportivos
  - ✓ N° de participantes en competiciones deportivas
- Actividades y competiciones puntuales
  - ✓ N° de manifestaciones deportivas populares organizadas
  - ✓ N° de subvenciones concedidas (actividades federadas de clubes, actividades conveniadas con la entidad, otros motivos)
  - ✓ N° de participantes en manifestaciones deportivas populares organizadas
  - ✓ N° de beneficiarios de subvenciones concedidas
- Satisfacción general con el servicio
  - ✓ Reclamaciones y sugerencias presentadas formalmente

### 5.4.3. Servicio de Parques y Jardines.

En el Reino Unido, el número de indicadores específicos sobre las actividades de este servicio no es muy amplio, al considerarse incluido en otros. La AC solamente recoge en su listado algunos indicadores sobre zonas de recreo, en concreto:

- Patios de recreo
  - Número de patios de recreo y áreas de juego proporcionadas por el consejo por 1.000 niños menores de 12 años
  - Porcentaje de éstos que:
    - ✓ Se ajustan a las normas nacionales para áreas locales de juego no equipadas
    - ✓ Se ajustan a las normas nacionales para áreas locales de juego equipadas
    - ✓ Se ajustan a las normas nacionales para las áreas de juego equipadas más grandes y de barrio

Por su parte, la iniciativa *Best Value*, no formula ningún indicador significativo respecto de este servicio. Si recurrimos a los indicadores aconsejados por la *Audit Commission*, en la iniciativa *The Library*, para su uso voluntario y como complemento a los establecidos por el gobierno, encontramos algunos relativos a parques y jardines, como por ejemplo:

- Patios de recreo
  - Porcentaje de área de parques o espacios abiertos acreditados con la distinción de bandera verde (indicador de calidad)
  - Número de campos y áreas de juego provistas por el ayuntamiento por cada 1.000 niños de menos de 12 años (indicador de *outcome* de prestación del servicio)
  - Número de pistas de deportes disponibles para el público por cada 1.000 habitantes (indicador de objetivos estratégicos)
  - Área de parque o espacios verdes por cada 1.000 habitantes (indicador de objetivos estratégicos)
  - Gasto neto total por habitante en parques y espacios abiertos (indicador de coste/eficiencia)

El documento de AECA, aunque incluye indicadores sobre el área de medio ambiente, no recoge ninguno que esté referido concretamente a los parques y jardines. Para considerar una iniciativa nacional, recurrimos al ya mencionado con anterioridad 'Programa de



Sostenibilidad Ambiental’ de la Junta de Andalucía que incluye lo que denomina ‘propuesta de indicadores básicos de medio ambiente urbano del programa ciudad 21’. Dicho listado nos puede servir para tener un mejor conocimiento de las cuestiones relevantes del área medioambiental en general y del servicio de parques y jardines en particular. Dentro de la propuesta presentan los indicadores para las áreas que mencionamos con anterioridad. Entre las distintas secciones que considera encontramos la de ‘zonas verdes y espacios libres’, donde se relacionan los indicadores siguientes:

- Dotación de zonas verdes
  - Metros cuadrados de zonas verdes por habitante en la ciudad
  - Desviación respecto al estándar legal de 5 m<sup>2</sup>/habitante de la dotación de zonas verdes de la ciudad
  - Metros cuadrados de zonas verdes respecto al número total de viviendas
- Dotación de zonas verdes
  - Recursos relacionados con la gestión y el mantenimiento de las zonas verdes
- Recursos relacionados con la gestión y el mantenimiento de las zonas verdes
  - Fórmulas de mantenimiento de zonas verdes: Tipo de agua suministrada para riego (potable, no potable) y sistema de riego empleado
  - Recursos para el mantenimiento de las zonas verdes

También nos puede ser de interés la sección que este mismo proyecto dedica a ‘Flora y Fauna urbanas’, para las que se plantean como indicadores los siguientes:

- Densidad de arbolado urbano
  - Número de árboles por habitante en la ciudad
  - Ordenanza municipal de arbolado urbano
  - Porcentaje de especies autóctonas de vegetación
- Conservación de la fauna
  - Inspecciones realizadas sobre especies de inmaduros, exóticas o protegidas
- Superpoblación de especies
  - Control de superpoblación de especies.
  - Grado de protección de la flora y la fauna urbanas:
  - Porcentaje de edificios rehabilitados con medidas para la protección de aves

Al igual que en los servicios previos, nuestra propuesta inicial de indicadores, que como en los otros casos anteriores hemos elegido intentando adecuarnos a la realidad de los servicios en los municipios analizados, clasificados según las actividades descritas para el servicio son:

➤ Inventario

- ✓ M<sup>2</sup> de superficie de zonas verdes (forestales, urbana, plazas, parques, medianas ajardinadas, lugares significativos)
- ✓ Inventario de árboles (vías públicas, parques)
- ✓ Inventario en parques y jardines (elementos vegetales - exceptuando árboles-, arbustos, césped, borduras vegetales)
- ✓ Elementos de mobiliario (bancos, fuentes, áreas de juegos infantiles, otros)

➤ Mantenimiento y conservación

- ✓ Horas totales de mantenimiento y conservación (personal con relación contractual directa con el ayuntamiento, personal subcontratado)
- ✓ Elementos mecánicos mínimos a disposición del servicio (propiedad municipal, de entidades concesionarias)
- ✓ M<sup>2</sup> de superficie regada (manualmente, con sistemas automáticos)
- ✓ N° de incidentes provocados por árboles de viarios.

## **5.5. Diseño de las baterías de indicadores.**

Como ya hemos dicho, la selección de los indicadores es función de las opiniones de los responsables de los servicios. Para ello, recogimos las opiniones individuales que cada uno de los gestores ha realizado

sobre las actividades de los servicios, así como la valoración sobre la propuesta abierta de indicadores. Sin embargo, a pesar de estar estudiando municipios de parecidas características (área geográfica similar, importante tamaño poblacional, ocho de los nueve municipios son capitales de provincia, etc.), se observa cierta variabilidad en la opiniones tanto por lo que se refiere a las actividades como en lo relativo a los indicadores. Es pues, necesario, para aunar posiciones y centrar la evaluación en aquellas cuestiones de mayor interés, alcanzar un consenso. Con este objetivo convocamos una reunión en la que se aplica, aunque con ciertas modificaciones, la técnica de grupo nominal.

Esta técnica pretende aprovechar las bondades de las decisiones de grupo con el objetivo de priorizar entre diversas alternativas. Con este fin combina el trabajo individual con el trabajo en grupo, pudiendo dividirse en las siguientes cuatro fases: 1) generación individual de ideas; 2) retroalimentación entre los miembros del grupo; 3) discusión de cada una de las ideas; 4) votación individual sobre la prioridad de las ideas. Con esta forma de actuación, intentamos soslayar los problemas más conocidos de las decisiones a través de grupos, persiguiéndose los siguientes objetivos (Ponte, 2001): 1) asegurar los diferentes procesos para cada una de las fases de creatividad; 2) equilibrar la participación entre los miembros; 3) incorporar técnicas de votación en la recopilación del juicio del grupo<sup>14</sup>.

A continuación exponemos, para cada uno de los tres servicios estudiados, un resumen de las opiniones recogidas de los gestores, las decisiones finalmente adoptadas y las baterías normalizadas conforme quedaron determinadas por los propios gestores.

---

<sup>14</sup> Una profundización en esta técnica, desarrollada por Delbecq y Van de Ven, puede verse en García León (1994).

### 5.5.1. Servicio de Cultura.

El peso relativo asignado a las actividades propuestas es el que detallamos en el Cuadro nº 30, donde se advierte, además de la variabilidad, que todas las actividades, excepto la de hemerotecas, obtuvieron una valoración que podría considerarse significativa respecto del conjunto del servicio<sup>15</sup>.

**Cuadro nº 30.** *Valoración de las actividades propuestas Servicio de Cultura.*

ACTIVIDADES	Media	Mínimo	Máximo
1. Programación, organización y realización de eventos y actividades teatrales	14,75	2	30
2. Programación, organización y realización de eventos y actividades musicales y de danza	16,38	4	30
3. Organización, impartición y colaboración en cursos	3,75	0	20
4. Organización y colaboración en exposiciones	9,63	4	20
5. Bibliotecas	11,38	3	20
6. Hemerotecas	1,71	0	5
7. Archivos	6,50	2	15
8. Organización de Fiestas Populares	11,38	0	30
Valoración media conjunta	75,48		

<sup>15</sup> La valoración recogida es la facilitada por los gestores de los servicios que han actuado de interlocutores para la realización de este trabajo en función de su experiencia y considerando cuatro criterios y que eran, como ya señalamos: 1) tiempo empleado en la preparación y desarrollo de la actividad; 2) cantidad de usuarios actuales del resultado de la actividad; 3) usuarios/beneficiarios potenciales del resultado de la actividad; 4) coste de los recursos humanos y materiales dedicados a la actividad.

Considerando el peso que cada una de las actividades tiene en el conjunto de los municipios, estas ocho propuestas recogerían el 75% de la actividad realizada por los servicios culturales de los municipios consultados. Además, al tratarse de una aproximación a la realidad de cada uno de los municipios, los gestores de cada uno de ellos incluyeron aquellas actividades que, a su juicio, no habían sido consideradas. Éstas aportaciones fueron sintetizadas y agrupadas, sirviendo como base de discusión en la reunión mantenida con los responsables de los servicios.

Una vez que los responsables analizaron y discutieron las actividades, propusimos la agrupación de algunas por su afinidad y la no consideración de otras por ser poco relevantes o muy particulares de un municipio en concreto. El conjunto de actividades final que los gestores consideran que debe ser evaluado, y por tanto, sobre el que han de elaborarse indicadores, figura en el Cuadro nº 31.

**Cuadro nº 31.** *Actividades consideradas en el Servicio de Cultura.*

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Jerez	Málaga	Sevilla	Media
1. Programación, organización y realización de eventos y actividades teatrales		20		15	10	20	10	0	20	13,6
2. Programación, organización y realización de eventos y actividades musicales y de danza		20		15	6	20	10	1,3	19	13
3. Programación, organización y realización de eventos y actividades audiovisuales		15		5	15	3	3	21,3	3	9,3
4. Organización, impartición y colaboración en cursos, seminarios, conferencias y otros		5		15	17	15	7	9	3	10,2
5. Programación y gestión de salas expositivas de artes plásticas		7		15	7	7	15	36,6	10	13,9
6. Bibliotecas, servicio de publicaciones, promoción de la lectura y actividades literarias		5		15	7	15	15	3,5	15	10,7
7. Patrimonio: Museos, archivos y hemerotecas		3		10	8	10	10	6,6	15	8,9
8. Organización de Fiestas populares		25		10	30	10	30	21,7	15	20,3

\* Los municipios que aparecen en blanco no pudieron asistir a la reunión y no facilitaron valoración para el conjunto final de actividades

Respecto de los indicadores, según las respuestas recibidas sobre la propuesta abierta, podemos señalar que, del total de 20 indicadores sugeridos para este servicio, 10 fueron considerados, para una escala de 1 (poco relevante) a 5 (muy relevante), por el conjunto de los responsables (puntuación media) por encima de 3, aumentando hasta 15 si se considera una relevancia media de 2,5. No obstante, dado que los dos indicadores sobre fiestas populares (*número de días de fiesta y nº de casetas y atracciones de feria*) se ven perjudicados en la valoración media, que se hace sobre el total de municipios que han contestado, puesto que en dos de los municipios que han señalado que es una actividad que corresponde a otro área municipal y no los ha valorado, sólo tres serían los indicadores que, en principio, podrían ser descartados por su baja representatividad: *número de horas de jornadas, cursos y seminarios y conferencias; número de obras de arte de la colección permanente; número de puestos de ordenadores disponibles con acceso a Internet.*

En cuanto a la valoración de la factibilidad, hemos de señalar que es alta para el conjunto de los listados, puesto que 14 de los 20 indicadores pueden calcularse en el 70% de los municipios que han respondido. Esta posición mejoraría si tenemos en cuenta que uno de los municipios no ha valorado la factibilidad de cálculo, razón por la que la media está infravalorada.

Además de estos indicadores los responsables añadieron algunos otros que, como hicimos con las actividades, fueron sistematizados e incluidas dentro de la propuesta a discutir en la reunión con los responsables.

Durante esta reunión, los responsables del servicio de cultura adoptaron las siguientes decisiones sobre los indicadores:

- Valorar favorablemente la globalidad de los indicadores, creyéndose oportuna la aplicación de todos ellos, salvo el indicador *número de obras de arte de la colección permanente* y el relativo a *número de puestos de ordenadores disponibles con acceso a Internet*, que son eliminados por su baja relevancia.
- Sobre la factibilidad de cálculo, los responsables optaron por asumir que cualquier indicador relevante debería estar disponible, si no para ejercicios cerrados, sí para ejercicios futuros, razón por la que se incluyen todos en la batería salvo el indicador *número de beneficiarios de subvenciones concedidas* que, a pesar de su alta relevancia, es difícilmente calculable con los sistemas actuales.
- Aunque se aprecia la bondad de disgregar la información facilitada por los indicadores, la totalidad de los responsables creen que no sería oportuna su realización, por lo menos en principio, ya que complicaría aún más la puesta en marcha de la recogida de datos en los distintos municipios.
- Se reformulan los siguientes indicadores:
  - ✓ *Número de horas de jornadas, cursos, seminarios y conferencias.* Este indicador presentaba una valoración de la relevancia o muy alta o muy baja. Ello es debido a que parte de los gestores lo consideran adecuado en su redacción actual, mientras que otros estiman que es más interesante conocer el *número de jornadas, conferencias, seminarios y conferencias*. Al final los gestores acordaron tener presentes ambos aspectos.
  - ✓ *Metros cuadrados dedicados a museos y/o salas de exposiciones.* Debido a que museos y exposiciones fueron encuadradas en actividades distintas, fue necesario modificar este indicador dividiéndose en dos; el primero referido únicamente a salas expositivas, y el segundo que incluye a los museos junto con

las hemerotecas y los archivos, dejándose para otro indicador los *Metros cuadrados dedicados a bibliotecas*.

- ✓ *Número de visitantes de museos y exposiciones*, que por el mismo motivo que en el caso anterior, se divide en dos.
- Además, a partir de las propuestas realizadas por distintos gestores y de los intercambios de opiniones sobre las mismas realizadas a lo largo de la reunión de trabajo, los gestores terminaron proponiendo la inclusión de nuevos indicadores:
  - ✓ *Número de publicaciones*, referidas al número de libros o documentos editados por el servicio de publicaciones del área de cultura.
  - ✓ *Número de actividades literarias*, que recoge las actividades de promoción de la lectura y de la literatura.
  - ✓ *Nº de actuaciones promovidas en ferias y fiestas*

En resumen, la batería final de indicadores, agrupados según las actividades establecidas, y con la valoración media obtenida es el que presentamos en el Cuadro nº 32.



**Cuadro n° 32.** *Batería normalizada de indicadores para el Servicio de Cultura.*

<b>1. Programación, organización y realización de eventos y actividades teatrales</b>	
<b>2. Programación, organización y realización de eventos y actividades musicales y de danza</b>	
<b>3. Programación, organización y realización de eventos y actividades audiovisuales</b>	
M <sup>2</sup> de superficie de locales destinados a representaciones artísticas	3,67
Aforo de locales destinados representaciones artísticas	3,78
Nº de representaciones artísticas	4,00
Nº de espectadores de representaciones artísticas	4,00
<b>4. Organización, impartición y colaboración en cursos, seminarios, conferencias y otros</b>	
Nº de jornadas, cursos, seminarios y conferencias	2,78
Nº de horas de jornadas, cursos, seminarios y conferencias	2,56
Nº de asistentes a jornadas, cursos, seminarios y conferencias	3,00
<b>5. Programación y gestión de salas expositivas de artes plásticas</b>	
M <sup>2</sup> dedicados a salas de exposiciones	3,11
Nº de exposiciones no permanentes organizadas	3,44
<b>6. Bibliotecas, servicio de publicaciones, promoción de la lectura y actividades literarias</b>	
M <sup>2</sup> dedicados a bibliotecas	4,00
Nº referencias a disposición de los lectores	3,11
Nº anual de visitantes a bibliotecas	3,89
Nº anual de préstamos domiciliarios realizados	3,00
Nº de publicaciones	3,13
Nº de actividades literarias	3,29
<b>7. Patrimonio: Museos, archivos y hemerotecas</b>	
M <sup>2</sup> dedicados a museos, hemerotecas y archivos	3,67
Nº de visitantes a museos	3,33
<b>8. Organización de Fiestas populares</b>	
Días de duración de fiesta	2,86
Nº de permisos de casetas y atracciones de feria	3,00
Nº de actuaciones promovidas en ferias y fiestas	3,50
<b>GENERALES DEL SERVICIO</b>	
Nº de subvenciones concedidas	3,00
Reclamaciones y sugerencias presentadas formalmente	3,25

### 5.5.2. Servicio de deportes.

Siguiendo un esquema análogo al utilizado en el caso del servicio de cultura, incluimos, a continuación, los datos relativos al servicio de deportes, comenzando por el peso relativo asignado por los gestores a las actividades que inicialmente fueron propuestas (Cuadro n° 33).

Todas las actividades obtuvieron una valoración que consideramos significativa respecto del conjunto del servicio, aunque, como sucedía en el caso de cultura, existe una gran variabilidad en el peso relativo

asignado por los gestores a las actividades. No obstante, hay que destacar que, desde el punto de vista de la media, estas cinco actividades recogerían el 94% de la actividad realizada por los servicios deportivos de los municipios consultados, aunque ello no impidió que los gestores sugirieran nuevas actividades y que planteasen la reformulación de alguna de las actividades mencionadas.

**Cuadro n° 33.** *Valoración de las actividades propuestas en el Servicio de Deportes.*

ACTIVIDADES	Media	Mínimo	Máximo
1. Actividades y competiciones deportivas regulares organizadas por la propia entidad	32,8	20	50
2. Actividades y competiciones puntuales organizadas por la propia entidad	16,1	10	20
3. Colaboración en actividades y competiciones deportivas organizadas por otras entidades	12,6	8	15
4. Instalaciones (gestión y puesta a disposición de los ciudadanos)	20,4	5	28
5. Mantenimiento y conservación de instalaciones	12,5	5	20
Valoración media conjunta	94,4		

El conjunto de responsables de deportes, en la reunión conjunta que mantuvimos con ellos, finalmente determinó, como áreas dentro del servicio de deportes, las cinco que aparecen en el Cuadro n° 34.

**Cuadro nº 34.** *Actividades consideradas en el Servicio de Deportes.*

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Jerez	Málaga	Sevilla	Media
1. Actividades y competiciones deportivas regulares organizadas por la propia entidad	18	38	20	40		30	20		20	26,0
2. Actividades y competiciones puntuales organizadas por la propia entidad	13	12	15	10		10	25		10	14,2
3. Colaboración en actividades y competiciones deportivas organizadas por otras entidades	23	11	10	15		20	15		15	14,8
4. Instalaciones: gestión, puesta a disposición de los ciudadanos, mantenimiento y conservación	45	38	50	30		30	35		50	41,3
5. Formación interna y externa del personal	1	1	5	5		10	5		5	3,7

\* Los municipios que aparecen en blanco no pudieron asistir a la reunión y no facilitaron valoración para el conjunto final de actividades

Hay que comentar que, en referencia a las instalaciones, no sólo se observaron conjuntamente con mantenimiento y conservación por parte de los responsables, sino que los responsables de los servicios pusieron de manifiesto dos enfoques distintos, los cuales quedan de manifiesto en las ponderaciones facilitadas. La primera de las posturas, que valora, dentro de su importancia, las instalaciones a la baja, considera que éstas son un instrumento más para el desarrollo de las actividades. La segunda de las líneas, que valora las instalaciones al alza, enlaza éstas con la realización de ciertas actividades.

Sobre los indicadores podemos señalar que, de un total de 16 propuestos para este servicio, 15 obtuvieron una puntuación media por encima de 3, aumentando hasta los 16 si se considera una relevancia media de 2,5. De este modo, en principio, no descartamos ninguno por falta de relevancia. En cuanto a la valoración de la factibilidad, hemos de señalar la alta valoración que recibieron los indicadores, pudiéndose calcular 15 de los 16, en el 70% de los municipios que han respondido,

más aún si tenemos en cuenta que uno de los municipios no valoró esta cuestión.

Las decisiones adoptadas sobre indicadores en la reunión fueron las siguientes:

- Valorar favorablemente la globalidad de los indicadores, creyéndose oportuna la aplicación de todos ellos por su alta representatividad.
- A partir de las propuestas realizadas a través de los cuestionarios, y de las que surgieron a lo largo de la reunión, los gestores decidieron añadir, realizando la oportuna valoración, los siguientes indicadores:
  - ✓ *Nº de usos de las instalaciones*, que se considera más relevante que el *número de usuarios de instalaciones*, por lo que aquél sustituye a este.
  - ✓ *Nº de espectadores de eventos deportivos*.
  - ✓ *Nº de eventos nacionales e internacionales en que se ha participado*.
  - ✓ *Nº de horas/trabajador dedicadas a formación interna*.
  - ✓ *Nº de horas/participante dedicadas a la formación impartida fuera del servicio*.

La batería definitiva de este servicio, junto con la valoración de representatividad de cada indicador, obedece al contenido del Cuadro nº 35.

**Cuadro n° 35.** *Batería normalizada de indicadores para el Servicio de Deportes.*

<b>1. Actividades y competiciones deportivas regulares organizadas por la propia entidad</b>	
Nº de cursos deportivos organizados	3,63
Plazas ofertadas en cursos deportivos organizados	3,75
Nº de participantes en cursos deportivos	3,75
Nº de competiciones locales ofertadas	3,75
Nº de participantes en competiciones deportivas	4,25
<b>2. Actividades y competiciones puntuales organizadas por la propia entidad</b>	
Nº de manifestaciones deportivas populares organizadas	4,00
Nº de participantes en manifestaciones deportivas populares organizadas	3,67
Nº de eventos nacionales e internacionales en que se ha participado	2,80
Nº de espectadores de eventos deportivos	2,70
<b>3. Colaboración en actividades y competiciones deportivas organizadas por otras entidades</b>	
Nº de subvenciones concedidas	3,75
Nº de beneficiarios de subvenciones concedidas	4,14
<b>4. Instalaciones: gestión, puesta a disposición de los ciudadanos, mantenimiento y conservación</b>	
M <sup>2</sup> de instalaciones deportivas al aire libre	3,38
M <sup>2</sup> de instalaciones deportivas cubiertas	3,75
Nº de horas de apertura anuales de instalaciones deportivas	4,13
Nº de usos de las instalaciones	4,50
Nº de horas de ocupación de las instalaciones	4,50
Horas totales dedicadas a mantenimiento y conservación	3,38
<b>5. Formación interna y externa del personal</b>	
Nº de horas/trabajador dedicadas a formación interna	2,80
Nº de horas/participante dedicadas a la formación impartida fuera del servicio	2,60
<b>GENERALES DEL SERVICIO</b>	
Reclamaciones y sugerencias presentadas formalmente	3,63

### 5.5.3. Servicio de parques y jardines.

En el servicio de parques y jardines fue donde las actividades propuestas (ver Cuadro n° 36) representaban un menor peso medio respecto de la actividad total del servicio, aunque, como sucedía en los dos casos anteriores, existe una gran variabilidad en la relevancia asignada a cada una de estas actividades. Debido a ello, en este servicio los gestores propusieron mayor número de actividades adicionales, quedando finalmente determinadas las que se recogen en el Cuadro n° 37.

**Cuadro nº 36.** *Valoración de las actividades propuestas en el Servicio de Parques y Jardines.*

ACTIVIDADES	Media	Mínimo	Máximo
1. Inventario de parques y jardines	7,13	0	15
2. Mantenimiento y conservación	48	34	70
Valoración media conjunta	55,13		

**Cuadro nº 37.** *Actividades consideradas en el Servicio de Parques y Jardines.*

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Jerez	Málaga	Sevilla	Media
1. Inventario de parques y jardines	5	5	10	5	5	1	3		2	4,5
2. Mantenimiento y conservación de parques y jardines	17	60	30	60	40	70	25		60	45,3
3. Diseño, informes, supervisión y realización de obras en Parques y Jardines	23	10	5	10	20	20	15		20	15,4
4. Arbolado viario: sistema de inventario, mantenimiento y conservación	11	5	15	5	15	1,5	25		2	9,9
5. Producción y gestión de plantas en viveros municipales	5	3	5	0	5	1	7		2	3,5
6. Atención ciudadana sobre Parques y Jardines	11	5	15	6	5	0,5	10		8	7,6
7. Diseño, mantenimiento y gestión de la red hidráulica para riego de Parques y Jardines	11	10	15	7	5	5	5		5	7,9
8. Recogida, reciclaje y eliminación de residuos vegetales urbanos de Parques y Jardines	17	2	5	7	5	1	10		1	6,0

\* Los municipios que aparecen en blanco no pudieron asistir a la reunión y no facilitaron valoración para el conjunto final de actividades

Pasando a analizar los indicadores, señalaremos que, de un total de 9 indicadores propuestos para este servicio, 8 son considerados relevantes por el conjunto de los responsables (puntuación media) por encima de 3, considerándose todos si se establece un límite de relevancia media de 2,5. En cuanto a la valoración de la factibilidad, hemos de

señalar que, para 7 de los 9 indicadores, su cálculo se puede realizar en el 70% de los municipios.

Al igual que en los casos anteriores, los gestores consideran que la batería es adecuada en su conjunto, apoyándose la idea de que, en principio, es preferible trabajar sin desagregar los datos. Así pues, se analizaron uno por uno los indicadores tanto de la propuesta como el gran número que habían sido sugeridos por cada uno de los gestores, desechando algunos de los indicadores por su menor relevancia en aquellas actividades en las que el número de indicadores es elevado, agregando indicadores respecto de las nuevas actividades incluidas. De este modo, el Cuadro nº 38 recoge la batería definitiva, junto con la valoración media de la relevancia.

**Cuadro nº 38.** *Batería normalizada de indicadores para el servicio de parques y jardines.*

<b>1. Inventario de parques y jardines</b>	
M <sup>2</sup> de superficie destinados a zona verde urbana	4,88
Inventario de elementos vegetales de parques y jardines	4,13
Horas totales de mantenimiento y conservación	4,13
Grado de adaptación de las áreas infantiles a la nueva normativa	3,86
<b>2. Mantenimiento y conservación de parques y jardines</b>	
M <sup>2</sup> mantenidos por contratatas	4,00
M <sup>2</sup> de superficie regada	4,13
Hurto de plantas y elementos de riego	3,00
<b>3. Diseño, informes, supervisión y realización de obras en Parques y Jardines</b>	
Nº de expedientes tramitados sobre la actividad del área	4,00
M <sup>2</sup> de obras de parques y jardines gestionadas por el área	2,75
<b>4. Arbolado viario: sistema de inventario, mantenimiento y conservación</b>	
Inventario de árboles	4,75
Nº de incidentes provocados por arbolado viario	3,63
<b>5. Producción y gestión de plantas en viveros municipales</b>	
Número de plantas producidas por el vivero municipal	3,00
<b>6. Atención ciudadana sobre Parques y Jardines</b>	
Reclamaciones de usuarios	4,00
<b>7. Diseño, mantenimiento y gestión de la red hidráulica para riego de Parques y Jardines</b>	
Metros lineales de red hidráulica de riego	4,00
<b>8. Recogida, reciclaje y eliminación de residuos vegetales urbanos de Parques y Jardines</b>	
Gestión de residuos vegetales	3,88

Finalmente, como resumen de las observaciones formuladas por los gestores en la reunión, creemos que es importante resaltar la favorable disposición para la realización del estudio y la importancia que le dieron al hecho de poder haber intercambiado opiniones y determinado la batería conjuntamente. De igual modo, el conjunto de los responsables de todos los servicios manifestaron la necesidad de la existencia de iniciativas de este tipo que vayan aportando información a las áreas municipales que tan necesitadas están de ellas, poniéndose de relieve la importancia de la continuidad de la iniciativa, razón por la que insistieron en la inclusión de algunos indicadores a pesar de que, con los datos y sistemas de información disponibles, su cálculo actual no fuese posible.

Por último, gran parte de los responsables insistieron en la necesidad de profundizar en indicadores sobre el impacto y la calidad de las prestaciones, en el sentido de lo que hemos denominado indicadores de segundo nivel. Creemos que el proyecto sienta las bases para ello, si bien, sería necesario un importante esfuerzo por parte de las distintas administraciones por la dificultad y coste que tienen este tipo de estudios. No obstante, el avance en esa línea podría beneficiarse de las experiencias realizadas por otras entidades extranjeras –profundizar en la iniciativa *Best Value* inglesa, por ejemplo– o en experiencias nacionales –como la de Barandiaran (1999), quien analiza la satisfacción de los usuarios de los polideportivos y bibliotecas municipales en Vizcaya– .



## 5.6. Resultados obtenidos.

### 5.6.1. Indicadores de eficacia.

Presentamos los resultados de esta segunda experiencia<sup>16</sup> respecto de *cultura y deportes*<sup>17</sup>. A partir de los datos mostramos los valores homogeneizados respecto de la población (en miles de habitantes)<sup>18</sup> y, posteriormente normalizados respecto de la mejor respuesta. Estos datos constituyen, ya sea en su interpretación *per capita*, ya en su interpretación porcentual, indicadores de gestión para cada uno de los apartados con los que podemos comparar las prestaciones de los distintos servicios en las ciudades analizadas.

### 5.6.2. Indicadores de eficiencia.

Hemos calculado, también, indicadores de eficiencia relacionando las prestaciones de los servicios con los *inputs* utilizados. Tomando como prestaciones los datos de *outputs* sobre actividad de cada uno de los servicios, hemos determinado indicadores de eficiencia, que según la

---

<sup>16</sup>Los términos del convenio de colaboración por el que hemos podido realizar esta investigación nos impiden publicar los datos a menos que sea sin vincular datos con ayuntamientos concretos. Por tanto, incluiremos en este epígrafe los datos realmente obtenidos, pero sin identificar el municipio en el que los mismos han sido calculados, razón por la que los ayuntamientos analizados serán denominados mediante letras.

<sup>17</sup>Del servicio de Parques y Jardines, por su especiales circunstancias y configuración, no se disponen de datos históricos suficientes, por lo que, en este apartado de resultados, no incluiremos dicho servicio.

Por otro lado, para una mejor comprensión de los resultados obtenidos hemos optado por presentar, para cada uno de los servicios, todas las tablas de forma conjunta dedicando un epígrafe para cada uno de los servicios.

<sup>18</sup>Los datos de población que utilizamos son los del censo del año 2001 publicados por el Instituto Nacional de Estadística en su página en Internet ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

nomenclatura adoptada en el Capítulo III, serían de primer nivel. De otro lado, adoptando los *ítems* relativos a la aceptación de las prestaciones como indicadores de impacto hemos calculado indicadores de segundo nivel. Como *inputs*, y puesto que no están disponibles datos sobre costes, hemos usado las liquidaciones presupuestarias de los servicios, siendo consciente de las diferencias en criterios de imputación y la no consideración del consumo de capital fijo. Era nuestra intención completar los datos presupuestarios con el consumo proporcional de activos, pero ha sido imposible por la falta de datos de inventario, por lo que finalmente sólo tenemos en cuenta los gastos corrientes del ejercicio como aproximación al coste ordinario de prestación.

### **5.6.3. Construcción de índices agregados.**

La utilidad de estos indicadores aumenta, como venimos reiterando, mediante la utilización de índices agregados que sintetizen y faciliten la comparación entre los distintos municipios.

En la experiencia anterior construimos indicadores sintéticos a través del uso de medias aritméticas, por ser ésta la manera más sencilla y fácilmente interpretable. Sin embargo, aquélla forma de confección de indicadores mostraba algunas debilidades, especialmente por el hecho de haber ponderado todas las variables con el mismo peso específico.

Recurrimos, pues, a la literatura sobre agregación de datos en busca de una solución más adecuada, adoptando la metodología propuesta por Cancelo y Uriz (1994). El trabajo de estos autores analiza la construcción de índices para la valoración de infraestructuras, si bien, en nuestra opinión, sus conclusiones pueden ser extrapolables a los fines que nos proponemos. Las razones para ello se fundamentan en el hecho de que, al igual que nosotros, buscan un valor sintético que sirva para

evaluar realidades no observables directamente a partir de distintos indicadores.

El trabajo de estos autores, que es la base de nuestros planteamientos, parte, a su vez, de las conclusiones previamente expuestas por Biehl (1988), quien propone, para el caso de las infraestructuras, un proceso secuencial con el objeto de salvar los obstáculos de la agregación de índices: 1) el efecto tamaño; 2) el tratamiento de las unidades de medida; 3) la ponderación asignada a cada variable; 4) la forma funcional de la relación de agregación.

De las dificultades señaladas, las dos primeras tienen soluciones aceptadas comúnmente. En el primero de los casos, relativizando la variable observada respecto del tamaño de la región, tomando para ello la superficie o la población. El tratamiento de las unidades de medida también tiene una solución plenamente aceptada. Ésta consiste en la normalización de las distintas variables, convirtiéndolas por tanto en magnitudes adimensionales y con una valoración proporcional a la de la mejor observación. Ambas actuaciones fueron adoptadas para el cálculo de los índices sintéticos que confeccionamos para los servicios de seguridad en lugares públicos y prevención de incendios, así como para los servicios ahora estudiados.

Las otras dos cuestiones, ponderación a cada una de las variables y adopción de una forma funcional, son las que presentan problemas en cuanto a su resolución. En la primera, la solución pasa por disponer de valoraciones de los técnicos sobre los distintos aspectos o, como normalmente se ha hecho, valorar de forma idéntica los distintos aspectos considerados. Sea como fuere se incluye un componente subjetivo.

Por otro lado, la forma funcional determina la sustituibilidad, es decir, como influye la variación de los elementos sobre el índice conjunto. Ante el problema de la sustituibilidad, Biehl (1988) propone la utilización de la media aritmética, sin uso de ponderaciones, para la agregación de las variables más o menos comparables desde el punto de vista cualitativo, mientras que opta por la media geométrica para la agregación de las variables que no son comparables. La razón de esta forma de proceder se encuentra en que la media geométrica admite menor grado de sustituibilidad entre las variables: “la media geométrica y la media aritmética son idénticas si dos indicadores son iguales, pero se desvían cada vez más a medida que esos valores difieren. Cuanto mayor sea la diferencia entre capacidades relativas, menor será la sustituibilidad” (Biehl, 1988: 301).

Cancelo y Uriz (1994) van un paso más allá y generalizan las conclusiones de Biehl (1988). Para la asignación de ponderaciones, además de la media aritmética, apuntan los índices basados en la primera componente principal o la distancia de Ivanovic modificada. En nuestro caso, por su mayor simplicidad seguimos optando por el uso de medias en las que vamos a incorporar las opiniones de los expertos en cuanto a cual es la relevancia de las variables.

De igual modo, estos autores proponen generalizar el uso de las medias aritmética y geométrica, a través de la fórmula de Foster:

$$X_k^{(m)} = \left( \sum_{i=1}^p X_{ik}^m f_i \right)^{1/m}$$

donde  $f_i$  es la ponderación de cada una de las variables y  $m$  el orden de la media<sup>19</sup>. De esta forma, y según el orden utilizado, se favorecerá (medias de orden superior a 1) o perjudicará (medias de orden inferior a 1) la sustituibilidad entre las distintas variables del índice<sup>20</sup>. La cuantificación de la mejora o perjuicio se realiza con lo que los autores denominan coeficiente de sustituibilidad, definido como la relación entre el valor

<sup>19</sup> Casos particulares de aplicación de esta fórmula serían, para  $m = 1$ , la media aritmética, para  $m = 0$ , la media geométrica, para  $m = -1$ , la media armónica.

<sup>20</sup> Es decir, a mayor orden ( $m$ ), mayor será el valor de la media de cualquiera de las regiones utilizadas, por lo que las regiones peor dotadas son favorecidas al reducirse la distancia respecto de la mejor dotada. Justamente al contrario sucede si disminuimos el orden de la media utilizada, distanciando en mayor medida a las regiones peor dotadas de las mejores.

Para demostrar esta circunstancia partiremos de la referida fórmula de Foster, pudiendo afirmar, a partir de dicha expresión, que la media de orden  $m$  es no decreciente en  $m$ .

Para simplificar la operatoria vamos a suponer que todas las ponderaciones son iguales, es decir, que la formula de Foster quedaría:

$$\text{Si } f_i = \frac{1}{p}; i = 1, \dots, p \Rightarrow X_k^{(m)} = \left( \sum_{i=1}^p \frac{X_{ik}^m}{p} \right)^{1/m}$$

Definiendo la *Curva Isomedia* como aquella en la que la media es constante ( $C$ ) independientemente del grado utilizado para su cálculo, es decir:

$$\text{Curva isomedia} = \left\{ (x_{1k}, x_{2k}, \dots, x_{pk}) \text{ tal que } X_k^{(m)} = \left( \sum_{i=1}^p \frac{x_{ik}^m}{p} \right)^{1/m} = C \right\}$$

Despejando de esta expresión obtenemos:

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^p \frac{x_{ik}^m}{p} = C^m &\Rightarrow \sum_{i=1}^p x_{ik}^m = pC^m \Leftrightarrow \sum_{i=1}^{p-1} x_{ik}^m + x_{pk}^m = pC^m \\ \Rightarrow x_{pk}^m = pC^m - \sum_{i=1}^{p-1} x_{ik}^m &\Rightarrow x_{pk} = \left[ p * C^m - \sum_{i=1}^{p-1} x_{ik}^m \right]^{1/m} \end{aligned}$$

Así pues, a medida que  $m$  disminuye, el grado de sustituibilidad decrece, ya que, para mantener el valor de la medida constante, los valores de las  $p$  variables tiene que ser cada vez más parecidos entre si.

obtenido mediante la aplicación de una media determinada y el que se habría obtenido caso de usar la media aritmética.

Nuestra propuesta consiste en calcular las distintas medias y los distintos coeficientes de sustituibilidad, adoptando así, en virtud de la tipología de los datos, el orden de media que mejor se ajuste a la realidad de las variables que utilizamos en la evaluación de los servicios municipales.

Desde un punto de vista genérico, dentro de cada servicio podemos distinguir, como hemos hecho en cultura y deportes, distintas áreas de actividad. Establecemos, además, indicadores para la evaluación de cada una de las éstas áreas. Dado nuestro interés en evaluar las prestaciones de los servicios, estos indicadores pueden agruparse, con el único objetivo de su tratamiento estadístico, en tres grupos: 1) indicadores sobre la prestación del servicio en cuanto a nivel de infraestructuras puestas a disposición de los ciudadanos; 2) indicadores relativos al nivel de actividad; 3) indicadores de impacto sobre la ciudadanía medidos a través del nivel de demanda y participación de los ciudadanos en las actividades.

Así pues, dentro de la estructura de agregación que exponemos, los indicadores de cada una de estas tipologías, para un mismo área, podremos considerarlos más homogéneos, por lo que su sustituibilidad será mayor entre ellos y menor con el resto de las categorías. La agregación de los indicadores habrá de realizarse, por tanto, según la tipología y considerando las ponderaciones asignadas por los responsables de los servicios a cada uno de los indicadores.

Una vez realizado este paso, contaríamos, en cada una de las actividades, con tres valores, uno para cada uno de los grupos señalados, de forma que si quisiésemos conseguir un valor agregado para cada una

de las actividades, debería repetirse el proceso. Igualmente, y una vez que se dispongan de los valores de las actividades, podríamos conseguir un único valor representativo del servicio mediante una nueva aplicación del procedimiento propuesto y utilizando las ponderaciones asignadas por los responsables a cada una de las actividades<sup>21</sup>, siempre sin perder de vista el hecho de que, en cada paso, las realidades serán menos homogéneas, por lo que habremos de utilizar un orden cada vez más pequeño para el cálculo de la media.

Se trata, en definitiva, de ir agregando valores ‘en escalera’, considerando la sustituibilidad en función de la tipología de los datos, teniendo siempre presente que, como sucede en cualquier proceso de construcción de índices sintéticos, los valores obtenidos de la agregación, primero, pierden información, y segundo, únicamente tienen sentido para su comparación con otros valores, en este caso, los obtenidos para el resto de municipios. Por tanto, la pirámide de valores que construimos a partir de nuestra propuesta es útil en su conjunto, de forma que, mediante el uso de los distintos peldaños, podamos tener un mejor conocimiento de la realidad del servicio y su posición respecto de otros servicios similares, siempre sabiendo que la información será más explicativa cuanto menor sea el grado de agregación.

En nuestro caso, pensamos iniciar el proceso con el uso de la media aritmética ( $m = 1$ ) para la agregación de los indicadores de igual tipología dentro de un servicio. La justificación está en que es la media

---

<sup>21</sup> Las opiniones facilitadas por los técnicos consideran la realidad del servicio, pero lo hacen en función de las particularidades del propio, por lo que las actividades reciben valoraciones diversas y en algunos casos muy diferentes. Por este motivo, las ponderaciones de las actividades las vamos a calcular utilizando la mediana en lugar de la media, buscando con ello eliminar lo más posible la distorsión de los valores extremos.

más utilizada y de interpretación más intuitiva, al tiempo que permite la sustituibilidad entre variables.

A continuación, creemos conveniente calcular la valoración de las actividades como media geométrica ( $m = 0$ ) de los valores obtenidos en el paso anterior, aunque consideramos útil presentar los resultados que se habría obtenido de la aplicación de otro tipo de medias así como los coeficientes de sustituibilidad correspondientes. Finalmente, y de igual modo, estimamos que la elaboración de un indicador del servicio supondría un paso más en este escala. No obstante, puesto que la media armónica ( $m = -1$ ) es menos empleada y de más difícil interpretación, proponemos volver a utilizar la media geométrica para realizar este cálculo, aunque consideramos útil facilitar los valores que se habrían obtenido con el uso de medias de otros ordenes.

Por último, y para completar nuestra propuesta de agregación, hemos de dar solución al problema, que por nuestra experiencia, se produce en la realidad municipal española, de no contar con la totalidad de los datos necesarios. Aquí aparecen distintas soluciones teóricas sobre reconstrucción de valores perdidos o ausentes y poder realizar comparaciones que ayuden a situar al servicio, siempre insistiendo en el valor relativo de los índices. Básicamente podemos optar por el cálculo de los valores no disponibles mediante regresiones o por soluciones que lo hagan a través de medias. Las regresiones son una solución de mayor 'calidad', pero necesitan de datos adicionales para su construcción. El uso de medias es más simple, y al mismo tiempo más sencillo, no precisa datos adicionales y no introduce información nueva.

Por todo ello, optamos por completar los datos de los municipios, allí donde sea necesario, utilizando el resto de datos disponibles para ese municipio, usando para ello el orden de media que vayamos a utilizar para agregar ese dato. Ello supone, en la práctica, que a los municipios



que no facilitan un dato concreto le asignaremos un valor tal que al agregarlo no alteremos la media que obtendríamos si dicho dato no se hubiese considerado.

Una vez establecido el marco, en nuestro estudio particular nos encontramos con un conjunto de dificultades. En primer lugar, el número de municipios observados es reducido. En segundo lugar, hay un número considerable de datos no disponibles, debido a que los servicios no poseen series históricas de algunos de ellos<sup>22</sup>. Además, respecto de los de indicadores que hemos establecido de cara a la agregación, existen, dentro de una determinada actividad, pocos *ítems* cuando no uno o ninguno. Todas estas circunstancias dificultan cálculo de las medias y la aplicación del modelo tal y como lo hemos propuesto. Por ello y para facilitar un cálculo lo más útil posible, hemos optado por simplificar el procedimiento y calcular todos los escalones mediante medias geométricas, supliendo los datos ausentes por media, también geométrica, de los datos disponibles, lo que no es óbice para que presentemos los resultados que se obtendrían utilizando otro orden en las medias. En el ‘Anexo de Agregación de indicadores’ hemos incluido los resultados del proceso que hemos expuesto<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Los indicadores finalmente propuestos, fruto del consenso, representan una visión adecuada del servicio, pero, en algunos municipios, muchos no han comenzado a calcularse hasta que la batería fue determinada, por lo que no se dispone de datos previos.

<sup>23</sup> Puesto que se trata de ejemplificar la propuesta realizada, hemos decidido, en aras a una mayor claridad y una mejor comprensión, y dado que el proceso de iteración provoca la aparición de gran cantidad de datos y tablas, recoger únicamente las agregaciones para la eficiencia del servicio de cultura en el ejercicio 2000.

## 5.6.4. Indicadores del Servicio de Cultura.

Cuadro nº 39. *Actividades e indicadores con sus ponderaciones*<sup>24</sup>.

<b>I. Programación, organización y realización de eventos y actividades teatrales</b>	<b>14,89</b>
<b>Programación, organización y realización de eventos y actividades musicales y de danza</b>	<b>14,89</b>
<b>Programación, organización y realización de eventos y actividades audiovisuales</b>	<b>4,96</b>
1. M <sup>2</sup> de superficie de locales destinados a representaciones artísticas	3,67
2. Aforo de locales destinados representaciones artísticas	3,78
3. N° de representaciones artísticas	4,00
4. N° de espectadores de representaciones artísticas	4,00
<b>II. Organización, impartición y colaboración en cursos, seminarios, conferencias y otros</b>	<b>8,95</b>
5. N° de de jornadas, cursos, seminarios y conferencias	2,78
6. N° de horas de jornadas, cursos, seminarios y conferencias	2,56
7. N° de asistentes a jornadas, cursos, seminarios y conferencias	3,00
<b>III. Programación y gestión de salas expositivas de artes plásticas</b>	<b>9,93</b>
8. M <sup>2</sup> dedicados a salas de exposiciones	3,11
9. N° de exposiciones no permanentes organizadas	3,44
<b>IV. Bibliotecas, servicio de publicaciones, promoción de la lectura y actividades literarias</b>	<b>14,89</b>
10.M <sup>2</sup> dedicados a bibliotecas	4,00
11.N° referencias a disposición de los lectores	3,11
12.N° anual de visitantes a bibliotecas	3,89
13.N° anual de préstamos domiciliarios realizados	3,00
14.N° de publicaciones	3,13
15.N° de actividades literarias	3,29
<b>V. Patrimonio: Museos, archivos y hemerotecas</b>	<b>9,93</b>
16.M <sup>2</sup> dedicados a museos, hemerotecas y archivos	3,67
17.N° de visitantes a museos	3,33
<b>VI. Organización de Fiestas populares</b>	<b>21,56</b>
18.Días de duración de fiesta	2,86
19.N° de permisos de casetas y atracciones de feria	3,00
20.N° de actuaciones promovidas en ferias y fiestas	3,50
<b>GENERALES DEL SERVICIO</b>	
21.N° de subvenciones concedidas	3,00
22.Reclamaciones y sugerencias presentadas formalmente	3,25

<sup>24</sup> En este cuadro presentamos un resumen de los datos obtenidos sobre las actividades y los indicadores, pretendiendo relacionar los indicadores con las actividades. De este modo, hemos utilizado caracteres en negrita para las actividades, donde recordamos que las valoraciones han sido obtenidas como medianas, posteriormente normalizadas en su conjunto de las ponderaciones dadas por los técnicos responsables del servicio.

**Cuadro nº 40.** *Datos absolutos por municipios. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	20526	6755		2675	6425		10911	1327	2800
2	1300	2350		638	1466		12580	7068	1629
3	206	158		290	200		272	185	890
4	88050	47119		94938	50679		256683	84139	395184
5	15	81		6			73	6	23
6	30	210		8			98	59	207
7	1500			100			80697	1588	1835
8	879	890		466,44	1221		1511	1872	3046
9	22	56		10	18		29	23	22
10	214,41	1171		1042,38	1000		2800	2320	3046
11	6430	42200		60997	55000		109206	177698	85290
12	5440	5334		27766	40347		63498	202681	188035
13	1203	2245		11583	10244		5771	53631	41104
14	18	12		5	2		3	10	27
15	26	31		6	22		3	14	651
16	554			550	1029		3290	120	9002
17	5000						8518	5011	8542
18	46			120	12		8	53	27
19	455				296		373	407	1038
20	80			321			64	273	14
21	38	58		137			93	42	80
22	3			3					4

**Cuadro nº 41.** *Datos absolutos por municipios. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	20526	6755		2675	6425		10911	1327	2800
2	1300	2350		638	1466		12580	7068	1565
3	270	190		327	236		336	132	983
4	12894	74756		96000	46136		278283	78750	324063
5	20	93		17			80	5	27
6	60	230		19			108	60	191
7	2000			380			187620	1063	3525
8	879	890		466,44	1221		1511	1872	3360
9	25	60		16	18		30	19	34
10	373	2624		1042	1000		2800	2320	3352
11	9667	43500		89093	55000		109206	189468	96982
12	4370	10850		36760	40347		79128	190464	235209
13	760	3580		15151	10244		5471	55602	44765
14	20	13		0	2		8	13	30
15	30	36		17	22		6	15	640
16	554			550	1029		3290	120	8746
17	6047						13586	5164	7795
18	46			120	12		8	53	31
19	455				296		387	407	1089
20	90			326			64	273	18
21	39	50		110			107	43	77
22	4			2					6

**Cuadro n° 42.** Datos homogeneizados por población. Ejercicio 2000.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	123,41	50,65		11,12	45,16		59,53	2,53	4,09
2	7,82	17,62		2,65	10,30		68,64	13,48	2,38
3	1,24	1,18		1,21	1,41		1,48	0,35	1,30
4	529,38	353,31		394,49	356,18		1400,55	160,44	577,22
5	0,09	0,61		0,02			0,40	0,01	0,03
6	0,18	1,57		0,03			0,53	0,11	0,30
7	9,02			0,42			440,31	3,03	2,68
8	5,28	6,67		1,94	8,58		8,24	3,57	4,45
9	0,13	0,42		0,04	0,11		0,16	0,04	0,03
10	1,29	8,78		4,33	7,03		15,28	4,42	4,45
11	38,66	316,43		253,46	347,85		595,87	338,85	124,58
12	32,71	40,00		115,37	240,53		346,47	386,49	274,65
13	7,23	16,83		48,13	66,01		31,49	102,27	60,04
14	0,11	0,09		0,02	0,01		0,02	0,02	0,04
15	0,16	0,23		0,02	0,14		0,02	0,03	0,95
16	3,33			2,29	7,23		17,95	0,23	13,15
17	30,06						46,48	9,56	12,48
18	0,28			0,50	0,08		0,04	0,10	0,04
19	2,74				1,97		2,04	0,78	1,52
20	0,48			1,33			0,35	0,52	0,02
21	0,23	0,43		0,57			0,51	0,08	0,12
22	0,02			0,01					0,01

**Cuadro n° 43.** Datos homogeneizados por población. Ejercicio 2001.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	123,41	50,65		11,12	45,16		59,53	2,53	4,09
2	7,82	17,62		2,65	10,30		68,64	13,48	2,29
3	1,62	1,42		1,36	1,66		1,83	0,25	1,44
4	77,52	560,55		398,90	324,25		1518,41	150,17	473,34
5	0,12	0,70		0,07			0,44	0,01	0,04
6	0,36	1,72		0,08			0,59	0,11	0,28
7	12,02			1,58			1023,72	2,03	5,15
8	5,28	6,67		1,94	8,58		8,24	3,57	4,91
9	0,15	0,45		0,07	0,13		0,16	0,04	0,05
10	2,24	19,68		4,33	7,03		15,28	4,42	4,90
11	58,12	326,18		370,20	386,55		595,87	361,29	141,66
12	26,27	81,36		152,75	283,57		431,75	363,19	343,55
13	4,57	26,84		62,96	72,00		29,85	106,03	65,39
14	0,12	0,10		0,00	0,01		0,04	0,02	0,04
15	0,18	0,27		0,07	0,15		0,03	0,03	0,93
16	3,33			2,29	7,23		17,95	0,23	12,77
17	36,36						74,13	9,85	11,39
18	0,28			0,50	0,08		0,04	0,10	0,05
19	2,74				2,08		2,11	0,78	1,59
20	0,54			1,35			0,35	0,52	0,03
21	0,23	0,37		0,46			0,58	0,08	0,11
22	0,02			0,01					0,01

**Cuadro n° 44.** *Datos homogeneizados por población y normalizados. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	100,00	41,04		9,01	36,59		48,24	2,05	3,31
2	11,39	25,67		3,86	15,01		100,00	19,64	3,47
3	83,45	79,83		81,19	94,71		100,00	23,77	87,59
4	37,80	25,23		28,17	25,43		100,00	11,46	41,21
5	14,85	100,00		4,10			65,58	1,88	5,53
6	11,45	100,00		2,11			33,96	7,14	19,20
7	2,05			0,09			100,00	0,69	0,61
8	61,58	77,77		22,59	100,00		96,07	41,60	51,85
9	31,50	100,00		9,90	26,78		37,68	10,44	7,65
10	8,44	57,47		28,35	46,00		100,00	28,96	29,12
11	6,49	53,10		42,54	58,38		100,00	56,87	20,91
12	8,46	10,35		29,85	62,24		89,64	100,00	71,06
13	7,07	16,46		47,06	64,54		30,79	100,00	58,71
14	100,00	83,15		19,20	12,99		15,13	17,62	36,44
15	16,44	24,45		2,62	14,78		1,72	2,81	100,00
16	18,55			12,73	40,29		100,00	1,27	73,25
17	64,68						100,00	20,56	26,84
18	55,46			100,00	16,91		8,75	20,27	7,91
19	100,00				71,94		74,40	28,37	54,22
20	36,06			100,00			26,18	39,03	1,53
21	40,13	76,40		100,00			89,14	14,07	20,53
22	100,00			69,11					32,39

**Cuadro n° 45.** *Datos homogeneizados por población y normalizados. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	100,00	41,04		9,01	36,59		48,24	2,05	3,31
2	11,39	25,67		3,86	15,01		100,00	19,64	3,33
3	88,54	77,71		74,11	90,47		100,00	13,73	78,32
4	5,11	36,92		26,27	21,35		100,00	9,89	31,17
5	17,24	100,00		10,13			62,60	1,37	5,66
6	20,92	100,00		4,58			34,17	6,63	16,18
7	1,17			0,15			100,00	0,20	0,50
8	61,58	77,77		22,59	100,00		96,07	41,60	57,19
9	33,41	100,00		14,78	28,12		36,38	8,05	11,04
10	11,39	100,00		22,01	35,72		77,65	22,48	24,88
11	9,75	54,74		62,13	64,87		100,00	60,63	23,77
12	6,09	18,84		35,38	65,68		100,00	84,12	79,57
13	4,31	25,32		59,38	67,90		28,15	100,00	61,67
14	100,00	81,07		0,00	11,69		36,30	20,62	36,44
15	19,29	28,88	0,00	7,56	16,54	0,00	3,50	3,06	100,00
16	18,55			12,73	40,29		100,00	1,27	71,16
17	49,04						100,00	13,28	15,36
18	55,46			100,00	16,91		8,75	20,27	9,08
19	100,00				76,05		77,19	28,37	58,15
20	39,95			100,00			25,78	38,43	1,94
21	40,16	64,22		78,29			100,00	14,04	19,26
22	100,00			34,56					36,44

**Cuadro n° 46.** *Indicadores de eficiencia de primer nivel. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
3	0,24			0,31			0,23	0,13	0,41
5	0,02			0,01			0,06	0,00	0,01
6	0,03			0,01			0,08	0,04	0,10
9	0,03			0,01			0,02	0,02	0,01
14	0,02			0,01			0,00	0,01	0,01
15	0,03			0,01			0,00	0,01	0,30
18	0,05			0,13			0,01	0,04	0,01
19	0,52						0,32	0,28	0,48
20	0,09			0,34			0,05	0,19	0,01

**Cuadro n° 47.** *Indicadores de eficiencia de primer nivel normalizados. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
3	57,06			74,65			55,63	30,49	100,00
5	27,83			10,35			100,00	6,62	17,31
6	35,73			8,85			86,17	41,81	100,00
9	100,00			42,25			97,34	62,21	40,57
14	100,00			25,82			12,31	33,06	60,85
15	9,84			2,11			0,84	3,15	100,00
18	41,25			100,00			5,30	28,28	9,82
19	100,00						60,53	53,23	92,55
20	26,82			100,00			15,84	54,45	1,90

**Cuadro n° 48.** *Indicadores de eficiencia de segundo nivel. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
4	100,85			101,06			217,08	57,35	183,62
7	1,72			0,11			68,25	1,08	0,85
12	6,23			29,56			53,70	138,14	87,37
13	1,38			12,33			4,88	36,55	19,10
17	5,73						7,20	3,42	3,97

**Cuadro n° 49.** *Indicadores de eficiencia de segundo nivel normalizados. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
4	46,46			46,55			100,00	26,42	84,58
7	2,52			0,16			100,00	1,59	1,25
12	4,51			21,40			38,87	100,00	63,25
13	3,77			33,73			13,35	100,00	52,25
17	79,49						100,00	47,41	55,09

**Cuadro n° 50.** *Indicadores de eficiencia de primer nivel. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
3	0,30			0,30			0,26	0,08	0,45
5	0,02			0,02			0,06	0,00	0,01
6	0,07			0,02			0,08	0,04	0,09
9	0,03			0,01			0,02	0,01	0,02
14	0,02			0,00			0,01	0,01	0,01
15	0,03			0,02			0,00	0,01	0,29
18	0,05			0,11			0,01	0,03	0,01
19	0,50						0,30	0,26	0,49
20	0,10			0,30			0,05	0,18	0,01

**Cuadro n° 51.** *Indicadores de eficiencia de primer nivel normalizados. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
3	67,22			67,12			58,75	19,02	100,00
5	35,60			24,95			100,00	5,15	19,64
6	76,87			20,07			97,18	44,50	100,00
9	100,00			52,77			84,28	43,99	55,57
14	100,00			0,00			28,09	37,62	61,30
15	11,47			5,36			1,61	3,32	100,00
18	46,49			100,00			5,68	31,00	12,803
19	100,00						59,74	51,77	97,803
20	33,48			100,00			16,72	58,78	2,7364

**Cuadro n° 52.** *Indicadores de eficiencia de segundo nivel. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
4	14,30			87,79			216,75	50,55	146,86
7	2,22			0,35			146,14	0,68	1,60
12	4,85			33,62			61,63	122,26	106,59
13	0,84			13,85			4,26	35,69	20,29
17	6,71						10,58	3,31	3,53

**Cuadro n° 53.** *Indicadores de eficiencia de segundo nivel normalizados. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
4	6,60			40,50			100,00	23,32	67,76
7	1,52			0,24			100,00	0,47	1,09
12	3,96			27,49			50,41	100,00	87,19
13	2,36			38,82			11,94	100,00	56,84
17	63,37						100,00	31,33	33,38

## 5.6.5. Indicadores del servicio de Deportes.

Cuadro n° 54. *Actividades e indicadores con sus ponderaciones.*

<b>I. Actividades y competiciones deportivas regulares organizadas por la propia entidad</b>	<b>21,28</b>
1. N° de cursos deportivos organizados	3,63
2. Plazas ofertadas en cursos deportivos organizados	3,75
3. N° de participantes en cursos deportivos	3,75
4. N° de competiciones locales ofertadas	3,75
5. N° de participantes en competiciones deportivas	4,25
<b>II. Actividades y competiciones puntuales organizadas por la propia entidad</b>	<b>13,30</b>
6. N° de manifestaciones deportivas populares organizadas	4,00
7. N° de participantes en manifestaciones deportivas populares organizadas	3,67
8. N° de eventos nacionales e internacionales en que se ha participado	2,80
9. N° de espectadores de eventos deportivos	2,70
<b>III. Colaboración en actividades y competiciones deportivas organizadas por otras entidades</b>	<b>15,96</b>
10. N° de subvenciones concedidas	3,75
11. N° de beneficiarios de subvenciones concedidas	4,14
<b>IV. Instalaciones: gestión, puesta a disposición de los ciudadanos, mantenimiento y conservación</b>	<b>44,15</b>
12. M <sup>2</sup> de instalaciones deportivas al aire libre	3,38
13. M <sup>2</sup> de instalaciones deportivas cubiertas	3,75
14. N° de horas de apertura anuales de instalaciones deportivas	4,13
15. N° de usos de las instalaciones	4,50
16. N° de horas de ocupación de las instalaciones	4,50
17. Horas totales dedicadas a mantenimiento y conservación	3,38
<b>V. Formación interna y externa del personal</b>	<b>5,32</b>
18. N° de horas/trabajador dedicadas a formación interna	2,80
19. N° de horas/participante dedicadas a la formación impartida fuera del servicio	2,60
<b>GENERALES DEL SERVICIO</b>	<b>5,32</b>
20. Reclamaciones y sugerencias presentadas formalmente	3,63



**Cuadro nº 55.** *Datos absolutos por municipios. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	66					66	95		395
2	5408			25389		1294	4665		
3	4441			20044		1164	4227		
4	7	15	12			256	31		38
5	6925	4561	6224	9630		7120	17352		22901
6	1	18	23			60	10		35
7	292	4100	10915			8000	5624		51789
8	7	4	10	3		18	6		41
9	28000		78000			80000	8100		151779
10	82		115	86			88		191
11	58		594426						
12	25501		202400	77357		71700	26523		1012121
13	6801,2		95100	14700		11500	4493		55565
14	11558		37075	178913		5776	48300		240395
15	54664		1514350			932427	535002		8875000
16	43730		37075	52619		4620	33810		180296
17	1847		36288			1680	430		47880
18	0		22,10			4	20		16,5
19	50		3,81			10	10		16,5
20	42					20	14		

**Cuadro nº 56.** *Datos absolutos por municipios. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	76					73	148		611
2	8398			34667		1465	10671		11619
3	7161			23425		1318	9380		10750
4	4	16	12	110		275	33		44
5	6093	3566	6160	7953		7500	17103		21500
6	1	21	24	27		65	16		24
7	400	4623	11879	160610		8200	6491		41609
8	4	3	19	11		20	8		35
9	7000		98900	10750		80000	13500		
10	85		221	46			92		152
11	63		768721						
12	25501		202400	77357		77700	26523		1012121
13	6801,2		95100	15087		11500	4493		55565
14	14586		37507	178913		5776	64400		244295
15	54791		1557123			960347	754147		8995000
16	48215		37507	52619		4720	45080		183296
17	1882		36288			1680	570		52668
18	0		22,23	45,11		5	25		23,4
19	257		3,48			11	15		43,4
20	16			69		18	19		

**Cuadro n° 57.** *Datos homogeneizados por población. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	0,40					0,59	0,52		0,58
2	32,51			105,50		11,49	25,45		
3	26,70			83,29		10,34	23,06		
4	0,04	0,11	0,04			2,27	0,17		0,06
5	41,63	34,20	20,20	40,01		63,24	94,68		33,45
6	0,01	0,13	0,07			0,53	0,05		0,05
7	1,76	30,74	35,43			71,05	30,69		75,64
8	0,04	0,03	0,03	0,01		0,16	0,03		0,06
9	168,34		253,19			710,54	44,20		221,69
10	0,49		0,37	0,36			0,48		0,28
11	0,35		1929,50						
12	153,32		656,99	321,44		636,82	144,72		1478,34
13	40,89		308,69	61,08		102,14	24,52		81,16
14	69,49		120,35	743,42		51,30	263,54		351,13
15	328,65		4915,57			8281,61	2919,15		12963,1
16	262,91		120,35	218,64		41,03	184,48		263,35
17	11,10		117,79			14,92	2,35		69,94
18	0,00		0,07			0,04	0,11		0,02
19	0,30		0,01			0,09	0,05		0,02
20	0,25					0,18	0,08		

**Cuadro n° 58.** *Datos homogeneizados por población. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	0,46					0,65	0,81		0,89
2	50,49			144,05		13,01	58,22		16,97
3	43,05			97,34		11,71	51,18		15,70
4	0,02	0,12	0,04	0,46		2,44	0,18		0,06
5	36,63	26,74	20,00	33,05		66,61	93,32		31,40
6	0,01	0,16	0,08	0,11		0,58	0,09		0,04
7	2,40	34,66	38,56	667,37		72,83	35,42		60,78
8	0,02	0,02	0,06	0,05		0,18	0,04		0,05
9	42,09		321,03	44,67		710,54	73,66		
10	0,51		0,72	0,19			0,50		0,22
11	0,38		2495,26						
12	153,32		656,99	321,44		690,11	144,72		1478,34
13	40,89		308,69	62,69		102,14	24,52		81,16
14	87,69		121,75	743,42		51,30	351,39		356,83
15	329,42		5054,41			8529,59	4114,88		13138,4
16	289,88		121,75	218,64		41,92	245,97		267,73
17	11,31		117,79			14,92	3,11		76,93
18	0,00		0,07	0,19		0,04	0,14		0,03
19	1,55		0,01			0,10	0,08		0,06
20	0,10			0,29		0,16	0,10		

**Cuadro n° 59.** *Datos homogeneizados por población y normalizados. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	67,69					100,00	88,43		98,42
2	30,82			100,00		10,89	24,13		
3	32,06			100,00		12,41	27,69		
4	1,85	4,95	1,71			100,00	7,44		2,44
5	43,97	36,12	21,34	42,26		66,79	100,00		35,33
6	1,13	25,33	14,01			100,00	10,24		9,59
7	2,32	40,64	46,84			93,93	40,57		100,00
8	26,32	18,76	20,30	7,80		100,00	20,48		37,46
9	23,69		35,63			100,00	6,22		31,20
10	100,00		75,72	72,48			97,39		56,59
11	34,87		100,00						
12	10,37		44,44	21,74		43,08	9,79		100,00
13	13,25		100,00	19,79		33,09	7,94		26,29
14	9,35		16,19	100,00		6,90	35,45		47,23
15	2,54		37,92			63,89	22,52		100,00
16	99,84		45,70	83,02		15,58	70,05		100,00
17	9,43		100,00			12,67	1,99		59,37
18	0,00		65,74			32,56	100,00		22,08
19	100,00		4,12			29,55	18,15		8,02
20	100,00					70,35	30,25		

**Cuadro n° 60.** *Datos homogeneizados por población y normalizados. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	51,20					72,65	90,49		100,00
2	35,05			100,00		9,03	40,42		11,78
3	44,23			100,00		12,03	52,58		16,13
4	0,98	4,91	1,59	18,71		100,00	7,37		2,63
5	39,25	28,65	21,43	35,41		71,38	100,00		33,65
6	1,04	27,28	13,49	19,43		100,00	15,12		6,07
7	0,36	5,19	5,78	100,00		10,91	5,31		9,11
8	13,54	12,66	34,72	25,73		100,00	24,57		28,78
9	5,92		45,18	6,29		100,00	10,37		
10	71,24		100,00	26,64			69,98		30,95
11	0,02		100,00						
12	10,37		44,44	21,74		46,68	9,79		100,00
13	13,25		100,00	20,31		33,09	7,94		26,29
14	11,80		16,38	100,00		6,90	47,27		48,00
15	2,51		38,47			64,92	31,32		100,00
16	100,00		42,00	75,43		14,46	84,85		92,36
17	9,61		100,00			12,67	2,64		65,31
18	0,00		38,50	100,00		23,69	72,77		18,23
19	100,00		0,73			6,32	5,30		4,10
20	33,55			100,00		55,76	36,16		

**Cuadro n° 61.** *Indicadores de eficiencia de primer nivel. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	0,24					0,15			0,32
2	20,07			33,61		2,98			
4	0,03		0,02			0,59			0,03
6	0,00		0,04			0,14			0,03
8	0,03		0,02	0,00		0,04			0,03
10	0,30		0,18	0,11					0,15

**Cuadro n° 62.** *Indicadores de eficiencia de primer nivel normalizados. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	77,58					48,21			100,00
2	59,73			100,00		8,88			
4	4,40		3,23			100,00			5,14
6	2,68		26,39			100,00			20,22
8	62,58		38,25	9,56		100,00			78,94
10	100,00		60,00	37,40					50,17

**Cuadro n° 63.** *Indicadores de eficiencia de segundo nivel. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
3	16,48			26,53		2,68			
5	25,70		9,88	12,75		16,42			18,31
7	1,08		17,33			18,45			41,40
9	103,93		123,87			184,53			121,34
15	202,90		2404,98			2150,77			7094,93
16	162,32		58,88	69,65		10,66			144,13

**Cuadro n° 64.** *Indicadores de eficiencia de segundo nivel normalizados. Ejercicio 2000.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
3	62,13			100,00		10,12			
5	100,00		38,45	49,59		63,89			71,22
7	2,62		41,87			44,57			100,00
9	56,32		67,13			100,00			65,75
15	2,86	0,00	33,90	0,00	0,00	30,31	0,08	0,00	100,00
16	100,00	0,00	36,27	42,91	0,00	6,57	0,21	0,00	88,80

**Cuadro n° 65.** *Indicadores de eficiencia de primer nivel. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	0,32					0,15			0,45
2	35,04			42,50		3,08			8,46
4	0,02		0,02	0,13		0,58			0,03
6	0,00		0,03	0,03		0,14			0,02
8	0,02		0,03	0,01		0,04			0,03
10	0,35		0,32	0,06					0,11

**Cuadro n° 66.** *Indicadores de eficiencia de primer nivel normalizados. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	71,24					34,48			100,00
2	82,44			100,00		7,25			19,91
4	2,89		3,01	23,33		100,00			5,54
6	3,05		25,45	24,22		100,00			12,79
8	39,69		65,49	32,07		100,00			60,64
10	100,00		90,33	15,90					31,22

**Cuadro n° 67.** *Indicadores de eficiencia de segundo nivel. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
3	29,88			28,72		2,77			7,83
5	25,42		8,93	9,75		15,77			15,66
7	1,67		17,22	196,92		17,24			30,31
9	29,21		143,35	13,18		168,20			
15	228,60		2257,00	0,00		2019,15			6552,93
16	201,16		54,37	64,51		9,92			133,53

**Cuadro n° 68.** *Indicadores de eficiencia de segundo nivel normalizados. Ejercicio 2001.*

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
3	100,00			96,13		9,27			26,21
5	100,00		35,12	38,36		62,03			61,61
7	0,85		8,74	100,00		8,76			15,39
9	17,36		85,23	7,84		100,00			
15	3,49		34,44	0,00		30,81			100,00
16	100,00		27,03	32,07		4,93			66,38

## 5.7. Anexo de agregación de indicadores para el servicio de Cultura.

**Cuadro n° 69.** *Medias para el área de programación, organización y realización de eventos<sup>25</sup>.*

	Medias según orden					Coeficiente sustituibilidad			
	2	1	0	-1	-2	2	0	-1	-2
A	67,68	57,93	43,59	29,57	21,67	116,82	75,25	51,05	37,41
B	48,74	43,23	38,32	34,69	32,28	112,76	88,65	80,25	74,67
C									
D	43,99	31,40	17,38	9,79	7,13	140,10	55,35	31,19	22,69
E	53,51	43,47	34,25	28,01	24,31	123,09	78,80	64,43	55,92
F									
G	90,43	87,71	84,10	79,69	74,89	103,11	95,89	90,86	85,39
H	16,60	14,41	10,49	6,18	4,10	115,19	72,81	42,89	28,43
I	49,31	34,98	15,02	6,60	4,87	140,96	42,94	18,87	13,92
<i>Máximo</i>	90,43	87,71	84,10	79,69	74,89				
<i>Media</i>						121,72	72,81	54,22	45,49

**Cuadro n° 70.** *Medias para el área de organización, impartición y colaboración en cursos, seminarios, conferencias y otros.*

	Medias según orden					Coeficiente sustituibilidad			
	2	1	0	-1	-2	2	0	-1	-2
A	10,74	9,20	6,72	4,45	3,34	116,67	73,07	48,33	36,30
B	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
C									
D	2,64	2,05	0,86	0,25	0,16	128,93	42,02	12,08	7,67
E									
F									
G	73,38	68,25	62,37	56,44	51,32	107,51	91,37	82,68	75,19
H	4,13	3,07	1,97	1,35	1,08	134,46	64,33	43,86	35,13
I	11,11	7,96	3,66	1,50	1,01	139,67	46,05	18,84	12,68
<i>Máximo</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00				
<i>Media</i>						121,21	69,47	50,97	44,50

<sup>25</sup> En las siguientes tablas presentamos la agregación de los indicadores utilizando distintos tipos de medias. Para no duplicar tablas hemos optado por no realizar la normalización de los datos obtenidos, sino que hemos incluido en la última fila el valor máximo obtenido, de forma que sirva de referencia.

Asimismo, incluimos los coeficientes de sustituibilidad tal conforme han sido definidos, añadiendo en la última fila el valor medio, de forma que aquellos coeficientes que estén por encima de dicha media indican que la aplicación de dicho orden favorece a dicho municipio, mientras habría que interpretar de forma contraria aquellos coeficientes que encontremos por debajo de la media.

**Cuadro n° 71.** *Medias para el área Programación y gestión de salas expositivas de artes plásticas.*

	Medias según orden					Coeficiente sustituibilidad			
	2	1	0	-1	-2	2	0	-1	-2
A	48,18	45,78	43,30	41,01	39,08	105,25	94,59	89,58	85,38
B	90,14	89,45	88,75	88,05	87,37	100,77	99,22	98,44	97,67
C									
D	17,13	15,92	14,64	13,49	12,60	107,63	91,97	84,77	79,17
E	71,57	61,53	50,04	41,04	35,80	116,32	81,34	66,70	58,19
F									
G	71,60	65,39	58,75	52,96	48,71	109,49	89,85	80,98	74,49
H	29,64	25,23	20,12	16,20	14,02	117,48	79,77	64,23	55,55
I	36,14	28,63	18,97	12,85	10,46	126,27	66,28	44,89	36,52
<i>Máximo</i>	90,14	89,45	88,75	88,05	87,37				
<i>Media</i>						111,89	86,14	75,66	69,57

**Cuadro n° 72.** *Medias para el área de Bibliotecas, servicio de publicaciones, promoción de la lectura y actividades literarias.*

	Medias según orden					Coeficiente sustituibilidad			
	2	1	0	-1	-2	2	0	-1	-2
A	47,96	31,43	16,12	10,64	9,12	152,60	51,28	33,87	29,01
B	61,69	52,58	39,43	26,97	20,11	117,33	74,99	51,30	38,24
C									
D	31,68	29,31	26,43	23,26	20,32	108,08	90,19	79,37	69,31
E	53,84	50,98	45,73	37,51	29,19	105,61	89,70	73,58	57,26
F									
G	72,09	59,90	40,24	23,06	15,56	120,37	67,19	38,50	25,98
H	64,04	52,64	38,94	28,15	22,20	121,66	73,98	53,47	42,18
I	59,28	52,74	45,92	39,97	35,54	112,41	87,07	75,79	67,39
<i>Máximo</i>	72,09	59,90	45,92	39,97	35,54				
<i>Media</i>						119,72	76,34	57,98	47,06

**Cuadro n° 73.** *Medias para el área de Museos, archivos y hemerotecas.*

	Medias según orden					Coeficiente sustituibilidad			
	2	1	0	-1	-2	2	0	-1	-2
A	46,61	40,52	33,63	28,10	24,73	115,03	82,99	69,34	61,03
B									
C									
D	12,73	12,73	12,73	12,73	12,73	100,00	100,00	100,00	100,00
E	40,29	40,29	40,29	40,29	40,29	100,00	100,00	100,00	100,00
F									
G	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
H	14,22	10,46	4,79	2,30	1,76	135,95	45,82	22,03	16,81
I	56,16	51,15	45,42	40,18	36,31	109,78	88,79	78,55	70,99
<i>Máximo</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00				
<i>Media</i>						110,13	86,27	78,32	74,81

Cuadro n° 74. *Medias para el área de Organización de Fiestas Populares.*

	Medias según orden					Coeficiente sustituibilidad			
	2	1	0	-1	-2	2	0	-1	-2
A	67,04	61,79	56,64	52,20	48,77	108,50	91,66	84,49	78,93
B									
C									
D	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
E	46,22	40,86	35,11	30,06	26,39	113,12	85,92	73,58	64,60
F									
G	44,48	35,80	26,01	18,67	14,76	124,23	72,64	52,14	41,23
H	30,70	29,69	28,64	27,62	26,68	103,40	96,49	93,05	89,87
I	31,02	20,37	7,94	3,47	2,47	152,29	38,96	17,01	12,12
Máximo	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00				
Media						116,92	80,95	70,05	64,46

Cuadro n° 75. *Medias para el conjunto del servicio de Cultura<sup>26</sup>.*

	Medias según orden					Coeficiente sustituibilidad			
	2	1	0	-1	-2	2	0	-1	-2
A	40,80	37,74	32,62	25,22	18,42	108,10	86,42	66,81	48,81
B	56,45	52,49	49,37	47,09	45,50	107,53	94,04	89,71	86,67
C									
D	49,01	34,33	19,65	6,84	2,85	142,78	57,24	19,91	8,30
E	35,83	34,21	32,23	29,97	27,65	104,72	94,22	87,60	80,83
F									
G	66,32	58,44	44,22	27,34	18,21	113,48	75,67	46,78	31,16
H	19,89	16,46	12,49	8,43	5,65	120,79	75,88	51,22	34,32
I	25,45	20,48	15,55	11,70	9,11	124,24	75,94	57,12	44,48
Máximo	66,32	58,44	49,37	47,09	45,50				
Media						117,38	79,92	59,88	47,79

<sup>26</sup> En este cuadro, que sigue la misma metodología que los anteriores, hemos realizado una agregación de los valores obtenidos para las distintas actividades, considerando la ponderación de cada una de ellas. Para ello, como indicamos previamente en la explicación de nuestra propuesta para la realización de agregaciones, hemos considerado la valoración que cada municipio había obtenido en cada actividad por aplicación de la media geométrica. Asimismo, manteniendo los criterios que hemos establecido, si algún municipio no ha facilitado datos de una actividad concreta, ésta ha sido valorada de forma que la media geométrica ( $m = 0$ ), que es la que consideramos más adecuada, no sea modificada por tal valoración.



## CONCLUSIONES

---

**PRIMERA.** La búsqueda de la eficiencia ha marcado la evolución de las entidades públicas a lo largo de la historia. Durante el siglo XX la burocracia y la separación teórica entre administración y política han sido los pilares de la gestión pública. Sin embargo, la estructura resultante de tales principios no fue capaz de dar respuesta a los retos que las nuevas condiciones del entorno requieren, mostrándose inflexible y poco eficaz, tanto para la actividad pública como para el conjunto de la economía.

**SEGUNDA.** El *Modelo Tradicional* de gestión pública ha generado graves problemas, concretados principalmente en un elevado nivel de gasto y de endeudamiento no soportable por las entidades públicas. Como respuesta a esta realidad, y buscando siempre el mejor uso de los recursos, surgen diversas propuestas de reforma de las Administraciones Públicas con distintos alcances. El conjunto de estas reformas es denominado *Nueva Gestión Pública*, lo cual es debido a que pueden señalarse principios similares en la base de todas ellas, que, desde nuestro punto de vista pueden resumirse en tres, como son: 1) progresivo acercamiento a los procedimientos y

técnicas del sector privado y al mercado; 2) mayor preocupación por los resultados, buscando reducir en lo posible los costes; 3) cambio de orientación y de cultura, dirigidas ahora hacia el ciudadano como cliente de la Administración.

**TERCERA.** Son numerosos los autores y organismos, entre los que se encuentra la OCDE, que propugnan la aceptación generalizada de la *Nueva Gestión Pública* y muestran su convencimiento de que nos encontramos ante un nuevo modelo de gestión. Sin embargo, no faltan voces críticas que ponen en duda tanto sus fundamentos como las aplicaciones realizadas, debido, principalmente, al excesivo uso del recurso al mercado y los efectos negativos sobre la democracia. En esta línea, podríamos mencionar los movimientos como el *Governance* o la *Public Service Orientation*.

**CUARTA.** En España, los municipios van adquiriendo paulatinamente una mayor importancia en el conjunto de las instituciones públicas y en la economía. Como Administración Pública, encuentran su principal razón de ser en la prestación de servicios a los ciudadanos. Para ello, la legislación reconoce distintas formas de gestión de los servicios públicos. En la Comunidad Autónoma de Andalucía la mayor parte de los ayuntamientos prestan los servicios a través de alguna de las figuras de gestión directa.

**QUINTA.** Los ayuntamientos, como prestadores de servicios y entidades próximas a los ciudadanos, sufren de forma especial las circunstancias derivadas de la aplicación de las formas de la *Gestión Pública Tradicional*, encontrándonos en este ámbito dos problemas fundamentales, a tener en cuenta: la mala situación económica y la lentitud en la toma de decisiones. No faltan, pues, motivos para adoptar nuevas fórmulas de gestión en el contexto local, que debe

modificar su orientación de forma importante, pasando de una orientación hacia dentro a otra hacia fuera y buscando mejorar el uso de los recursos disponibles.

**SEXTA.** La introducción de los planteamientos de la *Nueva Gestión Pública* en los ayuntamientos españoles repercutiría en la propia concepción de la entidad, originando reformas en la cultura, en la organización y en los procedimientos, y quedando, además, afectado todo este proceso por las nuevas tecnologías y las implicaciones en el personal. No obstante, hay que resaltar la complejidad de este proceso, por encontrarnos ante un conjunto de transformaciones que interactúan entre sí, y conducen a la entidad pública hacia un nuevo marco, en el que destaca la preocupación por el usuario y la calidad.

**SÉPTIMA.** Los retos que plantea este panorama son diversos. El 'Libro Blanco de las Administraciones locales de Andalucía' los agrupa en tres tipos de retos, que son: en el ámbito de los servicios públicos, de naturaleza económico-financiera y de tipo organizativo. Destacamos de ellos la importancia de equilibrar las fuentes de financiación de los servicios públicos locales, la apuesta por prestaciones de calidad, la selección de la mejor forma de gestión de los servicios en cada caso, y la mejora en el conocimiento de la estructura de costes, la mejora de la eficiencia y la comparación con otras organizaciones. Todas estas circunstancias hacen imprescindible la evaluación, pudiendo ser los indicadores de gestión un instrumento de enorme utilidad.

**OCTAVA.** El control, entendido como revisión exhaustiva de actuaciones desde una postura legalista, está fuertemente asumido en el contexto de la Administración. Sin embargo, este tipo de control es

escasamente útil para la gestión, lo que hace necesario que las entidades públicas, y en concreto los municipios, utilicen instrumentos de control que, más allá de la simple revisión del cumplimiento de la normativa, permitan valorar los aspectos clave de sus actividades.

**NOVENA.** La evaluación de la eficiencia de las actuaciones es una de las cuestiones fundamentales para la mejora de la gestión pública. Ahora bien, las particularidades propias de los ayuntamientos y de los servicios que prestan suponen que la medición de las actuaciones encuentre dificultades en distintos factores como son: la incertidumbre provocada por la dificultad de identificar las relaciones causa-efecto y las limitaciones para la medida y recogida de la información; la interdependencia entre organizaciones y usuarios; la diversidad de valores e intereses existentes, muchos de ellos en conflicto; o la inestabilidad que originan los cambios de objetivos en el ámbito político.

**DÉCIMA.** En el marco de la metodología del *Benchmarking* existen diversas técnicas para la evaluación de la eficiencia, que se distinguen según la consideración o no de una frontera de producción, y presentan todas ellas distintas ventajas e inconvenientes. De entre los métodos frontera, el DEA y el FDH, sin duda alguna, han sido los más utilizados en el ámbito público, ya que permiten hacer comparaciones de las entidades consideradas globalmente. Sin embargo, en nuestro estudio nos decantamos por los indicadores de gestión por diversos motivos: su fácil interpretación, los numerosos estudios y pronunciamientos que aconsejan su uso y, especialmente, su efectiva implantación en los países más avanzados en la evaluación de la eficiencia de las entidades públicas.

**UNDÉCIMA.** La metodología propuesta para el diseño e implantación de baterías de indicadores tiene como premisas de trabajo la institucionalización y la estandarización, y consta, principalmente, de las siguientes fases: 1) aproximación; 2) propuesta abierta de indicadores; 3) selección de las propuestas con mayor grado de aceptación; 4) diseño de cuadros de indicadores normalizados; 5) perfeccionamiento de la metodología.

**DUODÉCIMA.** La aplicación de la metodología en nueve ciudades andaluzas para los servicios de *seguridad en lugares públicos y prevención y extinción de incendios*, ha permitido consensuar una batería de indicadores de realizaciones que posibilita la evaluación de los servicios y la realización de comparaciones en el espacio y el tiempo. De igual forma, la institucionalización y estandarización conseguidas con los cuadros de indicadores de estos servicios, ha permitido la asignación de valores a los mismos, así como, gracias a la homogeneidad entre las entidades estudiadas, la realización de análisis comparativos. La adopción de los resultados de esta primera experiencia por parte de la Cámara de Cuentas de Andalucía en su 'Informe de fiscalización operativa de las dotaciones y costes de la Policía Local en los ayuntamientos de capital de provincia' de Andalucía, confirma la idoneidad y aceptación de la metodología y de las baterías propuestas, y avanza en la institucionalización de los indicadores para la evaluación efectiva de este servicio.

**DECIMOTERCERA.** Las debilidades existentes en los sistemas de información de los entes locales estudiados, no han permitido realizar, con carácter general, la cuantificación de todo los tipos de indicadores de eficiencia y economía. Pese a todo, y aunque pensamos que la valoración idónea de los indicadores de eficiencia

se alcanza a través del empleo, como denominador, de los costes totales, también hemos comprobado que la consideración de costes parciales resultan de gran utilidad en la evaluación de la gestión respecto al rendimiento de cada factor productivo, especialmente en el caso de los de personal.

**DECIMOCUARTA.** La mayor utilidad de los indicadores la encontramos en que permiten valorar un servicio en toda su extensión y desde distintas perspectivas. La valoración agregada puede ser de interés en el análisis del servicio, sobre todo para usuarios menos relacionados con los aspectos técnicos, como por ejemplo los responsables políticos o los ciudadanos, por lo que, para esta primera aproximación a la evaluación de servicios, llevamos a cabo valoraciones agregadas de sus actuaciones mediante medias aritméticas ponderadas.

**DECIMOQUINTA.** A lo largo de las diferentes fases de desarrollo del estudio empírico, se ha puesto de manifiesto una serie de problemas que, implicando limitaciones para la efectiva utilización de las baterías de indicadores, entendemos extrapolables a otras entidades de similares características. Estos obstáculos pueden agruparse en tres tipos, a tener en cuenta: contexto organizacional, factor humano y cultura de costes.

**DECIMOSEXTA.** En cuanto a las dificultades vinculadas a la estructura organizativa de los ayuntamientos objeto de estudio, hemos detectado las siguientes barreras: a) excesiva centralización en las áreas de economía y hacienda del tratamiento y control de la información económica; b) ausencia de canales formales de comunicación entre los servicios de economía y hacienda centrales y los responsables de la gestión de los servicios; c) falta de

implicación global de la organización en la medición de resultados; d) escasez de canales de información adecuados entre el personal técnico de los servicios para suministrar los datos requeridos en el trabajo de investigación; e) heterogeneidad en la asunción de competencias establecidas legalmente por parte de los servicios en los diferentes municipios; y f) diversidad en la delimitación del ámbito geográfico de actuación, específicamente en el servicio de prevención y extinción de incendios.

**DECIMOSÉPTIMA.** Respecto a los problemas agrupados bajo la denominación factor humano, destacamos, resumiendo la diversidad de situaciones a las que hemos tenido que hacer frente, los siguientes: a) escaso impulso de los responsables políticos para lograr la implicación de los gestores; b) reticencias ante la introducción de mecanismos de evaluación de la gestión; c) falta de formación del personal en técnicas de gestión; d) desconocimiento de la utilidad de los indicadores como instrumentos al servicio de la gestión; y e) en general, baja motivación de los gestores.

**DECIMOCTAVA.** En el proceso de obtención de datos para la cuantificación de los costes, observamos las siguientes disfunciones: a) ausencia de procedimientos de cálculo de costes; b) deficiente calidad de la información sobre consumo de recursos; c) dispersión de la información económica sobre consumo de factores; d) incorrecta valoración de los elementos de coste, especialmente el consumo de activos fijos; y e) confusión entre conceptos económicos y presupuestarios.

**DECIMONOVENA.** La extensión de la aplicación empírica, realizada dentro de igual ámbito subjetivo, a los servicios de *cultura, deportes y parques y jardines*, ha pretendido, además de conseguir baterías de

indicadores, perfilar la metodología empleada, avanzar en la evaluación de la eficiencia y en la construcción de índices agregados. La extensión de la aplicación empírica, realizada dentro de igual ámbito subjetivo, a los servicios de *cultura, deportes y parques y jardines*, ha pretendido, además de conseguir baterías de indicadores, mejorar la metodología empleada, y avanzar en la evaluación de la eficiencia y en la construcción de índices agregados.

**VIGÉSIMA.** La aplicación de técnicas de grupo, principalmente de la técnica de grupo nominal, para el diseño de indicadores, así como para la ponderación de los mismos de cara a su agregación, resulta muy útil en el proceso de estandarización y, al mismo tiempo, favorece la institucionalización en los municipios participantes.

**VIGESIMOPRIMERA.** Aunque la representatividad y la factibilidad de cálculo constituyen características fundamentales para el diseño de baterías de indicadores normalizadas, según las opiniones manifestadas por los gestores, un amplio grado de consenso acerca de la representatividad de un determinado indicador debe ser un factor determinante para su inclusión en la batería normalizada, siempre que la evolución de los sistemas de información permita su cálculo en un futuro próximo.

**VIGESIMOSEGUNDA.** En la determinación de índices sintéticos, ante el problema de la sustituibilidad, consideramos que la utilización de la media aritmética es adecuada para la agregación de variables comparables desde el punto de vista cualitativo, mientras que optamos por el uso de la media geométrica para las variables no comparables. No obstante, mientras los sistemas de información municipales no garanticen la disponibilidad de todos los datos



necesarios para las evaluaciones, estimamos que lo más oportuno es utilizar la media geométrica



## BIBLIOGRAFÍA

---

- AA.VV. (1997): *Alcobendas Plan Ciudad. Calidad y modernización en al gestión pública*, Ediciones 2000, Barcelona.
- ABERBACH, J.D. Y ROCKMAN, B.A. (1999): “Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas” *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 15, mayo-agosto, pp. 3-17.
- ACQIN, P. (1988): “Contraction, managerialism and decentralisation in Canadian government”, *Governance*, 1:2, pp. 144-161.
- \_\_\_\_\_ (1990): “Administrative Reform in Public Management Paradigms, Principles, Paradoxes, and the Pendulums”, *Governance*, 3:2, pp. 115-137.
- ADAMASCHEK, B. (1998): *Intermunicipal Comparative Performance Measurement. Innovation through competition*. Gütersloh, Germany, Bertelsmann Foundation Publishers.
- AHN, T. Y SEIFORD, L. (1990): “Sensitivity of DEA to Models and Variables Sets in a Hypothesis Test Setting: The Efficiency of University Operations” incluido en Ijiri (1990).
- AIBAR GUZMÁN, C. (2000): “El cambio cultural en las Administraciones públicas: Algunas reflexiones acerca del papel del sistema de información de gestión como instrumento de apoyo al cambio”, Comunicación presentada a las *X Jornadas Luso-Españolas de Gestión Científica*.

- \_\_\_\_\_ (2002): “Indicadores para la gestión pública: definición y tipologías”, incluido en *Ensayos científicos sobre contabilidad. XXV aniversario de la Cátedra del Prof. Requena Rodríguez*, pp. 39-53
- AIGNER, D.J. Y CHU, S.F. (1968): “On estimating the industry production function” *American Economic Review*, n° 58, pp. 226-239.
- AIGNER, D.J., LOVELL, C.A.K. Y SCHMIDT, P. (1977): “Formulation and estimation of stochastic production function models”, *Journal of Econometrics*, n° 6, pp. 21-37.
- ALBI IBÁÑEZ, E. (1960): *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*. Madrid.
- ALBI, E. (2000): *Público y Privado. Un acuerdo necesario*. Ariel, Barcelona.
- ALBI, E., GONZÁLEZ-PARAMO, J.M. Y LÓPEZ CASANOVAS, G. (1997): *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Editorial Ariel. Barcelona.
- ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. Y ZUBIRI, I. (2000): *Economía Pública. Vol I*. Ariel, Barcelona.
- ALCALDE HERNÁNDEZ, J.C. (1990): “La auditoría en el control interno del Sector Público”, *Partida Doble*, n° 3, Jul., pp. 57-62.
- ALONSO CARRILLO, I., TEJADA PONCE, A. Y PÉREZ MOROTE, R. (2001): “El control externo en la Administración Pública Local”, *Técnica Contable*, año LIII, n°631, julio, pp. 537-552.
- ALZOLA MARTÍNEZ DE ANTOÑAZA, A. (1997): “Técnicas de auditoría pública”, *Auditoría Pública*, n° 12, diciembre, pp. 59-62.
- AMERICAN ACCOUNTING ASSOCIATION – AAA (1989): *Measuring the performance of nonprofit organizations. The state of the Art*. AAA, agosto.
- ANDERSEN, P. Y PETERSEN, N.C. (1993): “A procedure for ranking efficient units in data envelopment analysis”, *Management Science*, 39 (10), pp. 1261-1264.
- ANTHONY, R.N. Y YOUNG, D.W. (1984): *Management Control in Nonprofit Organizations*. Third edition, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois.
- ARENILLA SÁEZ, M. (2000): “La modernización como decisión conformadora” en Arenilla Sáez, M. (director), *El proceso de la modernización de la Administración Pública. El caso de la Rioja*. Gobierno de La Rioja, pp. 35-56.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS – AECA (1989): *La función de control en las organizaciones*. Documento nº 3 sobre Principios de Organización y Sistemas. AECA. Madrid.

\_\_\_\_\_ (1990): *La contabilidad de gestión como instrumento de control*. Documento nº 2 sobre Principios de Contabilidad de Gestión. AECA. Madrid.

\_\_\_\_\_ (1997a): *La contabilidad de gestión en las entidades públicas*. Documento nº 15 de Contabilidad de Gestión. AECA. Madrid.

\_\_\_\_\_ (1997b): *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*. Documento nº 16 de Contabilidad de Gestión. AECA. Madrid.

\_\_\_\_\_ (1999): *Marco Conceptual para la Información Financiera*. Documento nº 22 de Principios contables. AECA. Madrid.

\_\_\_\_\_ (2001): *Marco Conceptual para la Información financiera de las Administraciones Públicas*. Documento nº 1 de Sector Público, AECA, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2002): *Un sistema de Indicadores de Gestión para los Ayuntamientos*. Documento nº 26 de Contabilidad de Gestión. AECA. Madrid.

ASSOCIATION OF DISTRICT COUNCILS (1991): *Performance Review Guide*. Ed. ADC/PPRN, Londres.

AUDIT COMMISSION FOR LOCAL AUTHORITIES AND THE NATIONAL HEALTH SERVICE IN ENGLAND AND WALES (1992a): *Citizen's Charter indicators: Charting a Course*. AC, London.

\_\_\_\_\_ (1992b): *The publication of Information (Standards of Performance) Direction 1992*. AC, London.

\_\_\_\_\_ (1993): *The publication of Information (Standards of Performance) Direction 1993*. AC, London.

\_\_\_\_\_ (1994a): *National publication of the Citizen's Charter Indicators. A consultation paper from the Audit Commission*. AC, London.

\_\_\_\_\_ (1994b): *Staying on Course. The second year of the Citizen's Chapter indicators*. HMSO publications, London.

\_\_\_\_\_ (1994c): *Watching their Figures. A guide to the Citizen's Charter Indicators*. HMSO, London.

\_\_\_\_\_ (1996): "What are the problems in your country for the auditor and how can they be overcome" comunicación presentada en *District Audit Performance Indicators Conference*, junio.

\_\_\_\_\_ (1999a): *Best Assured. The Role of de Audit Commission in Best Value*. AC, London.

\_\_\_\_\_ (1999b): *Review of Audit Commission's Role in Setting Statutory PIs. A consultation Document*. AC, London.

\_\_\_\_\_ (1999c): *Audit Commission's Role in Setting Statutory Performance Indicators*. Consultation feedback. AC, London.

\_\_\_\_\_ (2000): *On target. The practice of performance indicators*. AC, London.

\_\_\_\_\_ (2002): *Audit Code of Practice*. AC, London.

AUDIT COMMISSION & IDEA (2003a): *Housing PIs. Suggested local performance indicators for inclusion in the Library of Local PIs*. AC & IDeA, enero.

\_\_\_\_\_ (2003b): *Suggested local performance indicators for inclusion in the Library of Local PIs*. AC & IDeA, febrero.

AUSTRALIAN ACCOUNTING RESEARCH FOUNDATION – AARF (1996): *Australian Accounting Standard AAS 27, "Financial Reporting by Local Governments"*. AARF, junio.

\_\_\_\_\_ (1998): *Australian Accounting Standard AAS 29, "Financial Reporting by Governments Department"*. AARF, junio.

AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS (1997): *Alcobendas Plan Ciudad: Calidad y modernización en la Gestión Pública*. Gestión 2000, Madrid.

BAENA ALCAZAR, M. (2000): *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. I, 4ª Edición reformada. Editorial Tecnos, Madrid

BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (1992): *Manual de Administración Local*. Comares – CEMCI. Granada.
- BANCO MUNDIAL (1996): *From Plan to Market. World Development Report 1996*, Oxford University Press, Oxford.
- \_\_\_\_\_ (1997): *The State in a Changing World. World Development Report 1997*, Oxford University Press, Oxford.
- BANKER, R.D., CHARNES, A. Y COOPER, W.W. (1984): “Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis”, *Management Science*, 30 (9), pp. 1078-1092.
- BANKER, R.D., CHARNES, A., COOPER, W.W., SWARTS, J. Y THOMAS, D.A. (1989): “An Introduction to Data Envelopment Analysis with Some of Their Models and its Uses”, *Research in Governmental and Non profit Accounting*, Vol. 5, pp. 125-163.
- BAÑÓN, R. (1993): *Nueva gestión local. Modernización municipal en Alcobendas*. Editorial Popular, Madrid.
- BAÑÓN, R. Y CARRILLO, E. (1997): “La legitimación de la Administración Pública”, incluido en Bañón y Carrillo (comps.) (1997), pp. 51-75.
- BAÑÓN, R. Y CARRILLO, E. (Comps.) (1997): *La nueva administración pública*, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- BARANDIARAN ITURRIAGA, M.S. (1999): *La satisfacción de los usuarios de bibliotecas y polideportivos municipales: Desarrollo de un modelo para la medición de los factores implicados*. Colección Tesis Doctorales. Instituto Vasco de Administración Pública.
- BARZELAY, M. (1992): *Breaking through bureaucracy*. University of California Press. Berkeley.
- \_\_\_\_\_ (1994): “Metáforas en la gestión de servicios públicos”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1, septiembre-diciembre, pp. 17-20. (traducido por J. Subirats).
- BASTOS BOUBETA, M.; BOUZAS LORENZO, R.; CERNADAS RAMOS, A.; RIVADAS NUÑEZ, M.; RODRÍGUEZ FIGUERAS, F.; SUBIELA PÉREZ, X. Y VIEITES RODRÍGUEZ, R. (2001): *Las Administraciones Públicas y sus nuevas técnicas de gestión*.

- Especial referencia al ámbito local.* Escuela de Negocios de Galicia. NINO - Centro de Impresión Digital. Santiago de Compostela.
- BEKKE, H., PERRY, J.L. Y TOOSEN, T.A. (eds.) (1996): *Civil Service System in Comparative Perspective*, Indiana University Press.
- BELTRÁN VILLALVA, M. (1996): “De la reforma de la Administración al Control de calidad de los servicios públicos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6, Enero-Agosto, pp. 5-16.
- BENDELL, T, BOULTER, L Y ATKINS, R (1997): “Braintree: our aim Quality”, incluido en Prühl (1997), pp. 249-290.
- BENITO LÓPEZ, B. Y HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. (1995): “Información sobre la Economía, Eficiencia y Eficacia en los Estados Contables de las Administraciones Públicas: la propuesta del GASB”, comunicación presentada a *III Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública*. ASEPUC. Santiago de Compostela, Abril.
- BENITO LÓPEZ, B. Y MONTESINOS JULVE, V. (2002): “El reflejo contable de la financiación privada de infraestructuras públicas”, *Análisis local*, III (42), pp. 13-22.
- BERNABÉ, L Y MÍNGUEZ, A.L. (2001): “e-learning en la administración local” ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- BIEHL, D. (1988): “Las infraestructuras y el desarrollo regional”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 293-310.
- BLUNDELL, B. Y MURDOCK, A. (1997): *Managing in the Public Sector*, Butterworth Heinemann.
- BOADA, M. Y MORA, A. (1999): “Aplicación práctica de indicadores de gestión. Valoración de algunos de los servicios municipales obligatorios”, *Auditoría Pública*, nº 17, junio, pp. 23-30.
- BOIX, C. (1994): “Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1, septiembre-diciembre, pp. 21-32.



- BOSCH, N., PEDRAJA, F. Y SUÁREZ, J. (1998): *La medición de la eficiencia en la prestación de servicios públicos locales: El caso del servicio de recogida basuras*. Fundación BBV, Bilbao.
- \_\_\_\_\_ (2000): "Measuring the efficiency of Spanish municipal refuse collection services", *Local Government Studies*, 26(3), pp. 71-90.
- BOSEMAN, G. Y PHATAK, A. (1989): *Strategic Management. Text and cases*. Second edition, John Wiley and Sons Inc., New York.
- BOSTON, J., MARTIN, J., PALLOT, J. Y WALSH, P. (1996): *Public Management: the New Zealand Model*. Oxford University Press, Oxford.
- BOWERMAN, M. (1995): "Auditing performance indicators: the role of the Audit Commission in the Citizen's Charter Initiative", *Financial Accountability & Management*, nº 11, pp. 171-186.
- BOWERMAN, M., BALL, A. Y FRANCIS, G. (2001): "Benchmarking as a tool for the modernisation of local government", *Financial Accountability & Management*, nº 17 (4), pp. 321-329.
- BOYNE, G.A. (1996): "Scale, Performance and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services". *Journal of Management Studies*, vol. 33, nº6, pp. 809-826.
- BROWN, R.E. Y PYERS, J.B. (1998): "Service Efforts and Accomplishments Reporting: Has Its Time Really Come?", *Public Budgeting & Finance*, winter, pp. 101-113.
- BRUGUÉ, Q. (1996): "La dimensión democrática de la nueva gestión pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6, enero-agosto, pp. 45-58.
- BRUGUÉ, Q. Y GOMÀ, R. (1998) (Coords.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- BRUGUÉ, Q., AMORÓS, M. Y GOMÀ, R. (1994): "La Administración Públicas y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº1, septiembre-diciembre, pp. 33-46.
- BRUSCA ALIJARDE, M.I. (1996): "La información contable en la Administración Local: implantación de la ICAL y su utilidad". Comunicación presentada al *VII Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad* de ASEPUC, Barcelona, Tomo III, pp. 113-135.

- \_\_\_\_\_ (1997a): “Una nueva perspectiva de los informes financieros en contabilidad pública: los indicadores de gestión”, *Revista de Contabilidad*. Vol 0 n° 0, enero-diciembre, p.27-56.
- \_\_\_\_\_ (1997b): “El sistema de información contables en la Administración Local”, *Auditoría Pública*, n° 7, pp. 48-53.
- BRUSCA ALIJARDE, I. Y CONDOR LÓPEZ, V. (1999): “Hacia la evaluación de la gestión en las Administraciones públicas”, *Auditoría Pública*, n° 18, septiembre , pp. 67-76.
- BUENDÍA CARRILLO, D. (1996): *Un Modelo de Costes para los Servicios Municipales de Gestión Directa*. Tesis Doctoral. Granada.
- \_\_\_\_\_ (1999): “Análisis, calculo y control del coste de los servicios públicos municipales”, *Técnica Contable*, n° 607, julio, pp. 541-558.
- BUENO CAMPOS, E. (1983): “Medida de la eficiencia en la empresa según la Contabilidad Analítica”. *Fiscalidad y Contabilidad Empresarial*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Curso básico de economía de la empresa: un enfoque de organización*. Ed. Pirámide. Madrid.
- BUSCHOR, E. (1994): “From Advanced Public Accounting via Performance Measurement to New Public Management”, incluido en Buschor y Schedler (Ed.) (1994).
- BUSCHOR, E. Y SCHEDLER, K. (Ed.) (1994): *Perspective on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Paul Hahpt Publishers, Vienna.
- BUTTERY, R Y SIMPSON, R.K. (1989): *Audit in the Public Sector*. Woodhead-Faulkner Limited, Cambridge.
- CABEZA DEL SALVADOR, I. (1997): “Auditoría Operativa en el Sector Público: ¿realidad o utopía?” *Revista Técnica*, n°11, pp 10-15
- CABINET OFFICE (1997): *Briefing Note on Civil Service*. Cabinet Office, London.
- CACICEDO, E. (1998): “El proyecto de reforma de los sistemas de información en el Ayuntamiento de Gijón” ponencia presentada al *IV Seminario sobre gestión pública local*. Universidad de Oviedo. Gijón. pp. 105-138.

- CAIDEN, N. (1998): "Public service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation", *Public Budgeting & Finance*, summer, pp. 35-52.
- CALAFELL CASTELLÓ, A. (1967): "Sistemas de cálculo y control de costes". *Técnica Contable*, julio, pp. 241-250.
- CALERO, J. (1998): *La evaluación de los cuasimercados como instrumento para la reforma del Sector Público*, Fundación BBV, Bilbao
- CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA (1992): *Los órganos de control externo y el sector público*. Ed. Cámara de Cuentas de Andalucía. Sevilla.
- \_\_\_\_\_ (2003): "Informe de fiscalización operativa de las dotaciones y costes de la Policía Local en los ayuntamientos de capital de provincia", en Internet: [www.ccuentas.es](http://www.ccuentas.es)
- CANADIAN COMPREHENSIVE AUDITING FOUNDATION (CCAF) (1985): *Comprehensive Auditing in Canada. The provincial legislative audit perspective*. CCAF, Ottawa.
- CANCELO DE LA TORRE, J.R. Y URIZ TOMÉ, P. (1994): "Una metodología general para la elaboración de índices complejos de dotación de infraestructuras", *Estudios Regionales*, nº 40, pp.167-188.
- CARRASCO DÍAZ, D. (1988): "Análisis del Modelo Contable del Grupo IX del Plan General de Contabilidad de Contabilidad Pública a través de los esquemas representativos de su proceso registral" incluido en *XXV años de Contabilidad Universitaria en España. Libro Homenaje al profesor Mario Pifarré Riera*. Instituto de Planificación Contable, Madrid, pp. 131-147.
- \_\_\_\_\_ (1993): "Bases de un Modelo Contable de Costes para el Control Económico de la Gestión", comunicación presentada a *II Jornadas sobre Contabilidad Pública*, ASEPUC, Valencia, pp. 341-356.
- \_\_\_\_\_ (1997): "El proyecto CANOA: Análisis, esquemas sintetizadores y determinación analítica de sus principales propuestas de desarrollo", *La contabilidad en el siglo XXI. Técnica Contable*, Vol. extraordinario con motivo del L Aniversario, pp. 309-331.
- CARRASCO DÍAZ, D. (1994): "Control e información contable en las Administraciones Públicas", incluido en Carrasco (Coor.) (1994), pp. 337-352.

- CARRASCO DÍAZ, D. (Coor.) (1994): *La nueva Contabilidad Pública*. Ed. Ariel. Barcelona.
- CARRASCO DÍAZ, D. Y LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. (1994): “La Información Contable en el Sector Público: su enfoque para la Administración Local”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. Vol. XXIII, nº 79, abril-junio, pp. 463-480.
- CARRERAS, J.M. (1998): “Indicadores de gestión de los servicios públicos locales”, *Auditoría Pública*, nº 13-14, junio, pp. 7-14.
- CARRILLO, E. (1997): “Legitimidad y modernización de la Administración Pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº7-8, Septiembre96-Diciembre97, pp. 143-152.
- CASAL IGLESIAS, S. (1998): “La gestión de los recursos humanos. Ayuntamiento de Gijón”, ponencia presentada a los *IV Seminarios sobre Gestión Pública Local*, pp. 233-242.
- CASAL IGLESIAS, S., PABLOS RODRÍGUEZ, J.L Y SUÁREZ SERRANO, E. (2000): “La descentralización funcional y territorial en el Ayuntamiento de Gijón”, ponencia presentada a los *VI Seminarios sobre Gestión Pública Local*, pp. 57-82.
- CASAS CAMPO, M. (1997): “¿Son eficientes las empresas de autobuses urbanos?”, *Auditoría Pública*, nº 9, marzo, 24-26.
- CASTAÑO ASIÁN, G., GARCÍA RUBIO, C.A. Y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A.M. (Dir.) (2000): *Legislación de Régimen Local de Andalucía*. Dirección General de Administración Local. Consejería de Gobernación. Sevilla.
- CASTELLÓ TALIANI, E. Y LIZCANO ÁLVAREZ, J. (1997): “Medición de la calidad y gestión de las actividades en las entidades del sector público.” incluido en Rodríguez González (1997) pp. 207-249.
- CERNADAS RAMOS, A. (2001): “Las transformaciones de la gestión pública contemporánea” incluido en Bastos *et al.* (2001).
- CHAPMAN, R. (1991): “Concepts and issues in public sector reform. The experience of the United Kingdom in the 1980”. *Public policy and Administration*, nº2, pp. 1-19.

- CHARNES, A., COOPER, W.W. Y RHODES, E. (1978): "Measuring the efficiency of decision making units", *European Journal of Operational Research*, 2, pp. 429-444.
- CHELIMSKY, E. (1985): "Comparing and contrasting auditing and evaluation: Some notes on their relationship", *Evaluation Review*, 9, pp. 485-503.
- \_\_\_\_\_ (1997): "The coming Transformations in Evaluation", incluido en Chelimsky y Shadish (1997).
- CHELIMSKY, E Y SHADISH, W.R. (Eds.) (1997): *Evaluation for the 21st century. A Handbook*. Sage, London.
- CHRISTENSEN, M. Y YOSHIMI, M. (2001): "A two-country comparison of public sector performance reporting: The tortoise and hare?". *Financial Accountability & Management*, 17:3, Agosto, pp. 271-289.
- CLAVER, E., LLOPIS, J., GASCÓ, J.L., MOLINA, H. Y GONCA, F.J. (1999): "Public Administration from bureaucratic culture to citizen-oriented culture", *The International Journal of Public Sector Management*, 12 (5), pp. 455-464.
- COMMONN, R. (1998): "The New Public Management and policy transfer: the role of international organizations". Incluido en Minogue, M., Polidano, C. y Hulme, D. (1998), pp. 59-75.
- COMUNIDAD DE MADRID (1998): *Manual de implantación del Plan de Calidad de la Comunidad de Madrid*. Consejería de Hacienda, Comunidad de Madrid. Madrid.
- CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN (2002a): *Libro Blanco de la Administración Local de Andalucía*. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN (2002b): *Libro Blanco de la Administración Local de Andalucía. Resumen Ejecutivo*. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONSTELA ACANSO, F.J. (coord.) (1998): *Ética Pública e Control Externo Público*, Consello de Contas de Galicia, Santiago de Compostela.
- COOK, E. (1997): "Lessons Learned in Evaluation over the Past 25 years", incluido en Chelimsky y Shadish (1997), pp. 30-52.

- CORRAL VILLALBA, J. (2001): "La implicación de los RR.HH. En la creación de una cultura de la calidad de los servicios públicos locales" ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- CORTES FLEIXAS, J.L. (1999): "El ciudadano como usuario de la información contable", *Auditoría Pública*, nº 19, diciembre, pp. 17-24.
- CRESPO GONZÁLEZ, J. (2001): "La implantación de un sistema de atención al ciudadano (SAC) a través de la Calidad Total en un Ayuntamiento: Gestión del proceso" ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- CROIZER, M. (1963): *Le Phénomène bureaucratique*. Seuil París.
- \_\_\_\_\_ (1995): "La posición del Estado ante los otros actores". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2, enero-abril, pp. 93-99.
- CUENCA, A. (1994): "Eficiencia técnica en los servicios de protección contra incendios", *Revista de Economía Aplicada*, nº 5, Vol. II, pp. 87-109.
- CUMMINS, D Y ZI, H. (1997): *Measuring Cost Efficiency in US Life Insurance Industry: Econometric and Mathematical programming Approaches*. Wharton School. University of Pensilvania. Discussion Paper 97-03.
- DE BORGER, B. Y KERSTENS, K. (1996a): "Cost efficiency of Belgian local governments: a comparative analysis of FDH, DEA and econometric approaches", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 26: 145-160.
- \_\_\_\_\_ (1996b): "Radial and nonradial measurement of technical efficiency: an empirical illustration for Belgian local governments using and FDH reference technology", *The Journal of Productivity Analysis*, Nº 6, pp. 41-62.
- DE FORN I FOXÁ, M. (1988): *Sistemas de Información y Gestión para la Administración Local*. Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- DE LA QUADRA SALCEDO, T. (1999): *Corporaciones locales y actividad económica*. Diputació de Barcelona, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Barcelona.

- DE PABLOS ESCOBAR, L. Y VALIÑO CASTRO, A. (2000): *Economía del gasto público: control y evaluación*. Ed. Civitas. Madrid.
- DE VAL PARDO, I. (1999): *Administración de Entidades Públicas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, J. (1996): “El control de eficacia: Significado y contenido del control financiero de programas”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 18, pp. 173-188.
- DEBREU, G. (1951): “The Coefficient of Resource Utilization” *Econometrica*, 19, pp. 14-22.
- DELGADO, E. (2000): “El papel de la cultura en la descentralización de los servicios” ponencia presentada al *VI Seminarios de Gestión Pública Local*, Universidad de Oviedo, Gijón, pp. 47-56.
- DELLER, S.C. (1992): “Production efficiency in local governmental: a parametric approach”, *Public Finance*, Vol. 46, nº 1, pp. 32-44.
- DERLIEN, H.V. (1996): “Modernización administrativa: ¿moderna, modernista, postmodernista?” *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7-8, septiembre, pp. 13-25. (traducido por C. Alba Muñoz).
- DETR (1999a): *Best Value and Audit Commission Performance Indicators for 2000/2001. Volume One: The performance Indicators including The Publication of Information Direction 1999 (England)*. DETR, London.
- \_\_\_\_\_ (1999b): *Best Value and Audit Commission Performance Indicators for 2000/2001. Volume Two: Feedback*. DETR, London.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Best Value Performance Indicators for 2001/2002*. DETR, London.
- DÍAZ DE GARAYO LECEA, P. (2001): “Plan de Cooperación informática con los Ayuntamientos del territorio histórico de Gipuzkoa. Proyecto IKHA.” ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- DÍAZ ZURRO, A. (2001): “La auditoría Pública”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 25, pp. 67-74.

DÍAZ, A. (1997): “Estado relacional y nueva gestión pública”, incluido en AA.VV. (1997).

\_\_\_\_\_ (1998): “Sistema municipal de gestión de calidad. La aplicación de los modelos de calidad a la gestión pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12, Enero-Agosto, pp. 209-227.

DI EWERT, W., SPREMANN, K. Y STEHLINGS, F. (Eds.) (1994): *Mathematical modelling in economics: Essays in honor of Wolfgang Eichhorn*. Springer, Berlín.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA (1999): *Guia pràctica. Actualizació 1999. Govern municipal*. Diputació de Barcelona. Disponible en Internet: [www.diba.es](http://www.diba.es)

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1997): *Liquidación de presupuestos de las entidades locales y ciudades autónomas: ejercicio 1995*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1999): *Liquidación de presupuestos de las entidades locales y ciudades autónomas: ejercicio 1996*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2000a): *Liquidación de presupuestos de las entidades locales y ciudades autónomas: ejercicio 1997*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2000b): *Liquidación de presupuestos de las entidades locales y ciudades autónomas: ejercicio 1998*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2002a): *Liquidación de presupuestos de las entidades locales y ciudades autónomas: ejercicio 1999*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2002b): *Liquidación de presupuestos de las entidades locales y ciudades autónomas: ejercicio 2000*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

DOBLADO J.M. Y NIETO-OSTOLAZA, M.C. (2000): “Retórica y argumentos sobre el Estado del Bienestar”, incluido en Martínez Álvarez (2000a), pp. 33-46.

DODERO JORDÁN, A. (2002): “Implicaciones de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en la contabilidad de las administraciones públicas”, comunicación presentada a la *VII Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública* de ASEPUC, Murcia, pp. 45-63.

DOLOWITZ, D. Y MARSH, D. (1998): “Policy transfer: a framework for comparative analysis”. Incluido en Minogue, M., Polidano, C. y Hulme, D. (1998), pp. 38-58.



- DREBIN, A.R. (1981): "Is Accounting that's good for General Motors good for Detroit?", *The Government Accountants Journal*, spring, p. 32.
- DTRL (2001): *Strong Local Leadership-Quality Public Services. Local Government White Paper*. DTRL, London.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Best Value Performance Indicators for 2002/2003*. DTLR, London.
- DUNLEAVY, P. Y HOOD, C.(1994): "From old public administration to new public management", *Public Money and Management*, jul-sept., pp 9-16 - Traducido al Castellano, "De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 3, mayo-agosto, pp. 105-114. (traducido por Q. Brugué).
- DUQUETTE, D.J. Y STOWE, A.M. (1992): "Enter the Era of Performance Measurement Reporting", *Government Accountants Journal*, summer, pp. 19-28.
- DURÀ I ESTADRADÉ, M. (2001): "Administración Abiert@-Reus 2002. Un modelo de atención posibilitador. Ayuntamiento de Reus", ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- ELENA CÓRDOBA, A. (1998): "La gestión de la calidad en la Administración General del Estado", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12, pp. 12-37.
- ELÍAS MONCLÚS, J. (2001): "El tubo de la satisfacción: Un sistema de diagnosis en la mejora del servicio" ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- ESTRADA GONZÁLEZ, E.M. Y CORTÉS SÁNCHEZ, R. (1996): "El control interno de la actividad economico-financiera de las entidades locales", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 18, pp. 151-160.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT (EFQM) (1997): *Autoevaluación. Directrices para el Sector Público*. Club Gestión de Calidad, Madrid.
- EZQUIAGA, I Y HAEFS, S. (2000): "Globalización y gobierno de las ciudades", *Análisis Local*, nº33, nov-dic, pp. 9-14.
- EZQUIAGA, I. (Dir.) (2000): *Guía de la Política Pública Local*, Consultores de las Administraciones Públicas, Madrid.

- FABADO I ALONSO, E. (1991): *Auditoría de Economía, Eficiencia y Eficacia en el Sector Público: Principios, Normas, Limitaciones y Condiciones para su realización. Aplicación práctica*. Cámara de Cuentas de Navarra. Pamplona.
- FÄRE, R., GROSSKOPF, S. Y LOVELL, C.A.K. (1994): *Production frontiers*, Cambridge University Press.
- FARRELL, M.J. (1957): "The measurement of productive efficiency", *Journal of Royal Statistical Society*, A120, pp. 253-281.
- FAURA LLIMÓS, D. (1997): "La auditoría pública. Una especialidad profesional", *Auditoría Pública*, nº 12, diciembre, pp. 53-58.
- FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS (1986): *Sistemas de Información y Evaluación por Indicadores de la Gestión Pública Local*. Pamplona.
- FERLIE, E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. (1996): *The New Public Management in action*. Oxford University Press. Oxford.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.M. (1987): "Aplicaciones de la Contabilidad Analítica en el Sector Público", *Técnica Contable*, nº 467, noviembre, pp. 471-476, 482,484.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M.M. (1994): "La Contabilidad Analítica en el Sector Público", incluido en IGAE (1994b), pp. 53-75.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M.M. Y MUÑOZ COLOMINA, C.I. (1996): "Propuestas para un Sistema de Contabilidad de Gestión en las Entidades Públicas", ponencia presentada al *II Encuentro CIMA-AECA*, Madrid.
- FERNÁNDEZ, Z. (1995): "Formas de privatización de empresas", *Economistas*, nº 63, pp. 21-30.
- FIGUERA I BRIÁ, R. (2001): "La mejora del servicios de atención a la ciudadanía aprovechando el uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación", ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- FISK, D.M. (1984): *Measuring productivity in State and Local Government*, U.S. Department of Labor Bureau of Labor Statistics. Boletín nº 2166, Washington, enero.
- FLYNN, N. Y STRELH, F. (1996): *Public Sector Management in Europe*. Prentice Hall, Londres.

- FØRSUND, F.R. Y SARAFIOGLOU, N. (2000): *On the origins of Data Envelopment Analysis*, Department of Economics, University of Oslo. Memorandum 24/2000.
- FØRSUND, F.R., LOVELL, C.A.K. Y SCHMIDT, P. (1980): "A Survey of Frontier Production Functions and of their Relationship to Efficiency Measurement", *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 120, No. 3, pp.1 253-289.
- FRESNEDA FUENTES, S. Y VÉLEZ ELORZA, M. (2001): "Nueva Gestión Pública y sus implicaciones ¿un reto para la contabilidad?", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 26, pp. 51-60.
- FRIED, H.O., LOVELL, C.A.K. Y SCHMIDT, S.S. (Eds.) (1993): *The Measurement of Productive Efficiency*. Oxford University Press, New York.
- FUENTEELSAZ, L., MARCUELLO, C. Y URBINA, O. (1996): "Eficiencia productiva en la prestación de servicios de salud. Una aplicación a los centros de atención primaria", *Hacienda Pública Española*, nº 138.
- FULTON, GREBENIK, E. Y ARMSTRONG, W. (1973): *El informe Fulton: tres estudios sobre el Servicio Civil Británico*. Conferencias y Documentos, Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid.
- GALGANO, F. (1977): *Trattato di diritto commerciali e di diritto pubblico dell'economia*. Vol. I CEDAM-Padova.
- GALOFRÉ, A. (2000): "La descentralización en las Administraciones locales. Análisis de experiencias", ponencia presentada al *VI Seminario de gestión pública local*. Universidad de Oviedo, Gijón, pp. 21-36.
- GARCÍA SÁNCHEZ, I.M. (2002): "La necesidad de regulación de los indicadores de gestión como parate de la informaicón contable pública", comunicación presentada *VII Jornadas de Trabajo sobre Contabilidad Pública*, Murcia, abril, pp. 305-320.
- GARCÍA VALDERRAMA, T. (1996): *La medida y el control de la eficiencia en las instituciones universitarias*. Ed. Sindicature de Comptes de la Comunidad Valenciana. Valencia.
- GARCÍA VALDERRAMA, T. Y CALZADO CEJAS, Y. (1996): "Metodología de evaluación de la eficiencia de las Entidades Públicas", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 18, pp. 189-202.

- GARCÍA VALDERRAMA, T. Y GÓMEZ AGUILAR, M.N. (1999): “Factores determinantes de la eficiencia de los grupos de investigación en la universidad”, *Hacienda Pública Española*, nº148.
- GARVIN, D.A. (1988): *Managing quality: the strategic and competitive edge*. Free Press, New York.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE – GAO (1988): *Normas de Auditoría del Sector Público*. Versión en castellano del *Yellow Book*. Colegi de Censors Jurats de Comptes de Catalunya. Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1994,1999): *Government Auditing Standards – The Yellow Book* – United States General Accounting Office. Washington.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Statement of Federal Financial Accounting Concepts and Standards, volume I. Original Statement*. Washington.
- GERTH, H.H. Y MILLS, C.W. (pr.) (1972): *Max Weber. Ensayos de sociología contemporánea*. Ed. Martínez Roca, Barcelona.
- GIMÉNEZ GARCÍA, V.M. Y PRIOR JIMÉNEZ, D. (2001): “Control y eficiencia frontera en los municipios de Cataluña: análisis dinámico de las desviaciones en costes totales”, comunicación presentada de los *VII Encuentros de Economía Pública*.
- \_\_\_\_\_ (2003): “Evaluación frontera de la eficiencia en costes. Una aplicación a los ayuntamientos de Cataluña”, *Papeles de Economía Española*, nº 95, pp.113-124.
- GIMENO RUIZ, A. (1997): “La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables”. *Actualidad Financiera*, Monográfico, segundo trimestre. pp. 45-56.
- GIRARD, J.F. Y MINVIELLE, E. (2002): “Measuring up: Lessons and potential”, incluido en *Measuring Up: Improving Health System Performance in OECD Countries*, OECD, Francia. En Internet: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- GLYNN, J.J. (1987): *Public Sector Financial Control and Auditing*. Basil Blackwell Ltd., Oxford.
- GLYNN, J., GRAY, A. Y JENKINS, B. (1995): “The Measurement and Audit of Effectiveness”, incluido en Montesinos y Vela (Eds.) (1995), pp. 207-238.
- GÓMEZ CIRIA, A. (2000): “La reforma de la sanidad pública. Introducción de criterios de mercado”, incluido en Martínez Álvarez (2000a), pp. 65-77.

- GONZÁLEZ, X.M. Y MILES, D. (1999): *Análisis Envolvente de Datos: un estudio de sensibilidad*. Documento de Trabajo. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Vigo.
- \_\_\_\_\_ (2000): “Eficiencia en la inspección de hacienda”, *Revista de Economía Aplicada*, nº 24, Vol, III, pp. 203-219.
- GONZÁLEZ,B. Y BARBER, P. (1996): “Changes in the efficiency of spanish public hospitals after the introduction of program-contracts”, *Investigaciones Económicas*, Vol. XX, nº 3.
- GONZÁLEZ-PARAMO, J.M. (1995): “Privatización y eficiencia: ¿es irrelevante la titularidad?”. *Economistas*, nº 63, pp. 32-43.
- \_\_\_\_\_ (1998): “Cambios organizativos al servicio de la gestión pública”, incluido en *La Gestión de los Recursos de Información y de los Recursos Humanos*, IV Seminario sobre gestión pública local, pp. 9-60.
- GONZALO ANGULO, J.A., PINA MARTÍNEZ, V. Y TORRES PRADAS, L. (1997): “Aplicaciones del Análisis Envolvente de Datos (DEA) a la medición de la eficiencia de las Entidades Públicas: Utilidad para la gestión”, *Actualidad Financiera*, nº2, pp. 91-103.
- GOODMAN, D. (1992): “Auditorías de Economía, Eficacia y Eficiencia”, ponencia presentada a las *Jornadas sobre Contabilidad y Auditoría en el Sector Público*. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Valencia, Valencia.
- GORE, A. (1993): *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Cost Less*. Government Printing Office, Washington. Existe una traducción al castellano, GORE, A. (1994): *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos: de los tramites burocráticos a los resultados*, Instituto Vasco de Administración Pública.
- GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD – GASB (1987): *Concepts Statement No. 1*, Objectives of Financial Reporting. GASB, Stamford.
- \_\_\_\_\_ (1990): *Research Report: Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time Has Come*. GASB, Norwalk.
- \_\_\_\_\_ (1994): *Concepts Statement No. 2, Service Efforts and Accomplishments Reporting*. GASB, Norwalk.

- \_\_\_\_\_ (1996): *Service Efforts and Accomplishments, Action Report*. GASB, Norwalk.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Performance Measurement Information Clearinghouse for Governments*. GASB, Stamford.
- \_\_\_\_\_ (1999): *Concepts Statement on SEA Reporting, Performance Measurement Information Clearinghouse for Governments*.
- GRAY, A. Y JENKINS, B. (1995): "From Public Administration to Public Management: Reassessing a revolution?", *Public Administration*, Vol. 73, primavera, pp. 75-99.
- GREER, P. (1992): "The next steps initiative. The 'Transformation of Britain' Civil Service", *The Political Quarterly*, n° 2, abril-junio, pp. 222-227.
- GUTHRIE, J. (1994): "Performance Indicators in the Australian Public Sector", incluido en Buschor y Schedler (Ed.) (1994), pp. 259-278.
- GUTHRIE, J., Y PARKER, L (1999): "A quarter of century of performance auditing in the Australian federal public sector: a malleable masque", *Abacus*, 35(3), pp. 303-332.
- GYFORD (1991): *Citizens, Consumers and Councils*, McMillan, Londres.
- HERAS, M.A. (1997): "Calidad Total ¿Un mito? ¿Una moda?", *Revista AAA*, ESADE, n° 76.
- HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. (1997): *Estudio comparativo de los informes de fiscalización elaborados por los órganos técnicos de control externo: especial referencia a los entes territoriales*. Tesis doctoral. Universidad de Murcia. Murcia.
- HILWARD, H.B. (1996): "The changing character of Public Sector" en Perry, J.L. (1996), pp.77-91.
- HIRSCHMAN, A.O. (1991): *Retóricas de la intransigencia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- HOLMES, M. Y SHAND, D. (1995): "Management reform: some practitioner perspectives on past ten years", *Governance*, 8:4, pp. 551-578.
- HOOD, C. (1990): "De-Sir Humphryefying the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Governance", *Governance*, 3:2, abril.

- \_\_\_\_\_ (1991): “A Public Management for All Season?”, *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- \_\_\_\_\_ (1995): “The new public management in the 1980s: Variation on a Theme”, *Accounting Organizations and Society*, vol. 20, n°2-3, pp. 93-109.
- \_\_\_\_\_ (1996): “Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s” incluido en Bekke, Perry y Toosen (eds.) (1996)
- HOPWOOD, A. Y TOMKINS, C. (1984): *Issues in public sector accounting*. Philip Allan Publishers Ltd., Oxford.
- HUGHES, O. (1994): *Public Management and Administration*. Macmillan Press Ltd.
- HYNDMAN, N. Y ANDERSON, R. (1991): “Public Sector Accounting-looking beyond financial reporting”, *Management Accounting, October*, pp. 50-52.
- IBÁÑEZ LOPATEGUI, J.I. Y MARCOS LEKUONA, J.I. (1997): “La autonomía de la Administración Municipal. La experiencia del Ayuntamiento de Mungia (Bizkaia)”, *Auditoría Pública*, n° 9, marzo, pp. 6-11.
- IJIRI, Y. (Edit) (1990): *Creative and Innovative approaches to the science of management*. Forthcoming.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI (1995): *Normas de Auditoría*. Washigton.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANT – IFAC (1993): *Managing Quality Improvements*. [http: www.ifac.org](http://www.ifac.org).
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO – IGAE (1991): *Sistema de Contabilidad Analítica para Universidades (SCAU)*. IGAE, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1994a): *Principios contables públicos. Documentos 1 a 8*. IGAE, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1994b): *Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas. El proyecto CANOA*. IGAE, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1997): *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público. Guía, Fundamentos Técnicos y Aplicación Cprox*. IGAE, Madrid.

- \_\_\_\_\_ (1998): *Normas de Auditoría del Sector Público*, Resolución de 1 de septiembre de 1998, de la IGAE, por la que se ordena la publicación de la Resolución que aprueba las [...]. (BOE de 30 de septiembre).
- ISHIKAWA, K. (1989): *Práctica de los círculos de Control de Calidad*. Ed. TGP, S.A.
- ITURRIAGA NIEVA, R. (1997): “La auditoría de legalidad. Una propuesta de procedimiento”, *Auditoría Pública*, nº 11, Octubre, pp. 36-42.
- JACKSON, P. (1988): “The Management of Performance in the Public Sector”. *Public Money and Management*, winter, pp. 11-16.
- JENNINGS, D. (1996): “The Role of the Auditor”, comunicación presentada en *District Audit Performance Indicators Conference*, junio.
- JIMÉNEZ, R.J. (1987): “Objetivos y metodología de un sistema de indicadores”, *Seminarios 1986*, Tribunal de Cuentas, pp. 191-212.
- KANTER, R.M. Y SUMMERS, D.V. (1994): “Doing Well While Doing Good: dilemmas of performance measurement in nonprofit organizations and the need for a multiple-constituency approach”, incluido en McKevitt y Lawton (Eds.) (1994), pp. 220-236.
- KAPLAN, R.S. Y NORTON, D.P. (1997): *El Cuadro de Mando Integral. The Balanced Scorecard*. Ediciones Gestión 2000 SA., Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral. Para implantar y gestionar su estrategia*. Ediciones Gestión 2000 SA., Barcelona.
- KELLS, H.R. (1991): “The Inadequacy of Performance Indicators for Higher Education: The Need for a More Comprehensive and Development Construct.”, *Higher Education Management*, Vol. 2, nº 3.
- KETTL, D.F. (1994): “Beyond the Rhetoric of Reinventing: Driving Themes of the Clinton Administration's Management Reforms”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol 7, nº 3, Julio, pp. 307-314. Existe traducción al castellano, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1, pp. 101-106.
- \_\_\_\_\_ (1996): “Governing at the millenium”. Incluido en Perry, J.L. (1996), pp. 5-18.



- LAUFER, R. Y BURLAND, A. (1989): *Dirección pública: Gestión y legitimidad*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- LE ROY, R. Y MEINERS, R.E. (1991) : *Microeconomía. 3ª Edición*. McGraw-Hill, Bogotá.
- LEGISLACIÓN ESPAÑOLA (1968): Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre Extinción de Incendios forestales
- \_\_\_\_\_ (1976): Decreto 823/1976, de 23 de abril, sobre funciones de la policía municipal y cuerpos armados de corporaciones locales.
- \_\_\_\_\_ (1979): Orden, de 18 de abril de 1979, sobre facultades en materia de orden público.
- \_\_\_\_\_ (1980): Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos en la defensa nacional y organización militar.
- \_\_\_\_\_ (1981): Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
- \_\_\_\_\_ (1982): Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- \_\_\_\_\_ (1985): Ley 2/1985, de 21 de enero, de protección civil.
- \_\_\_\_\_ (1985): Orden de 31 de octubre de 1985, por la que se establece el parte unificado de actuación de los servicios contra incendios y salvamento.
- \_\_\_\_\_ (1985): Real Decreto 1053/1985, de 25 de mayo, sobre ordenación de la estadística de actuaciones de los servicios contra incendios y salvamento.
- \_\_\_\_\_ (1985): Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.
- \_\_\_\_\_ (1986): Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado
- \_\_\_\_\_ (1986): Real Decreto 888/1986, de 21 de marzo, sobre composición, organización y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil.
- \_\_\_\_\_ (1986): Real Decreto Legislativo 781/1986 de de , por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de régimen local.

\_\_\_\_\_ (1987): Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la policía judicial.

\_\_\_\_\_ (1988): Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

\_\_\_\_\_ (1988): Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales.

\_\_\_\_\_ (1988): Real Decreto Legislativo 1091/1988 de 23 de septiembre,

\_\_\_\_\_ (1989): Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 20 de septiembre, que establece la estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales.

\_\_\_\_\_ (1990): Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.

\_\_\_\_\_ (1992): Decreto 3769/1992, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley sobre Extinción de Incendios Forestales.

\_\_\_\_\_ (1992): Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana.

\_\_\_\_\_ (1992): Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

\_\_\_\_\_ (1993): Orden de 2 de abril de 1993 por la que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencias por incendios forestales.

\_\_\_\_\_ (1994): Ley 30/1994 de medidas para la reforma de la Función Pública.

\_\_\_\_\_ (1995): Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

\_\_\_\_\_ (1999): Ley 7/1999, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional.

\_\_\_\_\_ (1999): Ley 8/1999, por la que se reforma la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General.

- \_\_\_\_\_ (1999): Ley 11/1999, que corrige la Ley 7/1985, Reguladora de Bases de Régimen Local.
- LEGISLACIÓN ESPAÑOLA – CC.AA. DE ANDALUCÍA (1989): Ley 1/1989 de coordinación de las policías locales de la comunidad autónoma de Andalucía.
- \_\_\_\_\_ (1998): Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del deporte.
- \_\_\_\_\_ (1999): Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha de los incendios forestales.
- LEIBENSTEIN, H. (1966): “Allocative Efficiency versus X-Efficiency”. *American Economic Review*, vol. 56, nº 3, junio, pp 392-415.
- LIZCANO ÁLVAREZ, J. (Coord.) (1994): *Elementos de Contabilidad de Gestión*, AECA, Madrid.
- LLISET BORRELL, F. (1985): *Manual de Derecho Local*. Abella – El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid.
- LLORÉNS MONTES, F.J. (1996): *Medición de la calidad de servicios: Una aproximación a diferentes alternativas*. Universidad de Granada, Granada.
- LLORÉNS MONTES, F.J. Y FUENTES FUENTES, M.M. (1997): *La Calidad Total: fundamentos e implantación*. Axares. Granada.
- LÓPEZ CAMPS, J. (1998): “Gobernar es gestionar con calidad”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12, enero-agosto, pp. 39-51.
- LÓPEZ CAMPS, A. Y GADEA CARRERA, A. (1992). *El Control de Gestión en la Administración Local*. Ed. Gestión 2000. Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1995): *Servir al ciudadano: gestión de la calidad en la Administración Pública*. Gestión 2000, Barcelona.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1989): “Descentralización y simulación de mercados: instrumentos para la eficiencia en el Sector Público”, *Papeles de Economía Española*, nº 41, pp. 172-180.
- \_\_\_\_\_ (1994): *Análisis económico de la sanidad*. Departament de Sanitat i Seguretat Social, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

- LÓPEZ CASASNOVAS, G. Y GARCÍA CESTONA, M.A. (1995): *Bases para una reforma de las políticas salariales y de empleo en el sector público: una aproximación al sistema sanitario público*. Fundación BBV, Bilbao.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. Y WAGSTAFF, A. (1988): “La combinación de factores productivos en el hospital: una aproximación a la función de producción”, *Investigaciones Económicas*, XII.
- \_\_\_\_\_ (1991): “Indicadores de eficiencia para la gestión pública: Una revisión de métodos”, *Cuadernos de Economía*, v. 19, nº 54, pp. 57-83.
- LÓPEZ DÍAZ, A. (1995): “Contabilidad de Gestión aplicada al Sector Público”, comunicación presentada a las *III Jornadas sobre Contabilidad Pública*, ASEPUC, Santiago de Compostela, pp. 5-27.
- LÓPEZ DÍAZ, A. (Dir.)(2000): *Proyecto Escudo. Estudio de Contabilidad Analítica para la Universidad de Oviedo*. Servicio de Publicaciones. Universidad de Oviedo.
- LÓPEZ DÍAZ, A. Y MENÉNDEZ MENÉNDEZ, M. (1988): “Información para usuarios internos: contabilidad de gestión”, incluido en *XXV años de Contabilidad Universitaria en España. Libro Homenaje al profesor Mario Pifarré Riera*. Instituto de Planificación Contable, Madrid. pp. 517-536.
- LÓPEZ DÍAZ, A. Y PABLOS RODRÍGUEZ, J.L. (2000): “Responsabilidad y rendición de cuentas en el modelo contable público”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol XXIX, nº 106, octubre-diciembre, pp. 931-964.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. (1996): *La Contabilidad Pública en el subsector de la Administración Local*. ICAC, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M., NAVARRO GALERA, A. Y BUENDÍA CARRILLO, D. (1998): *Un sistema de Información Contable integrado para la Administración Local Andaluza*. Instituto Andaluz de Administración Pública – IAAP, Sevilla.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. Y RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M.P. (1999): “Planificación estratégica y presupuestación en las entidades locales”, incluido en *Estudios sobre Economía de la Corporaciones Locales XI*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación (CEMCI), Granada, pp. 343-365.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. Y ZORNOZA BOY, J. (1997): “La Contabilidad Analítica en el Sector Público”, *Actualidad Financiera*, Monografía nº 2, segundo trimestre, pp. 57-72.

- LÓPEZ MARTÍNEZ, J.H. (2000): “La crisis del Estado del Bienestar” en Martínez Álvarez (2000a) pp. 47-55.
- LOREDO FERNÁNDEZ, E. Y SUÁREZ SERRANO, E. (1998): “Los recursos humanos ante los cambios en el modelo de gestión pública”, ponencia presentada a los *IV Seminarios sobre Gestión Pública Local*, pp. 193-211.
- LOSADA MARRODÁN, C. (1997): “Proceso de modernización de las Administraciones Públicas. Contenidos y estrategias de reforma”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº7-8, Septiembre96-Abril97, pp. 95-101.
- LÖTHGREN M. Y TAMBOUR, M. (1997): “Scale efficiency an scale elasticity in DEA models. A Bootstraping approach”, comunicación presentada al *Fourth European Workshop on Eficiency and Productivity Measurement*, Louvain, Belgium.
- LOVELL, R. (1994): *Managing Change*. Longman.
- LOVELL, C.A.K. Y VANDEN EECKAUT, P. (1994): “Frontier tales: DEA and FDH”, incluido en Diewert, Spremann y Stehlings (Eds.) (1994), pp. 446-457.
- LOVELL, C.A.K. Y MUÑIZ PÉREZ, M.A. (2003): “Eficiencia y productividad en el sector público. Temas dominantes en la literatura”, *Papeles de Economía Española*, nº 95, pp. 47-65.
- LÜDER, K. (1994): “Contingency Model reconsidered: Experiences from Italy, Japan and Spain”, incluido en Buschor y Schedler, pp. 1-15.
- LUQUE MARTINEZ, T. (2000): “El análisis cluster” incluido en Luque Martínez, T. (Coord.) (2000), pp. 151-187.
- LUQUE MARTINEZ, T. (Coord.) (2000): *Técnicas de análisis de datos en investigación de mercados*. Ed. Pirámide.
- MACKINTOSH, M. (1998): “Public Management for social inclusion”. Incluido en Minogue, Polidano, y Hulme (Ed) (1998), pp. 76-94.
- MANCEBÓN TORRUBIA, M.J. (1998): “La riqueza de los resultados suministrados por un modelo envolvente de datos: una aplicación al sector de la educación secundaria”, *Hacienda Pública Española*, nº 145, pp. 165-186

- MANCEBÓN, M.J. Y BANDRÉS, E. (1999): "Efficiency evaluation in secondary schools: the key role of model specification and of ex post analysis of results", *Educación Economics*, Vol. 7 (2).
- MANTECÓN JAÑEZ, J.M. Y SOLLA BÁRCENA, V.M. (2001): "Un seguimiento de Expedientes Integrado en el P.E.T.S.I." ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- MARAGALL, P. (1997): *Los Ayuntamientos*. Ediciones Destino, Gavá - Barcelona.
- MARTÍN ACEBES, A. (1992): *Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid
- MARTÍN FELIPE, J. (1995): "Bechmarking", *Boletín AECA*, nº 37
- MARTÍN MATEOS, R Y SOSA WAGNER, F. (1999): "Cincuenta años en la Administración Local", *Revista de Administración Pública*, nº 150, pp. 285-316.
- MARTÍN RODRIGO, T. (2001): "El papel de las Administraciones Públicas en la sociedad de la información. Planteamiento para una administración electrónica", ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A.(2000a): *Economía del Sector Público*. Ed. Ariel Economía. Barcelona
- \_\_\_\_\_ (2000b): "Sociología financiera, participación ciudadana y planificación presupuestaria", *Análisis Local*, nº 32, sept-oct, pp. 29-35.
- MARTÍNEZ TAPIA, R. (1989): "El control interno de las Corporaciones Locales", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*.
- MARTÍNEZ, A. Y BORRAZ, S. (2000): "Reorganizar y gestionar: el camino hacia la calidad en el sector local", *Análisis Local*, nº32, septiembre-octubre, pp. 13-22.
- MATHESON, A. (1998): "Governing strategically: the New Zealand experience", *Public Administration and Development*, 18:4, pp. 349-364.
- MAUTZ, R.K. (1982): "Financial reporting: Should government emulate business?" incluido en Vargo y Dierks (1982), pp. 60-66.

- MAYSTON, D.J. (1985): "Non-profit performance indicators in the public sector". *Financial Accountability & Management*, 1 (19), Summer, pp. 51-74.
- MCKEVITT, D. Y LAWTON, A. (Eds.) (1994): *Public Sector Management. Theory, critique & practice*. Sage publication, London.
- MEEUSEN, W. Y VAN DEN BROECK, J. (1977): "Efficiency estimation from Cobb-Douglas production functions with composed error", *International Economic Review*, Vol. 18, nº2, pp. 435-444.
- MENA, J. Y NAVARRO, J.M. (2001): "OIAC herramienta de cambio y buenas prácticas, para mejorar los servicios a los ciudadanos.", ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- MENDOZA MAYORDOMO, J. (1994): "La metodología ESADE de elaboración e implantación de Indicadores de Gestión en los servicios públicos.", ponencia presentada al *III Encuentro de Gestión de las Administraciones Públicas en Aragón*. Incluido en *Hacia una nueva gestión pública*. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, noviembre.
- MENY, I. Y THOENIG, J.C. (1992): *Las políticas públicas*. Ed. Ariel. Barcelona.
- METCALFE, L. Y RICHARDS, S. (1989): *La modernización de la gestión pública*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid. (traducido por E. Zapico Goñi y L.E. Echebarria Ariznabarreta).
- MIAJA FOL, M. Y ESTRADA GONZÁLEZ, E.M. (1996a): "Perspectivas de adaptación del Plan General de Contabilidad Pública de 1994 a la Administración Local", *V Jornadas de Contabilidad Pública*, ASEPUC, Málaga, Junio.
- \_\_\_\_\_ (1996b): "Primeros años de aplicación de las instrucciones de contabilidad para Administraciones Públicas", *IV Contabilidad Publica*, ASEPUC.
- MIAJAS FOL, M. (1997): "El desarrollo de la Contabilidad Financiera Pública", *Auditoría Pública*, nº 8, pp. 30-34.
- MILÁ GASCÓ (2001): "Decisiones públicas y eficiencia de la Administración Local", ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.

- MILGROM, P. Y ROBERTS, J. (1992): *Economics, Organization and Management*. Prentice Hall. New Jersey.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS – MAP (1990): *Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*. Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Introducción a los Servicios Locales. Tipos de prestación y modalidades de gestión*. Ministerio de Administraciones Públicas (MAP).
- \_\_\_\_\_ (1995): *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública*. INAP. Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1999): *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*. Ministerio de Administraciones Públicas, Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos. 'Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos'*. MAP, Madrid. En Internet: [www.map.es/docu/libro/libro.htm](http://www.map.es/docu/libro/libro.htm)
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1983): Orden de 20 de septiembre de 1983 por la que se aprueba el texto que desarrolla el grupo 9 del Plan General de Contabilidad Pública relativo a la Contabilidad Analítica. BOE nº 261 de 1 de noviembre.
- MINOGUE, M. (1998): “Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector”, incluido en Minogue, M., Polidano, C. y Hulme, D. (1998), pp. 17-37.
- MINOGUE, M., POLIDANO, C. Y HULME, D. (1998): “Introduction: the analysis of public management and governance”. Incluido en Minogue, M., Polidano, C. y Hulme, D. (1998), pp. 1-14.
- MINOGUE, M., POLIDANO, C. Y HULME, D. (Ed.) (1998): *Beyond the New Public Management*. Edgar Eldar, Chetenholm, Reino Unido.
- MINTZBERG, H. (1990): *La estructuración de las organizaciones*, Ed. Ariel, Barcelona.
- MOCHÓN MORCILLO, F. (1992): *Economía. Teoría y Política*. McGraw-Hill, Madrid.
- MONIER, E. (1995): *Evaluación de las acciones de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales, 2ª Edición.



- MONTAÑÉS CLEMENTE, S Y TAMAYO, J.A. (2001): “El ‘sano’ ejercicio de reducir la cautividad de nuestros clientes: eliminando lo innecesario y mejorando lo necesario”, ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona
- MONTESINOS JULVE, V. (1994a): “Nuevas perspectivas para el control económico-financiero ante la reforma del Plan General de Contabilidad Pública”, incluido en Carrasco (Coor.) (1994), pp. 289-318.
- \_\_\_\_\_ (1994b): “La Normalización en la Auditoría del Sector Público”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 79, pp. 433-462.
- \_\_\_\_\_ (1997): “El control económico en los niveles subcentrales de gobierno: especial consideración de las entidades locales”, *Revista valenciana d’estudis autonòmics*, nº 21 extraordinario, pp. 123-145.
- \_\_\_\_\_ (1998): “La legitimación del sector público a través de su reforma y su control”, incluido en Constela Acanso (1998), pp. 91-135.
- \_\_\_\_\_ (2002): “La reforma de la Ley General Presupuestaria en el marco de la estabilidad financiera: Una reflexión desde la perspectiva de la Contabilidad Pública”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 30, pp. 53-60.
- MONTESINOS JULVE, V. Y GIMENO RUIZ, A. (1998): “La Nueva Gestión Pública. Contabilidad y Control en el Marco de la Nueva Gestión Pública”. Ponencia presentada a la *IV Jornada de Trabajo sobre Contabilidad de Costes y Gestión*. ASEPUC, Castellón, noviembre, pp. 145-192.
- MONTESINOS JULVE, V. Y VELA BARGUES, J.M. (1993): “Los resultados y los Indicadores de Gestión en el Sector Público”, comunicación presentada al *V Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad*, ASEPUC, Sevilla.
- \_\_\_\_\_ (2000): “Governmental accounting in Spain and the European Monetary Union: A critical perspective”, *Financial Accountability & Management*, 16(2), may, pp. 129-150.
- MONTESINOS JULVE, V. Y VELA BARGUES, J.M. (Eds.) (1995): *International Research in Public Sector Accounting, Reporting and Auditing*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- MONTOYA MARTÍN, E. (1996): *Las empresas públicas sometidas al Derecho privado*, Marcial Pons.

- MORA CORRAL, A.J. Y VIVAS URIETA, C. (2001): *Nuevas herramientas de Gestión Pública: El CMI*. AECA
- MORA PUIGVÍ, A. (1997): “Indicadores de actividad en al prestación de los servicios municipales”, *Auditoría Pública*, nº 12, diciembre, pp. 6-11.
- MORALA GÓMEZ, B. (1990): *Información Contable para la Gestión Pública*. Tesis doctoral. Universidad de Oviedo, Oviedo.
- \_\_\_\_\_ (1992): “La medida de la eficiencia en las entidades públicas”, *Actualidad financiera*, nº 18, mayo, pp. C255-C265.
- MORENO CASAS, J.L. (1998): “Implantación del Plan de Calidad en la Comunidad de Madrid (1995-1998)”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12, pp. 61-81.
- MORENO, C. Y DE PABLOS, L. (1992): “El gasto público en transportes en España: un análisis de la eficiencia de ferrocarriles”, *Hacienda Pública Española*, nº 120-121.
- MUÑIZ, M.A. (2001): “¿Son realmente menos eficientes los centros LOGSE? (La evaluación DEA de los Institutos de Educación Secundaria)”, *Hacienda Pública Española*, nº 157.
- \_\_\_\_\_ (2002): “Separating managerial inefficiency and external conditions in data envelopment analysis”, *European Journal of Operational Research*, nº 143, pp.625-643.
- MUÑOZ COLOMINA, C.I. (1994a): “La contabilidad de gestión en las empresas de servicios”, en Lizcano Álvarez (1994), pp. 141-144.
- \_\_\_\_\_ (1994b): “La eficiencia en los entes públicos no empresariales”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXIII, Oct-Dic 94, pp 983-1009.
- \_\_\_\_\_ (1995): “La implantación de las nuevas técnicas de gestión en las Administraciones Públicas ¿Dónde está la dificultad?”, comunicación presentadas a las *III Jornadas de Trabajo sobre Contabilidad Pública*. ASEPUC.
- NAVARRO ESPIGARES, J.L. (1999): “La medida de la eficiencia técnica en los hospitales públicos andaluces”, *Hacienda Pública Española*, nº 128.
- NAVARRO GALERA, A. (1996): *El Control Económico en la Administración Municipal: Propuesta de un Modelo basado en Indicadores*. Tesis Doctoral. Granada

- \_\_\_\_\_ (1998): *El control económico de la gestión municipal. Un modelo basado en indicadores*. Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana. Valencia.
- NAVARRO GALERA, A. Y BUENDÍA CARRILLO, D. (1998): “El control de la eficiencia en la administración municipal. Propuesta de una metodología para su desarrollo”, comunicación presentada al *VIII Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad*, ASEPUC, Alicante, pp. 708-802.
- NEWLAND, C.A. (1996): “The national Government in transition” en Perry, J.L. (1996), pp.19-35.
- NORVERTO, M.C., CAMPOS, M., MUÑOZ COLOMINA, C.I., Y ZORNOZA, J. (1999): *Los indicadores para la gestión pública*. Trabajo de investigación realizado para el Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en [www.ief.es](http://www.ief.es).
- NUNAMAKER, T.R. (1985): “Using Data Envelopment Analysis to DEA- The Mathematical Programming Approach in Frontier Analysis”, *Journal of Econometrics*, Vol.46, pp. 7-38.
- OCDE (1987): *Administration as service, the public as client*, París.
- \_\_\_\_\_ (1991): *La administración al servicio del público*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1993): *Managing with market-type mechanisms*, Public Management Studies, París.
- \_\_\_\_\_ (1996): *Executive Summary*, OCDE, París.
- \_\_\_\_\_ (1999a): *Strategic review and reform - The UK perspective*. PUMA, En internet: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- \_\_\_\_\_ (1999b): *In search of Results: Performance Management Practice Key and Performance Management Issues*. En internet: <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/pubs/pmp97/countries.htm>
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2003): *Best Value Performance Indicators for 2003/2004*. Office of the Deputy Prime Minister, London.
- OGANDO, O., MIRANDA, B. Y AZA, R. (2002): “La evaluación de políticas públicas: aspectos metodológicos y estudio de casos”, incluido en *Evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de gestión*, pp.12-42.

- ORDOQUI URDACI, L. (1992): "Importancia de los órganos autonómicos de control externo y claves para su buen funcionamiento. Especificidades de la Cámara de Comptos de Navarra", incluido en Cámara de Cuentas de Andalucía (Ed.) (1992), pp. 47-89.
- ORTEGA, L. (1996): "La modernización de las Administraciones Públicas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6, enero-agosto, pp. 17-22.
- ORTIGUEIRA BOUZADA, M. (1984): *La corporación cibernética*. Ed. Colegio Universitario de la Rábida.
- \_\_\_\_\_ (1987): *Administraciones Públicas: El Control de la Eficiencia y la Eficacia mediante Indicadores*. Separata Seminarios 1986. Tribunal de Cuentas.
- OSBORNE, D. Y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- OUCHI, W.G.(1977): "The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22, núm. 1, pp. 95-112.
- PABLOS RODRÍGUEZ, J.L (1997a): *Gestión información contable en las entidades locales*. ICAC. Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1997b): "El proceso de planificación y control y el sistema de información para la gestión (En el marco del Nuevo Modelo de Gestión Pública)", *Cuadernos aragoneses de economía*, 2ª época, vol. 7, nº1, 1997, pp. 51-67.
- PALLOT, J. (1999): "Beyond NPM: Developing strategic capacity", *Financial Accountability & Management*, Vol. 15, nº 3 & 4, agosto-noviembre, pp. 419-426.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA - INTRODUCCIÓN EDITORIAL (2002): "La necesaria reforma de las Haciendas Locales", *Papeles de Economía Española*, nº 92, pp. V-XVI.
- PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V. Y BERRY, L. (1985): "A conceptual Model of Service Quality and Its implications for Future Research". *Journal of Marketing*, vol. 49. pp. 41-50.
- \_\_\_\_\_ (1988): "SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality". *Journal of Retailing*, vol. 64, nº 1, Spring. pp. 12-40.

- PASTOR ALBADALEJO, G. (2001): "Los incentivos inmateriales en la implantación de un sistema de calidad. La importancia de la comunicación" ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- PATTON, M.Q. (1997): *Utilization-focused evaluation. The new century text*. 3ª edición. Sage Publications. Thousand Oaks, California.
- PEDRAJA CHAPARRO, F Y SALINAS JIMÉNEZ, J. (1994): "El análisis envolvente de datos (DEA) y su aplicación al sector público: una nota introductoria", *Hacienda Pública Española*, nº 128, pp. 117-131.
- \_\_\_\_\_ (1995): "La eficiencia en la Administración de justicia. Las salas de lo contencioso de los tribunales superiores de justicia", *Revista de Economía Aplicada*, nº 8, Vol. III, pp. 163-195.
- \_\_\_\_\_ (1996): "Eficiencia del gasto público en educación secundaria, una aplicación de la técnica envolvente de datos", *Hacienda Pública Española*, nº 138.
- PERCY, I. (2001): "The Best Value Agenda for Auditing". *Financial Accountability & Management*, nº 17 (4), pp.351-361.
- PÉREZ MENAYO, V. (1998): "La calidad como yacimiento de la nueva gestión pública: la experiencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12, pp. 95-129.
- PEREZ MOROTE, R. (1999) : *La Contabilidad de Gestión en la Administración Local: Los sistemas de prestación de los servicios públicos y su influencia en la determinación de sus costes y evaluación de resultados*. Tesis doctoral. Universidad de Castilla - La Mancha
- PERRIN, B. (1998): "Effective use and misuse of performance measurement", *American journal of evaluation*, Vol. 19, nº3, pp. 367-379.
- PERRY, J.L. Ed. (1996): *Handbook of Public Administration*, Jossey- Bass Publishers, San Francisco.
- PETERS, B.G. (1996): "Futuras alternativas para la Administración Pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº7-8, septiembre 96-abril 97, pp. 5-12.
- PERTERS, B.G. Y SAVOI, D.J. (1994): "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient", *Public Administration Review*, 54, 5, Septiembre/Octubre, pp. 419.

- PETERS, T.J. Y WATERMAN, R.H. (1982): *In search of excellence: lessons from America's best-run companies*. Harper and Row, cop., New York. Versión en castellano Peters, T. y Waterman, R. (1990): *En busca de la excelencia. Lecciones de las empresas mejor gestionadas de los Estados Unidos*. Eds. Folio. Barcelona
- PHIPPARD, S. (1994): "La iniciativa 'next steps': contexto, finalidad y operatividad del equipo Nexts Steps", incluido en *Sindicatura de Comptes de Catalunya* (1994).
- PINA MARTÍNEZ, V. (1993): "Análisis del Resultado Económico y Financiero de las Entidades Públicas", *Revista de Estudios Financieros*, n° 125-126, agosto-septiembre.
- PINA MARTÍNEZ, V. Y TORRES PRADAS, L. (1992): "Evaluating the efficiency of Nonprofit Organizations: An Application of Data Envelopment Analysis to the Public Health Service", *Financial Accountability & Management*, Vol.8 (3), autumn, pp. 213-224.
- \_\_\_\_\_ (1995a): "Indicadores de Outputs para el Análisis de Eficiencia de las entidades no lucrativas. Aplicaciones en el Sector Público español". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XXIV, n° 85, abril-junio: 969-989
- \_\_\_\_\_ (1995b): "Evaluación del rendimiento de los departamentos de contabilidad de las universidades españolas", *Hacienda Pública Española*, vol. 4, pp. 183-190
- \_\_\_\_\_ (1996): "Methodological aspects in efficiency evaluation public hospital", *Financial Accountability and Management*, vol. 12 (1), febrero, pp. 21-26.
- \_\_\_\_\_ (2003): *La iniciativa Privada en el Sector Público: Externalización de Servicios y Financiación de Infraestructuras*. AECA, Madrid.
- POLLIT, C., (1993): *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Versión en castellano de Pollit, C. (1990): *Managerialism and the Public Service*, Basil Blackwell, Cambridge.
- POLLIT, C. Y BOUCKAERT (1995) : *Quality Improvement in European Public Services*. Sage Publications. London.
- POLLIT, C. Y SUMMA, H. (1997): "Performance Auditing. Travelers' Tales", incluido en Chelimsky y Shadish (1997), pp. 86-120.

- POU DÍAZ, J. (1994): “Los costes de los servicios públicos, formas de imputación y su evaluación: la experiencia española”, incluido en *Hacia una Administración Pública más eficaz*. Sindicatura de Cuentas de Cataluña, Barcelona.
- POU DÍAZ, J., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M. Y ALIAGA MARTÍNEZ, M.D. (1994): “Nuevos desarrollos de Contabilidad Analítica en la Administración Institucional. El proyecto CANOA”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 13, pp. 49-66.
- PRADEL ALFARO, A. (1987): “Indicadores de Eficiencia y Economía en el Control de los Organismos Autónomos Administrativos. Hacia una estimación del Coste de los Servicios Públicos”, incluido en *Seminarios del Tribunal de Cuentas 1986*. Madrid.
- PRICE WATERHOUSE (1990): *Value for Money Auditing. The investigation of Economy, Efficiency and Effectiveness*. Gee & Co Publishers, London.
- PRIETO JANO, M.J. (2001): “Los indicadores de gestión como instrumento de medición de las actuaciones del Sector Público”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 26, pp. 83-108.
- PRIETO MARTÍN, C. (2002): “Los motivos que han inspirado la reforma del sistema. El impulso del pacto local”. *Papeles de Economía Española*, nº 92, pp. 82-91.
- PRIETO, A.M. Y ZOFIO, J.L. (2001): “Evaluating Effectiveness in Public Provision of infrastructure and equipment: the case of Spanish municipalities”, *Journal of Productivity Analysis*, nº 15: 41-58.
- PRIOR JIMÉNEZ, D., VILARDELL I RIERA, I. Y VERGES, J. (1993): *La evaluación de la eficiencia en los sectores privado y público*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- PRIOR JIMÉNEZ, D. Y SOLÁ TEY, M. (1996): “Planificación estratégica pública y eficiencia hospitalaria”, *Hacienda Pública Española*, nº 136, pp. 93-108.
- PRÜHL, M. (Ed.) (1997): *International Strategies and Techniques for Future Local Government. Practical Aspects towards Innovation an Reform*. Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers.
- PUCHETA MARTÍNEZ, M.C. Y CORTÉS FLEIXAS, J.L. (2000): “Los informes de auditoría del sector público. Qué son y cómo deberían ser”, *Auditoría Pública*, nº 22, diciembre, pp. 35-44.

- PUIG I JUNOY, J. (1996): “Eficiencia en la utilización de tecnologías sanitarias: la atención a pacientes críticos”, *Hacienda Pública Española*, nº 137.
- PUMA (1997): *In Search of Results. Performance Management Practices*. OCDE, París.
- RAMIÓ, C. (1999): *Teoría de la Organización y Administración pública*. Editorial Tecnos, Madrid.
- RAMIRO SÁNCHEZ, A. (1997): “Más reformas en la Administración, ¿para qué?” *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 9, Mayo-Agosto, pp. 57-67.
- RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge.
- REQUENA RODRÍGUEZ, J.M. (1984): “Las Microunidades Económicas Locales y la Contabilidad”, incluido en *estudios sobre Economía de las Corporaciones Locales II*, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial, Granada.
- REQUENA RODRÍGUEZ, J.M., GARCÍA MARTÍN, V. Y CARRASCO DÍAZ, D. (1988): “La Contabilidad Pública actual en España”, ponencia presentada al *III Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad*, Málaga.
- REUERO FERNÁNDEZ, M. (1995): “Seminario sobre la reforma Administrativa Británica”, *Revista Gallega de Administración Pública*, nº 9, pp. 377-393.
- RHODES, E.L. (Ed.) (1993): *Public policy applications of management science, Applications of Management Science*, Greenwich, JAJ Press.
- RICHARDS, S. (1994): “El paradigma del cliente en la gestión pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº1, septiembre-diciembre, pp. 5-16, traducción al castellano de RICHARDS (1992): *Who defines the Public Good? The consumer Paradigm in Public Management*. A Working Paper. Public Management Foundation.
- RIVERO TORRE, P. (1994): “Solvencia, Eficiencia y Rentabilidad”, incluido en *I Jornada de Trabajo sobre Análisis Contable*. ASEPUC. Granada, septiembre.
- RODRÍGUEZ BOLIVAR, M.P. (2003): *El marco conceptual en micro y macro contabilidad. Aspectos derivados de su interrelación*. Tesis doctoral. Universidad de Granada.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, E. (2000): “La nueva gestión pública: New Public Management”, *Partida Doble*, nº111, mayo, pp 108-111.
- RODRÍGUEZ GALLEGO, R. (1999): “Panorama internacional del desarrollo de indicadores de gestión en las entidades públicas”, comunicación presentada al



- IX Encuentros de profesores universitarios de Contabilidad de ASEPUC*, Las Palmas de Gran Canaria.
- RODRÍGUEZ GONZALEZ, R. (coord.) (1997): *Los costes y la gestión de la calidad: Experiencias Sectoriales*. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. Madrid.
- ROUSE, A. (1993): "Resource and performance management in public service organizations", incluido en Kester I-H. et alt. (1993): *Management in the public sector. Challenge and change*. Chapman & Hall, London.
- RUIZ AYÚCAR DE MERLO, J. (1987): *La Auditoría y el Control Interno del Sector Público*. Instituto de Estudios Fiscales. Monografía N° 57. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- RUIZ-OLALLA CORCUERA, M. C. (1998): "La calidad del servicio y su medición a través de Indicadores Externos", comunicación presentada *V Jornadas de Contabilidad de Costes*, ASEPUC. Castellón.
- SALVADOR VILLAR, J.E. (1997): "La gestión de los servicios municipales. Una mejora necesaria", *Auditoría Pública*, n° 9, Mar. 97, pp. 21-23.
- SAN SEGUNDO, M.J. (1991): "Evaluación del sistema educativo a partir de datos individuales", *Economía industrial*, marzo-abril
- SAVAS, E.S. (1987): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- SCHUMPETER, J.A. (1934): *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge.
- SEMINARIO PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (1976): *Manual de Contabilidad de Costes para las Corporaciones Locales*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- SENLE, A. (1993): *Calidad Total en los servicios y en la Administración Pública*, Ed. Gestión 2000, Barcelona.
- SERRA, A. (2001): "Qué es una red ciudadana y cómo organizarla. El papel de una administración local innovadora", ponencia presentada a las *V jornadas de*

- organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- SEXTON, T.R., SILKMAN, R.H. Y HOGAN, A.J. (1986): "Data envelopment analysis critique and extension" incluido en Silkman (Ed.) (1986).
- SIDGWICK, H. (1887): *Principles of Political Economy*. MacMillan, Londres.
- SILKMAN, R.H. (Ed.) (1986): *Measuring Efficiency an assessment of data envelopment analysis*, Jossey Bass, San Francisco.
- SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA (1994): *Hacia una administración pública más eficaz. Colección de ponencias de las jornadas "Tendencias y Evolución de la Administración Pública en el Mundo Occidental: Búsqueda de una mayor Eficacia"*. Escola d'Administració Pública, Barcelona.
- SIMAR, L. Y WILSON, P.W. (1998): "Sensitivity analysis of efficiency scores: How to bootstrap in nonparametric frontier models", *Management Science*, Vol. 44, n°1, pp.49-61.
- SISTERNAS XURIS, X. (2000a): "Los Ayuntamientos del futuro: más política y más gestión" ponencia presentada al *VI Seminario sobre gestión pública local*, Universidad de Oviedo, Gijón, pp. 11-20.
- SISTERNAS XURIX, X. (2000b): "Un modelo gerencial para la organización de los Gobiernos Locales", *Análisis Local*, n°32, sept-oct, pp. 5-12.
- SMITH, P.C. (1995): "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector", *International Journal of Public Administration*, 18(2/3), pp. 277-310.
- SMITH, P.C. Y GOODDARD, M. (2003): "Los indicadores de gestión en el sector público. Fortalezas y limitaciones", *Papeles de Economía Española*, n° 95, pp. 35-46.
- SMITH, P. Y MAYSTON, D. (1987): "Measuring efficiency in the Public Sector", *OMEGA International Journal of Management Science*, 15 (3), pp. 181-189.
- SOSA WAGNER, F. (1999): *La gestión de los servicios públicos*. 4ª edición. Ed. Civitas, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (2002): "La Administración Local como ingrediente del Estado", *Papeles de Economía Española*, n° 92, pp. 58-67.

- SOTO VALLE, J.I. (2000): "Gestión y Control. Un nuevo equilibrio para modernizar la Administración Local", *Análisis Local*. N°32, septiembre-octubre, pp. 23-28.
- STEWART, J. Y CLARKE, M. (1987): "The public service orientation: issues and dilemmas". *Public Administration*, 65:2, verano, pp. 161-178.
- STEWART, J. Y RANSON, S. (1988): "Management in the public domain". *Public Money and Management*, 8:2, primavera-verano, pp. 13-19.
- STEWART, J. Y WALSH, K. (1992): "Change the Management of Public Services". *Public Administration*, vol. 70, pp. 499-518.
- STIGLITZ, J.E. (1994): "Replanteamiento del papel económico del Estado: bienes privados suministrados públicamente". Incluido en López Casanovas (1994), pp. 19-47.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Microeconomía*. Ed. Ariel, Barcelona
- STOCKMAN, D.A. (1986): *The triumph of politics*, Bodley Head. London
- SUÁREZ SUÁREZ, A.S. (1983): "El control de Economía, Eficiencia y Eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas", *Hacienda Pública Española*, n° 80, pp. 59-68.
- \_\_\_\_\_ (1986): *El control y fiscalización del Sector Público*. Ed. Tribunal de Cuentas. Madrid.
- SUBIRATS, J. (1994): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1995): "¿La Administración como empresa, el ciudadano como cliente?". *Boletín AECA*, Enero-Abril. n° 37, pp. 4-6.
- SUGRANES PALLACH, J. (2001): "Evolución de las nuevas tecnologías . Presente y futuro", ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- SULEIMAN, E. (2000): "¿Es Max Weber realmente irrelevante?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 17-18, enero-agosto, pp. 3-17.
- TAIROU, A.A. (2000): "Does inefficiency explain financial vulnerability of French municipalities?". *International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms*. EIASM, Zaragoza: 589-599.

- TAMAYO, M. (1997): "El análisis de las políticas públicas", incluido en Bañón y Carrillo (Comps) (1997).
- TARMENBAUM, A.(1968): *Control in Organizations*, McGraw-Hill, Nueva York.
- TAVARES, G. (2002): "A bibliography of data envelopment analysis (1978-2001)", *RUTCOR Research Report RRR*, enero 2002. Rutgers Center for Operations Resarch, New Jersey.
- TERMES ANGLÉS, F. (1991): *La Auditoría de Perfomance en el Sector Público. Control de eficacia, eficiencia y economía*. Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España. Madrid.
- THE LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD (1993): *Citizens and Local Democracy*, abril.
- THOMPSON, R.G. Y THRALL, R.M. (1993): "Need for MS/OR in Public Policymaking" incluido en Rhodes, E.L. (Ed.) (1993), pp. 3-21.
- TORRES LÓPEZ, J. (1991): *Economía Política. Una introducción a los problemas económicos*. Secretariado de Publicaciones, Universidad de Málaga. Málaga.
- TORRES PRADAS, L. (1991): "Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XX, nº 67, abril-junio: 535-558
- \_\_\_\_\_ (1993): "Hacia el Control de Eficacia en el Sector Público en España", comunicación presentada a *II Jornadas de Contabilidad Pública*, ASEPUC, Valencia.
- \_\_\_\_\_ (2002): *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de loa Gestión Pública*. AECA.
- TORRES PRADAS, L. Y PINA MARTÍNEZ, V. (1999): "El control público local en el contexto del new public management", *Auditoria Pública*, nº 19, diciembre, pp. 53-59.
- \_\_\_\_\_ (2002): "An empirical study about new public management developments in three European Union Cultural categories: Germanic, Nordic and Napoleonic countries", comunicación presentada al *25th European Accounting Association Congress*, Copenhagen (Denmark), abril.

- TRILLO, D. (2002): *La función de distancia: un análisis de la eficiencia en la universidad*, Tesis doctoral, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.
- TULKENS, H. (1993): “On FDH Efficiency Analysis: Some Methodological Issues and Applications to Retail Banking, Courts and Urban Transit”, *Journal of Productivity Analysis*, vol. 4, nº 1-2, pp. 183-210.
- TURC, A. (1997): “Responsabilidad y organismos públicos. Receptividad al mundo político, a los usuarios y a las fuerzas del mercado”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 10, pp. 123-126. Traducido por Romero Sebasitia, E. de “Democratic and Political Accountability” OCDE 1997.
- UDAONDO, M. (1992): *Gestión de Calidad*. Ed. Díaz de Santos
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE – GAO (1992): *Program Performance Measures: Federal Agency Collection and Use of Performance Data*. GAO, Washington, D.C.
- VALIÑO CASTRO, A. (2000): *Las Reformas de la Administración Pública*. Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Documento nº2000-25. Universidad Complutense de Madrid. [www.ucm.es/BUCM/cee/doc/00-25/0025.htm – consulta realizada el 15-I-2002].
- VALLS I CERULLA, C. (1998): “La gestión de los recursos humanos. La experiencia del Ayuntamiento de Barcelona”, ponencia presentada a los *IV Seminarios sobre Gestión Pública Local*, pp. 213-231.
- VANDEN EECKAUT, P., TULKENS, H. Y JAMAR, M.A. (1993): “Cost Efficiency in Belgian Municipalities”, incluido en Fried, Lovell y Schimdt (Eds.)(1993).
- VARGO, R.J. Y DIERKS, P.A. (1982): *Readings and cases in Governmental and Nonprofit Accounting*. Dame Publications Inc., Houston.
- VATTER, W.J. (1979): “State of the art non business Accounting”, *The Accounting Review*, Vol. LIV, nº 3, july, pp. 574-584.
- VEDUNG, E. (1996): *Evaluación de políticas públicas y programas*. Instituto Nacional de Servicios Sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- VELA BARGUES, J.M. (1992): *Conceptos y principios de Contabilidad Pública*. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), Ministerio de Economía y Hacienda.

- \_\_\_\_\_ (1994): “Contabilidad Pública y Normalización Contable: una referencia al caso español”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XXIII, n° 79, pp. 309-334.
- VELA BARGUES, J.M. Y GIMENO RUIZ, A. (1998): “El presupuesto y los indicadores de gestión en el marco de la nueva gestión pública”, incluido en *La contabilidad en el siglo XXI. Técnica Contable*, Vol. extraordinario con motivo del L Aniversario, pp. 361-374.
- VILARDELL, I (1989): *El control de la eficiencia en la gestión de las administraciones municipales*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- VILAS NOGUERIA, J. (1997): “La reforma Administrativa: Blancos imaginarios y arqueros inciertos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n°7-8, Septiembre96-Diciembre97, pp. 103-113.
- VILLASOL, L. Y MARSAL, J.R. (2001): “Las TIC como instrumento de mejora de las relaciones de la Administración con los ciudadanos. El proyecto Administración abierta electrónica de Catalunya”, ponencia presentada a las *V jornadas de organización y nuevas tecnologías en la administración local*, ontalocal 2001, Blanes, Gerona.
- VILLORIA, M. (1997): “Modernización administrativa y gobierno postburocrático”, incluido en Bañón y Carrillo (comps.) (1997), pp. 77-103.
- VILLORIA, M. Y PINO, E. (1997): *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Tecnos, Madrid.
- WEIMER, D.L. Y VINING, A.R. (1992): *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Englewood Cliffs. Nueva Jersey, Prentice Hall.
- WILSON, W. (1941): “The Study of Administration”. *American Political Science Quarterly*, 56.
- WILSON, P.W. (1995): “Detecting influential observations in data envelopment analysis”, *The Journal of Productivity Analysis*, 6, pp. 27-45.
- WOLF, C. (1995): *Mercados o Gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- WORTHINGTON, A.C. (2000): "Cost Efficiency in Australian Local Government: a comparative analysis of mathematical programming and econometric approaches", *Financial Accountability and Management*, Vol 16, N° 3: 201-221
- WRAITH, P. (2002): "Técnicas de gestión implantadas en la Administración Local: Una comparación internacional", comunicación presentada a la *I Jornada sobre gestión estratégica en la Administración Pública: El Cuadro de Mando Integral*. Ajuntament de Sant Cugat.
- WRIGHT, V. (1994): "Reshaping the State: the Implications for Public Administration". *West European Politics*, 17:4, julio, pp. 10-116.
- ZAPICO, E. Y MAYNE, J. (1995): "Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados" *Gestión y Análisis de políticas públicas*, n° 3, 1995, mayo-agosto, pp. 43-53.
- ZEITHALM, V.A (1988): "Consumer Perceptions of Price, Quality, and Value: A Means-End Model and Synthesis of Evidence", *Journal of Marketing*, vol. 52 (July), pp. 2-22.
- ZEITHAML, PARASURAMAN Y BERRY (1993): *Calidad Total en la gestión de servicios*. Díaz Santos. Madrid.