



Premio VII

La calidad y los indicadores de gestión:
una experiencia práctica. (2004)

La calidad y los indicadores de gestión: una experiencia práctica

Cristina Guevara Martínez

Antonio Fernández de Heredia y Benjumea

José Luis Valdés Díaz

Cámara de Cuentas de Andalucía

I. Introducción

La constitución de la Unión Europea ha supuesto la creación de un espacio sin fronteras interiores, donde se garantiza la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. Uno de los primeros objetivos que la Comunidad Europea se propuso fue el asegurar la calidad de los productos y servicios que se desplazan por su espacio interior.

El concepto de gestión de la calidad ha ido avanzando con el tiempo, incorporando nuevas ideas y rechazando aquellas otras que han quedado obsoletas, siendo posible distinguir hasta cuatro estadios diferentes en dicho proceso evolutivo:

1. Control de calidad.
2. Aseguramiento de la calidad.
3. Calidad total.
4. Excelencia empresarial.

Tales fases suponen el tránsito desde un enfoque que entiende la calidad como un proceso dirigido a la detección de productos defectuosos hasta una perspectiva que la

interpreta como sinónimo de generación de satisfacción en los clientes y de obtención de eficiencia económica. Esta evolución ha dado lugar a la aparición de diferentes sistemas de gestión de calidad, tales como el basado en las normas ISO 9000 (surge en la fase de aseguramiento de la calidad) o los modelos recientes de Baldrige en los Estados Unidos o el de la EFQM en Europa (propios de la fase de Excelencia Empresarial).

Deming, el padre de la moderna gestión de la calidad según muchos, fundamenta su filosofía en cuatro conceptos básicos:

1. Orientación al cliente.
2. Mejora continua.
3. El sistema determina la calidad.
4. Los resultados se fijan a largo plazo.

Entre estas ideas clave destaca la de mejora continua, instrumento fundamental a emplear para la resolución de problemas. Su puesta en práctica exige el desarrollo de un ciclo, compuesto por las siguientes etapas:



1. **Planificación:** proceso encaminado al establecimiento de objetivos y a la fijación de las metas y estrategias precisas para su consecución.
2. **Acción:** materialización de lo planificado en la fase anterior.
3. **Comprobación:** confrontación de los resultados obtenidos y los esperados.
4. **Actuación:** análisis de las causas generadoras de las desviaciones detectadas y aplicación de medidas correctoras.

La Administración Pública no puede permanecer ajena a este proceso de búsqueda de la calidad en la producción de bienes y la prestación de servicios, dado el entorno de complejidad creciente en el que opera, precisando de una gestión de recursos eficaz, económica y eficiente para poder adaptarse al mismo.

Tal marco de actuación pone de manifiesto la existencia de limitaciones y fallos en los mecanismos de control de gestión tradicionales, al no suministrar estos una información garantizadora de un proceso decisional desarrollado de forma satisfactoria. Ello ha motivado la puesta en práctica de nuevas herramientas, técnicas y sistemas de organización pública, tales como la contabilidad de gestión y el Cuadro de Mando.

La mayoría de cuadros de mando tradicionales adolecen de integración, al estar constituidos por indicadores inconexos, lo que reduce enormemente su potencial operativo. El deseo de superar este inconveniente, pasando de una visión parcial a una perspectiva global, ha dado lugar a la aparición del Cuadro de Mandos Integral (CMI), compuesto por indicadores que informan sobre todos los factores clave de éxito de una organización y que están vinculados entre sí a través de relaciones causa-efecto.

Es en esta corriente instrumental en la que se incardina el trabajo que a continuación se expone, desarrollado con la finalidad tanto de impulsar la implantación de Indicadores

de gestión en las Entidades Locales como de proporcionar, a través de la labor fiscalizadora realizada, una primera impresión sobre la manera en la que se administran los recursos públicos por ellas gestionados.

II. La fiscalización operativa del servicio de la policía local de los ayuntamientos de capital de provincia de la comunidad autónoma andaluza

II.1 Ámbito objetivo, subjetivo y temporal de la fiscalización

Se trata de un trabajo de fiscalización de tipo horizontal, en el que el ámbito objetivo de actuación lo constituye el Servicio de Seguridad en lugares públicos, el subjetivo, los Ayuntamientos de capital de Provincia de la Comunidad Autónoma Andaluza y el temporal, el ejercicio 2000.

II.2 Desarrollo del trabajo

Ha tenido lugar a través de las siguientes etapas:

1. Planificación: integrada por las siguientes actuaciones:

- Antecedentes: análisis de Informes de Fiscalización Operativa emitidos por otros OCEX, así como de los trabajos realizados por distintas Administraciones siguiendo esta metodología.
- Recopilación de bibliografía e identificación de legislación vigente.

Estas tareas posibilitaron la elaboración de una *Batería de Indicadores de carácter provisional de primer nivel*.

- Visitas preliminares individualizadas: llevadas a cabo con el propósito de informar sobre la finalidad del trabajo a desarrollar y de conocer los aspectos más significativos de la problemática específica del Servicio de Policía Local.

Estas reuniones contaron con la presencia, en cada una de las capitales de provincia visitadas, del Interventor, el Jefe del Cuerpo de Policía Local, el Delegado de Seguridad y los responsables de otros departamentos interesados. Se les hizo entrega de un Cuestionario de Solicitud de Información, para su cumplimentación, y del Cuadro con la Batería inicial de Indicadores, con el objeto de que lo analizarán y realizaran las propuestas de inclusión, supresión o rectificación que estimaran oportunas.

2. Trabajo de campo: en el que es posible identificar dos fases claramente diferenciadas:

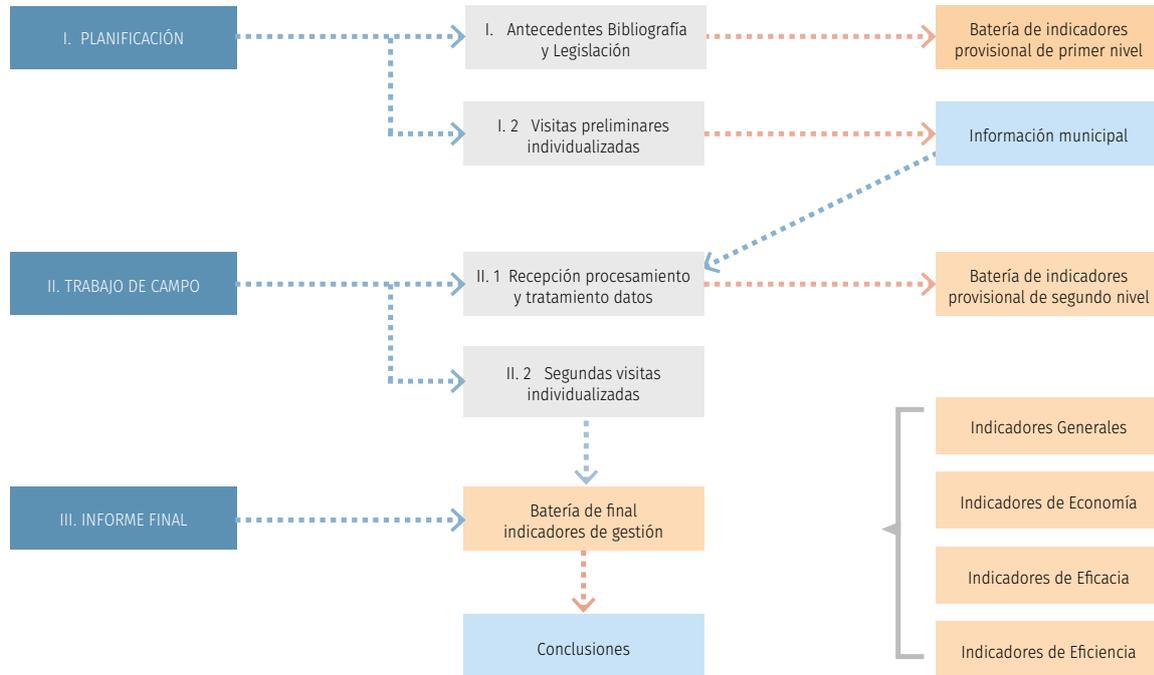
- Recepción, procesamiento y tratamiento de la documentación solicitada: en la información remitida por los distintos Ayuntamientos se apreciaron dificultades a la hora de proporcionar los datos correspondientes a ciertos campos del Cuestionario. Tal inconveniente y la consideración de las propuestas efectuadas por los Interlocutores dieron lugar a la realización de ajustes en el Cuadro de Indicadores inicialmente propuesto y, por ende, a la confección de una *Batería de Indicadores de carácter provisional de segundo nivel*.

A continuación se llevó a cabo un proceso de comprobación y de depuración de datos con el objeto de homogeneizar la información precisa para la cumplimentación de las ratios seleccionadas.

- Segundas visitas individualizadas: encaminadas al esclarecimiento de aspectos informativos que quedaron pendientes de resolución en la etapa anterior; no se concluyeron todos ellos de forma satisfactoria por limitaciones diversas surgidas a lo largo del desarrollo del trabajo, lo que obligó a prescindir de algunos de los Indicadores provisionales y a la confección de una *Batería Final de Indicadores de Gestión*.

3. Informe final: en el que se recogen las conclusiones más relevantes, obtenidas a partir de los resultados proporcionados por los Indicadores, sobre la forma de gestión de los recursos públicos destinados al Servicio de la Policía Local.

La representación gráfica del proceso de trabajo seguido podría resumirse de la siguiente manera:



II.3 Metodología

La confección del Informe final se ha llevado a cabo fundamentalmente mediante el empleo de dos instrumentos: las medidas de corte estadístico y los indicadores de gestión.

A) Medidas estadísticas: medidas de posición y de dispersión.

— Medidas de posición:

Los resultados obtenidos por los Indicadores de Gestión se recogieron en una tabla estadística. Hay ocasiones en las que

resulta complicado interpretar toda la vasta información en ella contenida, por lo que se hace conveniente simplificarla a través del empleo de una serie de expresiones. A estos *valores sintéticos globales*, que tratan de resumir el comportamiento final de un fenómeno a partir de los datos individuales disponibles, se los conoce como *medidas de posición*.

Se encuentran, entre las más importantes, la media aritmética, la mediana, la moda, los cuartiles, la media geométrica y la media armónica. Se considera que todas ellas son medidas de síntesis operativas, en la medida en que reúnen los siguientes requisitos:

- a) Intervienen en su determinación todos y cada uno de los valores de la distribución estadística.
- b) Son siempre calculables.
- c) Son únicas para cada distribución de frecuencias.

Para la realización del presente trabajo ha sido seleccionada la media aritmética como medida de posición. Se calcula sumando todos los valores de una distribución y dividiéndolos por el número total de datos.

$$\bar{X} = \frac{\sum_{i=1}^N X_i}{N}$$

N : Número total de datos
 \bar{X} : Media aritmética
 X_i : Valor i -ésimo de la variable X .

Se considera como una de sus principales ventajas el constituir una medida de tendencia general, circunstancia que queda acreditada por el hecho de dar cero la suma de las desviaciones de los valores de la variable con respecto a su media:

$$\sum_{i=1}^N (X_i - \bar{X}) = 0$$

Se le atribuye como principal inconveniente el inducir a conclusiones distorsionadas en aquellos casos en los que la variable analizada presenta valores anormalmente extremos. Se dice, por ello, que la media aritmética de una variable será tanto más representativa cuanto más agrupados estén en torno a ella los valores promediados; por el contrario, será tanto más rechazable, por no ser representativa, cuanto mayor dispersión exista entre los mismos.



— Medidas de dispersión:

Ello obliga a completar la información que pueda deducirse de la media aritmética, acompañando este promedio de uno o varios coeficientes que midan el grado de separación existente en los valores que conforman la distribución de la variable. Estos coeficientes son las llamadas *medidas de dispersión*.

Se clasifican en dos categorías:

- I. **Medidas de dispersión absolutas:** tales como el recorrido, la desviación media, la varianza y la desviación típica.
- II. **Medidas de dispersión relativas:** entre las que se encuentran el coeficiente de apertura, el recorrido relativo, el recorrido semiintercuartílico o el coeficiente de variación de Pearson.

De todas las medidas de dispersión absoluta respecto a la media aritmética *la varianza y la desviación típica* son las más importantes.

La varianza se define como la media aritmética de los cuadrados de las desviaciones de los valores de la variable respecto de la media aritmética:

$$S^2 = \frac{\sum_{i=1}^N (X_i - \bar{X})^2}{N}$$

S^2 : Varianza
 \bar{X} : Media aritmética
 N : Número total de datos
 X_i : Valor i -ésimo de la variable X .

Cuanto más dispersos sean los valores de la variable, mayores serán las desviaciones respecto de la media y mayor será, por tanto, la varianza.

En el caso extremo de que todas las observaciones fueran iguales, la media coincidiría con el valor común de las mismas, dando lugar a una varianza de valor cero.

Esta medida de dispersión tiene como principal inconveniente el venir expresada en la misma unidad que la de la variable

analizada, pero elevada al cuadrado, lo que puede dificultar su interpretación. La subsanación de tal limitación se logra hallando su raíz cuadrada, lo que da lugar a la aparición de la *Desviación típica*:

$$S = \sqrt{S^2}$$

S^2 : Varianza
 S : Desviación típica

B) Los Indicadores de gestión: constituyen la piedra angular del trabajo de índole operativo realizado.

Han sido clasificados en cuatro grandes categorías:

- Indicadores de tipo general.
- Indicadores de eficacia.
- Indicadores de eficiencia.
- Indicadores de economía.

II.4 Indicadores de gestión

A) Indicadores de tipo general:

Tienen como finalidad mostrar información sobre el volumen de cloraciones, tanto de medios personales como de recursos materiales, con el que cuenta la Policía Local de cada uno de los Ayuntamientos fiscalizados, así como la cobertura de servicios que con el mismo se puede prestar a la población del municipio en el que ésta opera.

La información necesaria para la cumplimentación de esta categoría de Indicadores procede, primordialmente, de las Memorias del Servicio de Policía Local, los Inventarios Administrativos de los Ayuntamientos y los claros proporcionados por el Instituto de Estadística de Andalucía.

Los finalmente seleccionados son los siguientes:

I. Indicadores de nivel dotacional

I. A. De medios materiales:

1. Metros cuadrados de edificios utilizados Servicio PL/N.º de trabajadores Servicio PL.
2. N.º de medios informáticos Servicio PL/.
N.º de trabajadores Servicio PL.

I. B. De medios personales:

3. N.º de trabajadores Servicio PL/.
Miles de habitantes del municipio.

II. Indicadores de nivel cobertura del Servicio

II. A. Cobertura poblacional:

4. N.º trabajadores Servicio PL/.
5. N.º de vehículos destinados a patrulla Servio PL.
Miles de habitantes del municipio.

II. B. Cobertura territorial:

6. N.º de trabajadores Servicio PL/.
Kilómetros cuadrados del municipio.
-

Los resultados obtenidos se reflejan en el cuadro estadístico n.º 1.

Indicadores de Tipo General	1.ª posición	2.ª posición	3.ª posición	4.ª posición	5.ª posición	6.ª posición	7.ª posición	8.ª posición	Media	Desv. Típica
Servicio PL 1. Metros cuadrados edif. utilizados S. PL/ N.º de trabajadores S. PL	Jaén	Córdoba	Cádiz	Málaga	Granada	Sevilla	Almería	Huelva	17,65	21,51
Servicio PL 2. N.º Medios informáticos S. PL/ N.º de trabajadores servicio S. PL	Almería	Huelva	Jaén	Málaga	Córdoba	Granada	Sevilla	Cádiz	0,17	0,08
Servicio PL 3. N.º Equipos de comunicación S. PL/ N.º de trabajadores servicio S. PL	Jaén	Málaga	Almería	Córdoba	Granada	Huelva	Sevilla	Cádiz	0,83	0,38
Servicio PL 5. N.º de vehículos patrulla S. PL/ Miles habitantes municipio	Huelva	Granada	Málaga	Cádiz	Córdoba	Jaén	Sevilla	Almería	0,28	0,09
Servicio PL 4. N.º de trabajadores S. PL/ Miles habitantes municipio	Cádiz	Granada	Jaén	Málaga	Sevilla	Almería	Huelva	Córdoba	1,39	0,18
Servicio PL 6. N.º de trabajadores S. PL/ Km² del municipio	Cádiz	Sevilla	Granada	Málaga	Huelva	Almería	Jaén	Córdoba	4,46	6,30

Como conclusiones más significativas pueden mencionarse las siguientes:

I.A Conclusiones sobre el nivel de dotaciones materiales:

1. Alta representatividad de la media, salvo en el caso del Indicador de Inversiones Inmateriales. La explicación radica en el hecho de no haber proporcionado el Servicio de PL de Jaén información sobre la superficie construida de las Instalaciones, tal y como han realizado el resto, sino sobre la superficie de los terrenos en los que éstas se encuentran. La medida de tendencia central y la de dispersión arrojarían un resultado de 9,65 y de 4,18

metros cuadrados por trabajador respectivamente, si no se tuvieran en cuenta los datos de Jaén.

2. En el Indicador de Nivel de dotación de Inversiones Inmateriales, los resultados más altos han sido obtenidos por los Servicios de los municipios que cuentan con instalaciones de reciente construcción.
3. Es posible hacer comparaciones entre los dos indicadores de Nivel de dotación de Inversiones Materiales, dado que el importe monetario y las características físicas de estos bienes son similares. La mayoría de capitales de provincia presentan posiciones parecidas en ambas ratios. Los

resultados obtenidos han sido complementados con un análisis sobre el estado de conservación y antigüedad de estos recursos.

I.B-II.A Conclusiones sobre el nivel de dotaciones personales y cobertura poblacional:

Los teóricos en materia de seguridad entienden que esta ratio debería estar en torno a 2 agentes por cada mil habitantes, siempre y cuando las funciones realizadas fueran exclusivamente las establecidas por la normativa vigente. Así se recoge expresamente en los Reglamentos de Organización y Funcionamiento de las Policías Locales de Almería y Jaén. En ninguna de las capitales estudiadas se alcanza tal nivel óptimo recomendado.

II.B Conclusiones sobre el nivel de cobertura territorial:

1. Alta dispersión de los resultados obtenidos como consecuencia, fundamentalmente, de las grandes diferencias existentes entre las superficies de los municipios analizados: a modo de ejemplo se puede decir que Cádiz cuenta con un término municipal de 12 kilómetros cuadrados, Jaén de 426, o Córdoba de 1.252 kilómetros cuadrados.
2. Alta correlación entre este indicador y el de cobertura personal poblacional analizado anteriormente (número 4), lo que se evidencia en el hecho de que los distintos Servicios de PL mantienen posiciones similares, salvo los de Jaén y Sevilla. En el caso del primero, tal diferencia viene motivada por la gran extensión del término municipal sobre el que se asienta su población, mientras que en Sevilla el resultado obtenido es consecuencia, por el contrario, de la alta densidad de población con la que cuenta.

B) Indicadores de economía:

Muestran información sobre aspectos relativos a las condiciones de *precio*, *cantidad*, *momento* y *calidad* en las que se produce la adquisición de los medios materiales y personales utilizados por la Policía Local para la prestación de los servicios propios de su competencia.

Las condiciones de *precio* son analizadas a través de los datos monetarios recogidos en el Estado de Liquidación del Presupuesto. Los costes directos han sido extraídos de la clasificación funcional, Subfunción 2.2.2: Seguridad; los costes indirectos, localizados principalmente en los Capítulos I, II y VI de la clasificación económica, se han imputado al Servicio de Policía Local haciendo uso de las claves de reparto propias de la contabilidad de costes o analítica.

Las condiciones de *cantidad* son estudiadas a partir de la información recogida en los Cuestionarios girados. Dicha información ha sido contrastada con las Memorias de los Servicios de Policía Local, sus Reglamentos de Organización y Funcionamiento y con los Inventarios Administrativos de los Ayuntamientos respectivos, habiéndose efectuado las depuraciones y ajustes que en cada caso han resultado precisas.

Las condiciones de *calidad* se han centrado en aspectos tales como la antigüedad o el estado de conservación, para los medios materiales, y el nivel de formación, el índice de bajas y absentismo o la edad media, para los recursos personales.

Para conocer la calidad de los medios materiales empleados por la Policía Local se ha hecho uso de la información recogida en los Cuestionarios enviados, utilizándose el mismo mecanismo de contrastación de datos que el explicado con anterioridad. Por razones de mera lógica en la sistematización de los resultados, tales aspectos han sido estudiados en el apartado de Indicadores de tipo General. No obstante, con el objeto de no obviar totalmente tal cuestión en esta categoría de Indicadores, se ha introducido una ratio que analiza los gastos de reparación por vehículo de la Policía Local durante el ejercicio 2000; para ello, se ha hecho uso de los importes contemplados en el concepto 214 del Estado de Liquidación del Presupuesto: reparaciones, mantenimiento y conservación de material de transporte.

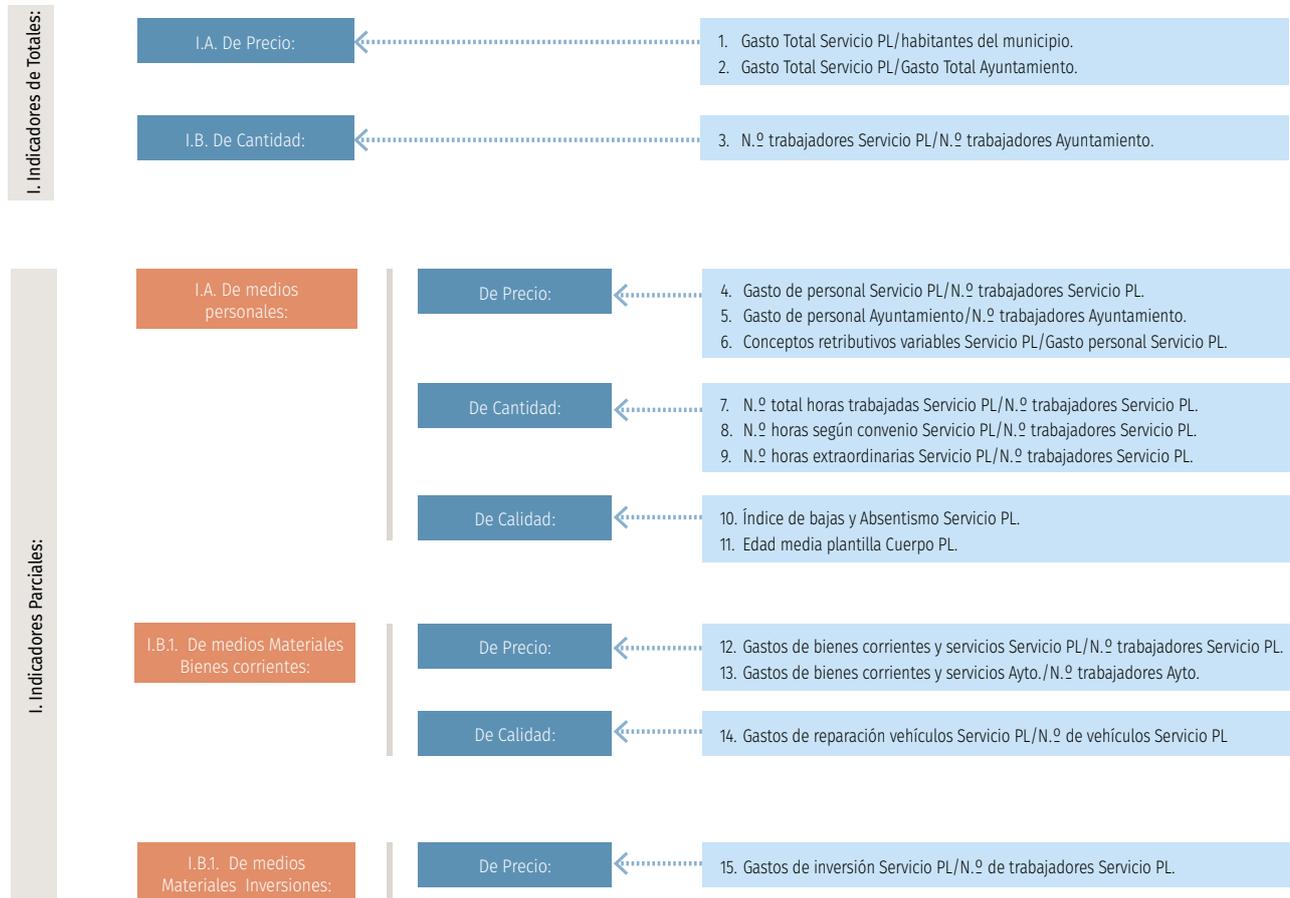
La formación del personal del Servicio de Policía Local trató de evidenciarse mediante el análisis de los cursos realizados durante el ejercicio 2000: tipología, número de asistentes, duración... El capital humano es un factor de desarrollo continuado en el tiempo, por lo que no es posible llegar a una conclusión final analizando sólo los cursos recibidos en un año, debido a que el calendario temporal de formación puede

variar de un Cuerpo a otro; por ello se decidió finalmente no considerar esta variable en el trabajo, centrando el estudio de la *calidad* de los medios personales en la edad media de la plantilla y en el índice de bajas y absentismo.

La condición de *tiempo* no ha podido ser analizada debido a las limitaciones de información que surgieron desde el momento en que se intentó emprender su estudio.

Finalmente es preciso advertir que la elaboración de los Indicadores se ha llevado a cabo de forma que permiten tanto la comparación intermunicipal, entre capitales de provincia, como la intramunicipal, encaminada a mostrar la importancia relativa del Servicio de Policía Local dentro de cada Ayuntamiento.

Los finalmente elaborados han sido:



Los resultados obtenidos arrojan los importes recogidos en el Cuadro estadístico número 2.

Indicadores de Economía	1.ª posición	2.ª posición	3.ª posición	4.ª posición	5.ª posición	6.ª posición	7.ª posición	8.ª posición		
Servicio PL 1. Gasto total PL/Hab. Municipio (miles de ptas. por habitante)	Córdoba 6.103	Jaén 7.429	Almería 7.537	Sevilla 8.001	Huelva 8.510	Granada 8.864	Málaga 9.056	Cádiz 9.968	Media 8.188,33	Desv. Típica 1.106,98
Servicio PL 2. Gasto total PL/Gasto total Ayuntamiento	Córdoba 6,26%	Málaga 6,63%	Almería 8,02%	Jaén 7,98%	Sevilla 8,26%	Cádiz 8,78%	Huelva 8,97%	Granada 0,68%	Media 8,07%	Desv. Típica 1,08%
Servicio PL 3. N.º de trabajadores PL/ N.º de trabajadores Ayuntamiento	Jaén 20,58%	Málaga 21,42%	Almería 22,32%	Córdoba 24,06%	Granada 25,04%	Huelva 26,02%	Sevilla 26,89%	Cádiz 29,21%	Media 24,44	Desv. Típica 2,74%
Servicio PL 4. Gasto de personal PL/N.º de trabajadores Servicio PL (miles ptas. por trabajador)	Jaén 4.657	Cádiz 5.135	Córdoba 5.218	Almería 5.361	Granada 5.413	Sevilla 5.512	Málaga 6.228	Huelva 6.327	Media 5.481,37	Desv. Típica 519,78
Servicio PL 5. Gasto de personal Ayuntamiento/ N.º de trabajadores Ayto. (miles ptas. por trab.)	Jaén 4.219	Almería 4.449	Granada 4.516	Cádiz 5.663	Córdoba 5.758	Sevilla 5.909	Málaga 6.148	Huelva 6.799	Media 5.432,59	Desv. Típica 869,20
Servicio PL 6. Conceptos retributivos viables/ Gasto de personal PL	Granada 3,38%	Almería 8,02%	Córdoba 8,11%	Huelva 10,23%	Sevilla 11,00%	Málaga 13,34%	Cádiz 14,51%	Jaén 22,32%	Media 11,36%	Desv. Típica 5,25%
Servicio PL 7. N.º total horas trabajadas PL/ N.º de trabajadores PL	Córdoba 1.528	Huelva 1.611	Cádiz 1.643	Granada 1.654	Almería 1.683	Sevilla 1.705	Jaén 1.817	Málaga 1.962	Media 1.700,38	Desv. Típica 1.525,26
Servicio PL 8. N.º de horas según convenio PL/ N.º de trabajadores PL	Málaga 1.813	Almería 1.648	Jaén 1.639	Sevilla 1.615	Granada 1.610	Huelva 1.608	Córdoba 1.519	Cádiz 1.508	Media 1.620,00	Desv. Típica 87,61
Servicio PL 9. N.º horas extraordinarias PL/ N.º de trabajadores PL	Huelva 3,44	Córdoba 8,66	Almería 24,33	Granada 43,81	Jaén 88,40	Sevilla 90,33	Cádiz 135,12	Málaga 149,16	Media 67,91	Desv. Típica 52,67
Servicio PL 10. Índice de bajas y Absentismo Servicio PL	Córdoba 4,39%	Jaén 9,00%	Sevilla 9,93%	Granada 12,28%	Málaga 12,60%	Huelva 13,74%	Cádiz 17,75%	Almería sd	Media 11,38%	Desv. Típica 3,87%
Servicio PL 11. Edad media plantilla Servicio PL	Granada 29	Málaga 37	Cádiz 39	Huelva 40	Jaén 40	Córdoba 41	Sevilla 41	Almería 44	Media 38,88	Desv. Típica 4,45
Servicio PL 12. Gastos en bienes ctas. y serv. PL/ N.º trabajadores PL (miles ptas. por trab)	Málaga 234	Cádiz 256	Granada 262	Huelva 271	Sevilla 295	Almería 321	Córdoba 341	Jaén 343	Media 290,40	Desv. Típica 38,37
Servicio PL 13. Gastos en bienes ctas. y serv. Ayto. / N.º trabajadores Ayto. (miles ptas. por trab.)	Sevilla 1.956	Córdoba 2.219	Jaén 3.155	Cádiz 4.259	Málaga 4.443	Almería 4.566	Huelva 4.737	Granada 5.216	Media 3.817,50	Desv. Típica 1.139,65
Servicio PL 14. Gastos de reparación de vehículos PL/ N.º de vehículos PL (miles ptas. por veh.)	Huelva 68	Cádiz 87	Málaga 87	Córdoba 131	Granada 140	Jaén 222	Sevilla 260	Almería 388	Media 173,00	Desv. Típica 103,13
Servicio PL 15. Gastos de inversión PL/ N.º trabajadores PL (miles ptas. por trab.)	Cádiz 377	Huelva 180	Granada 104	Málaga 97	Córdoba 84	Jaén 77	Almería 28	Sevilla 21	Media 120,89	Desv. Típica 107,23

Como principales conclusiones pueden destacarse las siguientes:

I. Indicadores de Totales:

1. Importante peso específico del Servicio de Policía Local en el conjunto de cada Ayuntamiento, tanto a nivel de costes como de recursos humanos; así lo evidencian los Indicadores 2 y 3.

II. Indicadores parciales:

1. La desagregación del gasto total del Servicio de la Policía local en cada uno de sus principales componentes pone de manifiesto la gran importancia de los gastos de personal, ocupando un segundo plano los gastos de funcionamiento y los de inversión, tal y como así lo indican las medias aritméticas de los Indicadores 4, 12 y 15.
2. La retribución media de un trabajador de la Policía local es, en términos generales, muy similar a la de cualquier otro empleado del Ayuntamiento los Indicadores 4 y 7 permiten comparar la retribución media con el nº total de horas que cada trabajador del Servicio analizado realiza al año.

El número total de horas trabajadas por empleado del Servicio de Policía Local ha sido calculado añadiendo, a las fijadas en los Convenios reguladores de cada una de las capitales de Provincia, las extraordinarias. Las horas según Convenio presentan cantidades similares (media de 1.620 horas por trabajador con una desviación típica de 88) en cada uno de los Servicios, por lo que son las extraordinarias las que tienen una mayor influencia en el resultado final de horas totales trabajadas. Tal conclusión se ve corroborada por la fuerte correlación existente entre los Indicadores 7 y 9.

3. Gran diferencia entre los gastos de funcionamiento por trabajador de la Policía local y los gastos de funcionamiento por empleado del Ayuntamiento, a diferencia de lo acontecido para el gasto medio de personal. Una de las posibles explicaciones podría encontrarse en la existencia de partidas de gastos del Ayuntamiento de considerable importe y que, por tener un carácter común, como el alumbrado público, la limpieza viaria o

la recogida de basura entre otras, no han sido objeto de imputación al Servicio de Policía Local.

4. El importe de las reparaciones por vehículo está condicionado por dos factores principalmente:
 - a) La titularidad: si son propiedad del Servicio de Policía local, éste se hace cargo de la conservación de los vehículos; si se adquieren mediante el empleo de fórmulas que incluyen el mantenimiento de los mismos, como el renting, el importe de las reparaciones será cero.

Los únicos que han utilizado renting han sido Granada, Sevilla y Cádiz, aunque de forma simbólica.

- b) Si el Ayuntamiento es el propietario de los vehículos, los gastos variarán en función del uso y de la antigüedad de los mismos.

C) Indicadores de eficacia:

Tienen como finalidad reflejar el nivel de prestación de servicios desarrollado por la Policía Local en cada uno de los municipios seleccionados. Es la legislación vigente la que se encarga de normalizar el tipo de funciones a desempeñar.

Tales actuaciones son de una naturaleza muy heterogénea y diversa. En virtud de los datos recibidos, han sido clasificadas en cinco grandes categorías:

- a) Actuaciones de índole administrativa: llamadas.
- b) Actuaciones encaminadas a verificar el cumplimiento de la normativa vigente: controles.
- c) Actuaciones de corte sancionador: distinguiendo entre las que implican privación de libertad, detenciones, y las que no, denuncias.
- d) Otras actuaciones: resto de funciones realizadas, no contempladas en ninguna de las categorías anteriores.

La información necesaria para la cumplimentación de esta categoría de Indicadores procede primordialmente de las Memorias del Servicio de Policía Local, sus Reglamentos de Organización y Funcionamiento y de los datos proporcionados por el Instituto de Estadística de Andalucía.

Los indicadores empleados son los siguientes:

I. Indicadores de Eficacia de Primer Nivel (EPN):

I. A. De carácter indirecto:

- 
1. N.º de de llamadas recibidas en el teléfono del Servicio PL
Miles de habitantes del municipio.
 2. N.º de requerimientos de prestación de servicios/
Miles de habitantes del municipio.

I. B. De carácter directo:

- 
3. N.º de intervenciones realizadas Servicio PL/
Miles de habitantes del municipio.
 4. N.º de denuncias del Servicio PL/
Miles de habitantes del municipio.
 5. N.º de detenciones del Servicio PL/
Miles de habitantes del municipio.
 6. N.º de controles efectuados por el Servicio PL/
Miles de habitantes del municipio.
 7. N.º de horas anuales patrulladas Servicio PL/
Miles de habitantes del municipio.
 8. N.º de intervenciones que han derivado en investigaciones/
Miles de habitantes del municipio.

I. Indicadores de Eficacia de Segundo Nivel (ESN):

- 
9. Tiempo medio entre recepción de llamada y llegada
al lugar requerido.
 10. N.º de quejas recibidas por escrito/
Miles de habitantes del municipio.
-

Los resultados obtenidos se recogen en el Cuadro estadístico número 3.

Indicadores de Economía	1. ^a posición	2. ^a posición	3. ^a posición	4. ^a posición	5. ^a posición	6. ^a posición	7. ^a posición	8. ^a posición	Media	Desv. Típica
Servicio PL	Huelva	Málaga	Sevilla	Córdoba	Cádiz	Almería	Granada	Jaén	Media	Desv. Típica
1. N.º llamadas recibidas en el teléfono del Servicio PL/Miles habitantes	319,18	296,06	260,89	193,29	193,09	159,85	142,44	sd	223,59	63,56
Servicio PL	Huelva	Córdoba	Cádiz	Almería	Málaga	Granada	Sevilla	Jaén	Media	Desv. Típica
2. N.º de reg. prestación servicios/Miles habitantes	202,94	189,86	188,54	146,68	127,52	89,92	89,91	sd	147,91	44,05
Servicio PL	Málaga	Jaén	Almería	Sevilla	Cádiz	Huelva	Córdoba	Granada	Media	Desv. Típica
3. N.º intervenciones Serv. PL/Miles habitantes	1.153,72	953,53	866,64	797,80	641,96	600,38	523,46	521,18	757,33	211,43
Servicio PL	Granada	Almería	Málaga	Jaén	Sevilla	Huelva	Cádiz	Huelva	Media	Desv. Típica
4. N.º denuncias Servicio PL Miles habitantes	368,35	336,80	295,96	251,76	192,48	184,73	179,28	132,08	242,68	78,82
Servicio PL	Almería	Sevilla	Málaga	Granada	Huelva	Jaén	Córdoba	Cádiz	Media	Desv. Típica
5. N.º detenciones Servicio Miles habitantes	3,44	2,60	1,96	1,77	0,68	0,62	0,46	sd	1,65	1,04
Servicio PL	Málaga	Córdoba	Almería	Sevilla	Cádiz	Granada	Huelva	Jaén	Media	Desv. Típica
6. N.º controles Servicio PL/Miles habitantes	397,75	12,43	29,80	26,61	12,32	8,62	3,21	1,21	63,97	126,66
Servicio PL	Málaga	Granada	Sevilla	Huelva	Almería	Cádiz	Córdoba	Jaén	Media	Desv. Típica
7. N.º horas -hombre anuales patrulladas Miles habitantes	1.734,95	1.704,64	1.359,87	1.302,95	1.125,83	1.032,36	882,10	707,43	1.231,37	343,96
Servicio PL	Málaga	Almería	Huelva	Jaén	Cádiz	Córdoba	Granada	Sevilla	Media	Desv. Típica
8. N.º de interv. que han derivado en investigación/Miles habitantes	8,89	5,69	4,54	0,86	sd	sd	sd	sd	5,00	7,87
Servicio PL	Sevilla	Málaga	Granada	Jaén	Huelva	Córdoba	Cádiz	Almería	Media	Desv. Típica
9. Tiempo medio entre recepción llamada y llegada al lugar requerido	5	5	7	10	sd	sd	sd	sd	6,75	2,05
Servicio PL	Sevilla	Córdoba	Granada	Almería	Málaga	Cádiz	Huelva	Jaén	Media	Desv. Típica
10. N.º quejas por escrito/Miles habitantes	0,67	0,17	0,15	0,02	sd	sd	sd	sd	0,25	0,25

Las principales conclusiones obtenidas son las siguientes:

I.A Indicadores de eficacia de primer nivel, de carácter indirecto.

1. El número de requerimientos de prestación de servicios (Indicador 2) refleja el nivel de actuaciones, a realizar por la Policía Local, que es demandado por los ciudadanos de cada municipio. Esta ratio está fuertemente relacionada con la de número de llamadas recibidas (Indicador 1), en la medida en que el principal medio de solicitud de intervenciones es la vía telefónica.

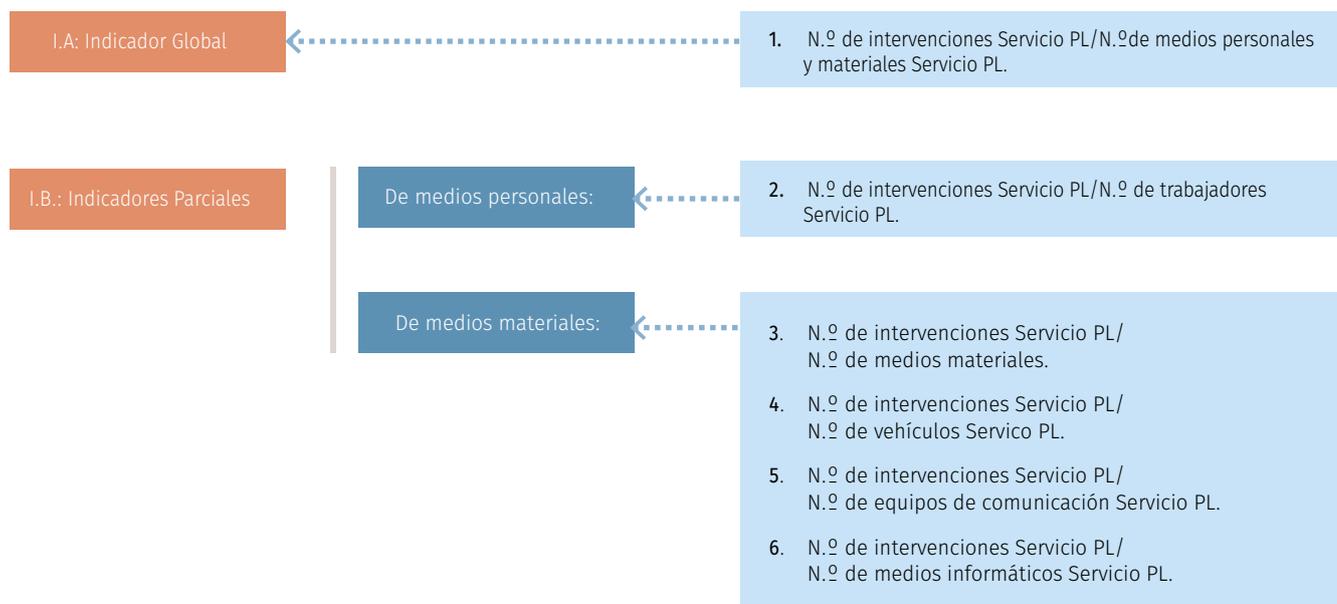
Si se comparan ambos indicadores, se observa que el número de requerimientos es inferior al de llamadas. La explicación radica en el hecho de que aproximadamente el 37% de las llamadas recibidas son para cuestiones de información general, no originan la iniciación de actuación policial alguna, razón por la cual no han sido tomadas en consideración para la confección de aquel indicador.

I.B Indicadores de eficacia de primer nivel, de carácter directo.

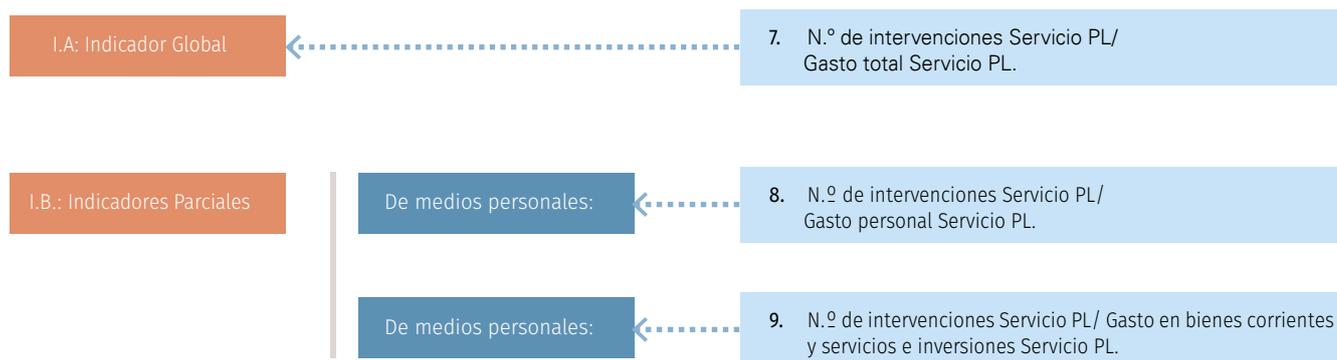
1. La comparación de los Indicadores 2 y 3 permite determinar, del total de actuaciones llevadas a cabo por la Policía Local, cuáles son realizadas a instancia de sujetos ajenos a la estructura organizativa de la Policía Local y cuáles son consecuencia de su iniciativa propia. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto la mayor importancia que tiene la actuación planificada del Servicio frente a la intervención espontánea.
2. Correlación alta entre los indicadores de corte sancionador.
3. Media aritmética de baja representatividad en el Indicador de Número de controles efectuados. Tal dispersión viene ocasionada por los altos resultados de Málaga, que cuenta con una unidad policial dedicada permanentemente a realizar controles de velocidad.



I. Indicadores de Eficiencia no monetarios



II. Indicadores de Eficiencia monetarios



D) Indicadores de eficiencia:

Muestran la relación existente entre los servicios prestados por la Policía Local, Outputs, y los recursos personales y materiales, Inputs, utilizados en su realización.

Han sido clasificados de la siguiente manera:

Los resultados obtenidos se recogen en el Cuadro estadístico número 4.

Indicadores de Economía	1.ª posición	2.ª posición	3.ª posición	4.ª posición	5.ª posición	6.ª posición	7.ª posición	8.ª posición		
Servicio PL	Sevilla	Málaga	Almería	Cádiz	Jaén	Huelva	Córdoba	Granada	Media	Dev. Típica
1. N.º de intervenciones Servicio PL/ N.º de medios person. y mat. Servicio PL	347,00	312,90	249,85	245,66	229,64	221,58	201,33	156,34	245,54	56,56
Servicio PL	Málaga	Almería	Jaén	Sevilla	Córdoba	Huelva	Cádiz	Granada	Media	Dev. Típica
2. N.º de intervenciones Servicio PL/ N.º de trabajadores Servicio PL	853,53	656,57	648,06	581,11	484,03	478,22	371,54	339,79	551,63	157,95
Servicio PL	Sevilla	Cádiz	Málaga	Huelva	Almería	Jaén	Córdoba	Granada	Media	Dev. Típica
3. N.º intervenciones Serv. PL/ N.º de Medios materiales	861,37	725,10	500,23	412,90	403,34	355,67	344,72	289,59	486,62	189,07
Servicio PL	Sevilla	Málaga	Almería	Jaén	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Media	Dev. Típica
4. N.º intervenciones Serv. PL/ N.º de vehículos Servicio PL	4.140,96	3.650,47	3.523,64	2.708,54	2.091,00	1.465,04	1.202,08	1.143,85	2.490,70	1.010,69
Servicio PL	Cádiz	Sevilla	Huelva	Málaga	Almería	Córdoba	Jaén	Granada	Media	Dev. Típica
5. N.º intervenciones Serv. PL/ N.º equipos de comunicación Servicio PL	1.322,25	1.306,14	995,82	670,98	590,38	514,37	475,82	445,53	790,16	342,67
Servicio PL	Cádiz	Sevilla	Málaga	Córdoba	Jaén	Granada	Almería	Huelva	Media	Dev. Típica
6. N.º intervenciones Serv. PL/ N.º de medios informáticos Servicio PL	6.916,38	6.500,34	4.258,88	3.646,33	2.934,25	2.654,60	2.091,63	1.840,11	3.855,32	1.803,97
Servicio PL	Jaén	Málaga	Almería	Sevilla	Córdoba	Huelva	Cádiz	Granada	Media	Dev. Típica
7. N.º intervenciones Serv. PL/ Gasto Total Servicio PL (millones ptas.)	127,65	127,40	114,99	99,72	85,77	70,55	64,40	58,80	93,66	26,11
Servicio PL	Jaén	Málaga	Almería	Sevilla	Córdoba	Huelva	Cádiz	Granada	Media	Dev. Típica
8. N.º intervenciones Serv. PL/ Gasto personal Servicio PL (millones ptas.)	139,14	134,16	122,48	105,43	92,76	75,58	72,35	62,77	100,59	27,45
Servicio PL	Málaga	Almería	Sevilla	Jaén	Córdoba	Huelva	Granada	Cádiz	Media	Dev. Típica
9. N.º intervenciones Serv. PL/Gastos bienes corrientes y servicios e inversiones Servicio PL (millones de ptas.)	2.528,95	1.880,21	1.839,27	1.545,72	1.138,43	1.060,82	928,83	586,25	1.438,56	588,97

A continuación se exponen las principales conclusiones obtenidas:

I.A. II.A: Indicadores de carácter global.

1. La comparación entre la Eficiencia Total en unidades monetarias y en unidades físicas, Indicadores 1 y 7 respectivamente, pone de manifiesto los siguientes hechos:
 - a) El 50% de los municipios superan el valor de la media aritmética.
 - b) La representatividad de ésta es mayor en el Indicador de eficiencia en unidades monetarias que en el de unidades físicas.
 - c) Cuatro de las capitales de provincia analizadas ocupan idéntica posición en las dos clasificaciones, por lo que se puede hablar de una correlación media-alta entre ambas ratios.

I.B. II.B. Indicadores de carácter parcial.

1. Los resultados obtenidos en los Indicadores de Eficiencia Total son consecuencia de la acción conjunta de dos Indicadores de carácter parcial: los que recogen la incidencia de los medios personales sobre el total de Intervenciones realizadas y los que muestran la influencia en éstas de los medios materiales.
2. Los Indicadores Parciales de medios personales físicos y monetarios, números 2 y 8 respectivamente, presentan unas conclusiones similares a las de los de carácter total, si bien en este caso son 5, en lugar de 4, los municipios que mantienen inalteradas sus posiciones. La alta correlación viene motivada por la fuerte proporcionalidad existente entre el número de trabajadores y el gasto de personal, su equivalente monetario.
3. Los Indicadores Parciales de medios materiales físicos y monetarios, números 3 y 9 respectivamente, no arrojan conclusiones parecidas a las mencionadas con anterioridad. De hecho, ninguno de los Servicios repite posición; la explicación se encuentra en la gran diferencia que existe en el valor monetario de cada uno

de los medios materiales, no existiendo ningún tipo de proporcionalidad entre la cantidad física de elementos y su equivalente dinerario.

5. Los municipios analizados mantienen idénticos puestos en las ratios de índole monetaria 7 y 8, presentando algunas variaciones en el Indicador 9. Los cambios existentes en éste no han incidido en las posiciones finales alcanzadas en el Indicador de Eficiencia Total, al tener los gastos de personal una importancia cuantitativa mayor que los gastos en bienes corrientes y servicios y que los de inversión en el total de costes del Servicio de Policía Local.
6. Los puestos que obtienen las capitales de Provincia en el Indicador 1 son más parecidos a los ocupados en el 3 que en el 2. Ello viene motivado por el hecho de tener los recursos físicos una importancia cuantitativa mayor que los humanos en el conjunto de dotaciones con las que cuenta la Policía Local.

III. Conclusiones

1. Los Indicadores de gestión no constituyen una panacea universal. Deben ser complementados con otros instrumentos de información y control de la gestión pública.
2. Necesidad de realizar interpretaciones globales y de conjunto; huir de los comentarios parciales e individualizados.
3. Los Indicadores en los que intervienen datos de los Ayuntamientos deben ser interpretados con cierta precaución, en la medida en que no han sido tenidos en cuenta los datos de los Organismos y empresas dependientes; el nivel de descentralización se convierte, de esta manera, en un factor clave.
4. Nos encontramos ante una línea de trabajo que se halla en sus primeras etapas de desarrollo. Su iniciación ha sido posible gracias al cambio de mentalidad experimentado por el gestor de fondos públicos, orientada en un primer momento a garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente, y ampliada, en los últimos años, a aspectos relacionados con la economicidad de recursos.

Datos:	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Generales								
N.º habitantes municipio	168.945	140.061	313.463	244.486	140.985	110.781	531.565	700.716
Kilómetros cuadrados municipio	295	12	1.252	88	149	426	395	141
N.º vehículos municipio	68.304	42.968	114.787	108.174	55.495	41.090	217.100	286.816
Personal								
N.º trabajadores Ayuntamiento	1.041	900	1.519	1.441	707	792	2.513	3.998
N.º trabajadores Servicio Policía Local	223	242	339	375	177	163	734	962
N.º trabajadores Servicio Policía Local dedicados a patrulla	114	88	181	252	114	48	470	588
N.º horas trabajadas según Convenio Servicio Policía Local	369.957	364.936	514.941	603.750	284.616	267.157	1.330.742	1.554.111
N.º horas extraordinarias Servicio Policía Local	5.426	32.698	2.936	16.430	609	14.409	109.481	86.897
N.º total horas trabajadas Servicio PL	375.383	397.614	517.877	620.180	285.225	281.566	1.440.223	1.641.008
Materiales								
Metros cuadrados edificios utilizados Servicio Policía Local	1.310	3.080	6.036	3.408	860	12.000	7.639	6.510
N.º vehículos Servicio Policía Local	45	43	112	106	74	39	168	135
N.º vehículos patrulla Servicio Policía Local	27	38	84	90	62	39	156	110
N.º medios informáticos Servicio Policía Local	79	13	45	48	46	36	144	86
N.º Equipos de Comunicación Servicio Policía Local	248	68	319	286	85	222	914	428
Presupuestarios								
Gasto Total Ayuntamiento (miles de ptas.)	15.873.907	15.897.478	30.579.720	22.397.459	13.370.897	10.368.816	72.600.747	68.403.409
Gasto Total Servicio Policía Local (miles de ptas.)	1.273.268	1.396.063	1.913.015	2.167.041	1.199.730	827.505	4.813.812	5.606.217
Gasto de personal del Ayuntamiento (miles de ptas.)	4.631.380	5.096.706	8.746.519	6.507.683	4.806.755	3.341.467	15.448.891	23.624.779
Gasto de personal Servicio Policía Local (miles de ptas.)	1.195.397	1.242.694	1.768.882	2.029.857	1.119.938	759.166	4.571.309	5.302.377
Conceptos retributivos variables Servicio PL (miles de ptas.)	95.864	180.258	143.412	68.683	114.566	169.457	609.817	583.508
Gasto bienes corrientes y servicios Ayto. (miles de ptas.)	4.752.919	3.833.356	3.370.606	7.516.613	3.341.887	2.498.410	11.164.449	7.818.819
Gasto bienes corrientes y servicios Servicio PL (miles de ptas.)	71.543	62.066	115.572	68.262	48.008	55.854	121.510	284.176
Gasto reparación vehículos Servicio PL (miles de ptas.)	17.481	3.744	14.685	14.845	5.000	8.669	14.690	35.102
Gasto Inversiones Ayuntamiento (miles de ptas.)	3.934.669	3.416.207	2.041.367	2.041.367	616.144	1.466.649	849.381	2.263.781
Gasto Inversiones Servicio Policía Local (miles de ptas.)	6.328	91.303	28.561	38.922	31.784	12.485	70.993	19.764
Gestión del servicio de policía local								
N.º llamadas recibidas en teléfono Servicio Policía Local	27.006	27.045	60.590	34.824	45.000	sd	157.377	182.812
N.º requerimientos prestación de servicios Servicio PL	24.781	26.407	59.514	21.984	28.607	sd	67.785	63.000
N.º Intervenciones realizadas Servicio Policía Local	146.414	89.913	164.085	127.421	84.645	105.633	613.279	559.029
N.º denuncias Servicio Policía Local	56.901	25.110	41.402	90.057	26.044	27.890	157.322	134.873
N.º detenciones Servicio Policía Local	581	sd	144	433	96	69	1.042	1.821
N.º controles efectuadas Servicio Policía Local	5.035	25	10.167	2.107	452	134	211.431	18.503
N.º horas anuales patrulladas Servicio Policía Local	190.204	144.594	276.506	416.761	183.697	87.232	922.239	952.884
N.º Intervenciones que han derivado en investigación	961	sd	sd	sd	640	95	4.727	sd
N.º quejas recibidas por escrito	3	sd	55	37	sd	sd	sd	471

Teniendo en cuenta que esta preocupación por la economía, la eficacia y la eficiencia en la administración de los recursos públicos es reciente en el tiempo, ha sido lógico apreciar la existencia de limitaciones en los sistemas interinos de funcionamiento de los entes analizados, tales es como la ausencia de una contabilidad de costes o la falta de elaboración de Memorias sobre las actividades realizadas, que precisan ser solventadas para garantizar la máxima utilidad operativa de los Indicadores de gestión.

Bibliografía

- Informe de la Cámara de Cuentas “Fiscalización operativa de las dotaciones y costes de la Policía Local en los Ayuntamientos capital de Provincia”. Puede ser consultado en la página web: www.ccuentas.es.
- López Hernández, A. M., Navarro Galera, A., Ortiz Rodríguez, D., Memoria del proyecto SINIGAL: *Diseño de un Sistema Normalizado de Indicadores de Gestión aplicables a las Administraciones Públicas*, Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Granada.
- Martínez Guzmán, P. y Martín Pliego, J., *Curso básico de Estadística Económica*.
- Navarro Galera, Galera, A., *El Control Económico de la gestión municipal: Un modelo basado en Indicadores*.
- Nebrera Herrera, J., *Curso de Calidad por Internet*.
- Instituto de la Calidad, S.A., *Curso de Calidad en la Administración Pública*.

