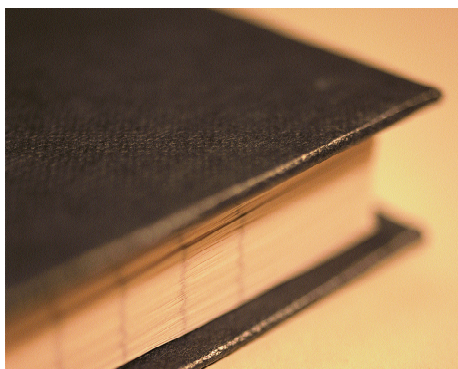


Antoni Mora.*Associació Catalana de Comptabilitat i Direcció (ACCID); Institut d'Economia de Barcelona (IEB)²*

Propuesta de indicadores básicos de gestión de Servicios Públicos Locales¹



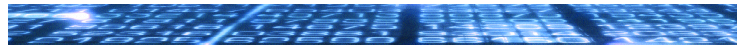
1. Introducción y metodología de trabajo

En los últimos años ha ido creciendo la preocupación por mejorar la gestión en los servicios públicos municipales. Ésta es una preocupación compartida por los responsables políticos, por los gestores públicos y también por los ciudadanos como usuarios de dichos servicios. Así, se reclaman unos servicios públicos de mayor calidad. Exigiendo, al mismo tiempo, responsabilidades respecto a cuánto se gasta y cómo se utilizan los recursos públicos; es decir, se reclama más racionalidad en la gestión y para ello es necesario la aplicación de los criterios de economía, eficiencia y eficacia. En este sentido, un grupo de instituciones inició un proyecto orientado a la comparación de servicios municipales a través de una metodología basada en la aplicación de indicadores de gestión como método para optimizar los recursos públicos locales. Estas entidades son la Sindicatura de Comptes de Catalunya, la Fundación Carles Pi i Sunyer, la Diputación de Barcelona y el Colegio de Economistas de Catalunya.

En este proyecto se contó con la participación de municipios catalanes, principalmente pertenecientes a la provincia de Barcelona, aunque también se incorporaron municipios del resto del territorio español. Se partió de una primera propuesta de indicadores de los diferentes servicios a partir de la experiencia de las entidades coordinadoras del proyecto. Dicha propuesta se presentó a los diferentes técnicos municipales responsables de la prestación

¹ Este artículo es una síntesis del documento editado por la Fundación Carles Pi i Sunyer (consultable mediante la página web de dicha institución). Evidentemente, el documento original incorpora matices y es mucho más explícito en la descripción del proyecto y de su metodología.

² También han participado en la redacción del documento original Meritxell Batet, Fundación Carles Pi i Sunyer; Josep Maria Carreras, Sindicatura de Comptes de Catalunya; Joan Ramon Pastor. Diputación de Barcelona.



de los servicios analizados, a los cuales se les pidió que la analizaran para poder validar, modificar o eliminar algún indicador. Para cada servicio municipal se creó un grupo de trabajo que tenía como misión determinar los indicadores definitivos a comparar. La propuesta de indicadores se enriqueció con las aportaciones individuales del grupo y, a la vez, se generó un intercambio de buenas prácticas entre todos los miembros del proyecto.

Se pretendía que los indicadores resultantes fuesen pocos en número, sencillos, fácilmente obtenibles y medibles, relevantes y útiles para establecer comparaciones entre ayuntamientos de tamaño y realidades socioeconómicas diferentes. En consecuencia, se solicitó que escogiesen indicadores de resultados porque un ciudadano cualquiera, independientemente del municipio donde resida, tiene expectativas (y también el derecho) de recibir un servicio de la misma calidad y valor. Una vez consensuados los indicadores se solicitó a los ayuntamientos participantes que recogieran los datos básicos para su cálculo. Las ratios resultantes se sometieron a un análisis posterior para verificar el conjunto de cualidades ya mencionadas. Esta fase se desarrolló de manera transparente, cada ayuntamiento mostró sus resultados abiertamente al resto de miembros. Así surgió la propuesta de indicadores finales y los resultados obtenidos de la comparación intermunicipal en forma de valores máximos, mínimos y medias aritméticas.

Todo este proceso sintetizado en párrafos anteriores se llevó a cabo a través de cuatro encuentros de trabajo de todos los miembros participantes, contando también con un trabajo imprescindible en el periodo existente entre la celebración de cada encuentro. El primer encuentro de trabajo se celebró en abril de 2000 y el documento definitivo se ha publicado en septiembre de 2003. La propuesta definitiva de indicadores de gestión y los respectivos resultados obtenidos son fruto, sobre todo, del trabajo de homogeneización y validación por parte del personal técnico de la Fundación Carles Pi i Sunyer; así como del trabajo constante de los coordinadores de los diferentes grupos de indicadores. De manera que esta propuesta final de indicadores es fruto del consenso de diferentes agentes municipales implicados en la provisión de servicios públicos. Tampoco se pretende que ésta sea la propuesta “definitiva”, sino que únicamente constituye un punto de partida coherente para el análisis de servicios públicos municipales.

2. Propuesta de indicadores por ámbitos funcionales

A partir de la metodología de trabajo y de la sistemática utilizada en las sesiones de trabajo, se ha optado por agrupar los diferentes servicios públicos en siete ámbitos funcionales: perfil de la ciudad, servicios sociales, servicios personales, atención al ciudadano, limpieza viaria, recogida de residuos sólidos urbanos, alumbrado. Antes de entrar en un análisis más detallado de cada ámbito cabe destacar una serie de consideraciones generales metodológicas referentes al conjunto de indicadores:

- **Número de habitantes:** Se utilizó la cifra más reciente proporcionada por el INE, en este caso la población facilitada por el padrón municipal a 1 de enero de 2001.
- **Partidas de gasto:** se refiere al gasto presupuestario liquidado consolidado, resultado de la suma de aquellos importes que hayan sido consignados como gastos en los capítulos I,II,IV de los presupuestos liquidados del ejercicio del 2001 (para cada capítulo del presupuesto se establecen también un conjunto de consideraciones metodológicas).
- **Empleados:** El número de empleados se calcula sobre la base del total de horas anuales del personal con dedicación al servicio.
- **Suelo urbano:** Se refiere a la superficie de suelo urbano medida en kilómetros cuadrados.

2.1. Indicadores de perfil de la ciudad

La propuesta de indicadores incorpora el proyecto presentado inicialmente por diez municipios del entorno metropolitano de Barcelona que ya disponían de una experiencia de colaboración conjunta en la definición y aplicación de unas variables y de unos indicadores que definen el perfil socioeconómico del municipio (población, renta media, tasa de dependencia, tasa de paro,...).

2.2. Indicadores de servicios sociales

Al tratarse de un servicio público de prestación no obligatoria por parte de los municipios, existen diferentes niveles de prestación de dichos servicios en función de las necesidades reales y de los recursos disponibles. En este sentido, se clasifican los servicios sociales en cuatro categorías:

- **Servicios básicos de atención primaria:** se trata del conjunto de acciones realizadas por el equipo básico de atención social primaria (EBASP)

Propuesta de indicadores básicos de gestión de Servicios Públicos Locales

para mejorar el bienestar social de aquellas personas en situaciones de riesgo social.

- Prestaciones y ayudas económicas.
- Rentas mínimas de inserción.
- Servicios de ayuda domiciliaria a la tercera edad.

Los indicadores básicos propuestos, en cada una de las cuatro clasificaciones, son los siguientes:

1. Gasto por personas atendidas
2. Nivel de cobertura (personas atendidas o usuarias en relación con el total de habitantes)

2.3. Indicadores de servicios personales

2.3.1. Bibliotecas municipales

Los indicadores básicos propuestos han sido los siguientes:

3. Gasto por habitante
4. Préstamos libros por habitante
5. Plazas disponibles por habitante
6. Gasto por visitante
7. Relación entre visitantes y habitantes

2.3.2. Servicios deportivos

Bajo este epígrafe se incluye toda la oferta deportiva municipal en espacios deportivos convencionales como pistas polideportivas, pabellones, piscinas,... Dada la heterogeneidad de dichos servicios solamente aparece un único indicador básico propuesto:

8. Gasto por habitante

2.3.3. Policía local

Los indicadores básicos propuestos tienen en cuenta el coste del servicio, así como el nivel de inputs utilizados en función del número de agentes de policía. Dadas las dificultades para obtener información fiable referida a las actuaciones policiales, los indicadores son los siguientes:

9. Gasto por habitante
10. Relación entre habitantes y agentes policiales
11. Relación entre habitantes y el personal total de policía local

2.3.4. Guarderías municipales (0-3 años)

Se consideran las guarderías gestionadas directamente por el ayuntamiento, aquellas con participación municipal y de otras administraciones, y aquellas que son privadas pero en régimen de concesión administrativa. Los indicadores básicos propuestos son:

12. Gasto por habitante
13. Gasto por alumno
14. Ingresos matrícula por habitante
15. Ingresos matrícula por alumno

2.3.5. Educación obligatoria

Se refiere, básicamente, al gasto municipal derivado del cumplimiento de la legislación vigente en Catalunya en relación a la financiación del gasto corriente de la educación obligatoria por parte de las corporaciones locales (es el gasto estándar obligatorio), así como también se incluirán todas aquellas otras partidas de gasto satisfechas por el ayuntamiento a favor de los centros docentes (gasto complementario). Los indicadores básicos propuestos son:

16. Gasto estándar obligatorio por habitante
17. Gasto complementario por habitante
18. Gasto total por habitante
19. Gasto total por aula
20. Gasto total por alumno

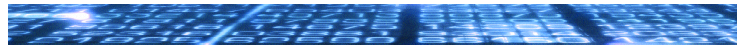
2.3.6. Educación no obligatoria

Se refiere a la oferta educativa no contemplada en el punto anterior: escuelas de educación especial, de música, de artes y oficios, formación ocupacional, escuelas de adultos, centros universitarios,... Los indicadores básicos propuestos son:

21. Gasto por habitante
22. Gasto por alumno
23. Ingresos matrícula por habitante
24. Ingresos matrícula por alumno

2.4. Indicadores de atención al ciudadano

Este servicio se refiere a las unidades que informan con carácter general sobre el ayuntamiento y que permiten a los ciudadanos realizar trámites a través de



canales presencial, telefónico, telemático y postal. Se contabilizan los trámites personalizados y no las gestiones o respuestas automatizadas a través de un sistema informático. También se excluyen las oficinas de turismo, así como aquellas otras oficinas sectoriales y los quiscos de información automatizados. Los indicadores básicos propuestos son:

- 25. Gasto por habitante
- 26. Gasto por atenciones realizadas
- 27. Atenciones con relación al personal de atención directa
- 28. Atenciones (o usuarios) por cada 1.000 habitantes
- 29. Atenciones presenciales en relación con el total de atenciones

2.5. Indicadores de limpieza viaria

El servicio de limpieza viaria se refiere a aquellas actividades de limpieza de calles y plazas (quedando excluido la limpieza de jardines y zonas verdes) bajo los siguientes conceptos: barridos y baldeos tanto mecánicos como manuales, descartelización y limpieza de pintadas, limpieza de vertederos, desratización, limpieza de playas y limpiezas especiales. Los indicadores básicos propuestos son:

- 30. Gasto por habitante
- 31. Gasto por kilómetros lineales
- 32. Kilómetros lineales por trabajador
- 33. Kilómetros lineales por máquina
- 34. Kilómetros lineales anuales limpiados en relación con kilómetros totales anuales

2.6. Indicadores de recogida de residuos sólidos urbanos

Se refiere a la recogida de residuos indiferenciada (recogida no selectiva depositada en contenedores de rechazo) y a la selectiva. De manera que no se considera la recogida de residuos industriales, de animales, de residuos especiales,... ni aquellos gastos relacionados con la eliminación de los residuos. Los indicadores básicos propuestos (calculados por separado entre recogida indiferenciada, recogida selectiva y el total) son:

- 35. Gasto por habitante
- 36. Gasto por kilogramo de residuos
- 37. Rendimiento contenedor por año (capacidad en kilos que puede almacenar un contenedor)
- 38. Rendimiento por habitante (capacidad generadora de residuos)
- 39. Kilogramos reciclados con relación a kilogramos de residuos recogidos

Propuesta de indicadores básicos de gestión de Servicios Públicos Locales



2.7. Indicadores de alumbrado

Dada la escasa y poco fiable información disponible para cuantificar ratios de averías y de resolución de las mismas, solamente se proponen indicadores de economía:

- | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>40. Gasto por habitante
41. Gasto por punto de luz (instalación lumínica formada por una o más bombillas)</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

3. Conclusiones

- La rendición de cuentas no puede limitarse a la presentación de los ingresos y gastos realizados.
- La transparencia en la gestión pública implica divulgar información de las actividades realizadas y de sus costes.
- Los indicadores facilitan la información a gestores y a usuarios, y se pueden usar para definir los objetivos presupuestarios anuales.
- La medición y mejora de la eficacia, eficiencia y economía constituyen objetivos de obligado cumplimiento cuando se refiere a la gestión pública.
- No existen indicadores de uso universal. Hay muchos indicadores posibles para describir la gestión pública, su elección dependerá de la utilidad que se les quiera dar.
- Existe el peligro que con su implantación generalizada se consideren los indicadores como un objetivo en sí mismos y se oriente la gestión hacia su mejora.
- Para elegir los indicadores habrá que buscar un equilibrio entre sencillez y complejidad, así como entre especificidad y generalidad.
- La utilidad de los indicadores será máxima cuando se apliquen en un conjunto de organismos y cuando se calculen de manera periódica, así se podrá comparar para poder mejorar la gestión pública.
- Siguiendo el ejemplo de países más avanzados en estos temas, se ha considerado que lo más adecuado sería que esta batería de indicadores básicos fuera implantada por una normativa legal, en la que constara la manera de calcularlos, la forma de obtención de los datos necesarios, la periodicidad y las demás características. Incluso si se considerase que inicialmente no fuera obligatoria su elaboración por parte de todos los organismos, sería conveniente establecer alguna fórmula que comportara un compromiso, no sólo para los que tuvieran que aplicarlo, sino también para aquellos que decidieran aplicarlos voluntariamente, así como también para los organismos de control con relación a su fiscalización y publicación.



4. Tabla de datos de los indicadores calculados

Las siguientes tablas de datos han sido elaboradas a partir de los indicadores que han recibido mayor número de respuestas válidas por parte de los ayuntamientos participantes en el estudio. En algunos casos estas tablas contienen solamente indicadores de gasto; ello obedece a que únicamente ha sido posible recoger este dato, lo cual no debe interpretarse como que el dato del coste sea el único que consideremos necesario para realizar una comparación intermunicipal. A nuestro parecer la lista de indicadores completa que aparece en el anexo cons-

tituye un buen ejemplo de batería de indicadores necesarios para conocer la gestión municipal, hacer un seguimiento de esta y poder hacer comparaciones entre ayuntamientos.

El valor de la media corresponde a la media aritmética de los datos recogidos. El hecho de tomar esta media y no otra, por ejemplo una media ponderada por el número de habitantes de los municipios participantes en cada indicador, obedece únicamente a un criterio de simplicidad de cálculo.

Los valores máximo y mínimo aparecen como expresión de la dispersión de los datos entre sí para cada indicador.

SERVICIOS SOCIALES

	<i>Servicios Básicos de Atención Social Primaria</i>		<i>Prestaciones y/o ayudas económicas</i>		<i>Rentas Mínimas de Inserción</i>		<i>Servicios de Ayuda a Domicilio 3a Edad</i>		
	<i>General</i>	<i>General</i>	<i>General</i>	<i>General</i>	<i>General</i>	<i>General</i>	<i>General</i>	<i>General</i>	
	Gasto/hab	Gasto/persona atendida	Usuarios/1000 hab	Gasto/hab	Usuarios/1000 hab	Gasto/hab	Preceptores/1000 hab	Gasto/hab	Total horas atención directa/hab
Mínimo	11,46	60,01	23,51	0,49	4,52	1,54	0,73	0,21	0,12
Máximo	41,99	489,17	144,40	2,60	26,13	9,80	10,37	3,56	0,27
Media	22,79	329,37	71,72	1,60	15,15	6,77	5,77	2,51	0,19

**Propuesta de indicadores básicos de
gestión de Servicios Públicos Locales**
SERVICIOS PERSONALES
Enseñanza infantil y primaria

	Gasto consolidado estándar Obligatorio/hab	Gasto consolidado complementario/hab	Gasto total/hab	Gasto total/aula	Gasto total/Alumno
Mínimo	16,70	1,48	16,70	4.404,62	348,40
Máximo	36,81	9,14	36,81	14.137,57	653,79
Media	34,63	2,65	28,22	10.134,43	514,65

Educación no obligatoria

	Gasto consolidado/hab	Gasto/alumno	Esfuerzo/hab	Esfuerzo/alumno ¹
Mínimo	0,45	7,06		
Máximo	17,80	3.327,49		
Media	8,87	867,95		

Guarderías

	Gasto consolidado/hab	Gasto/alumno	Esfuerzo/hab	Esfuerzo/alumno ¹
Mínimo	1,32	1.179,10		
Máximo	12,59	4.288,89		
Media	10,26	4.835,25		

Bibliotecas

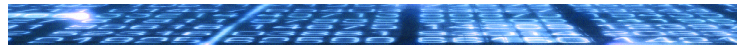
	Gasto/hab	Plazas/hab	Visitantes/plazas	Gasto/visitante	Visitante/hab
Mínimo	1,38	249,06	49,25	142,98	0,18
Máximo	6,34	371,41	820,57	1.293,65	4,93
Media	3,66	323,60	630,91	430,53	2,36

Policia Local

	<u>Deportes</u> Gasto/hab		<u>Gast/ hab</u>	hab/policias locales	hab/personal policia local
Mínimo	5,49	Mínimo	33,43	677,38	614,97
Máximo	50,42	Máximo	44,85	1.116,53	1.049,33
Media	22,24	Media	41,19	830,08	764,47

ATENCIÓN AL CIUDADANO

	Gasto/atención	Gasto/hab	Atenciones/Personal Atención directa	Atenciones/ 1000 hab	Atenciones presenciales/ atenciones totales
Mínimo	1,94	2,15	6.700,18	506,99	39,35 %
Máximo	4,27	4,62	25.312,16	1.400,99	89,18 %
Media	3,29	3,74	12.055,84	961,32	71,25 %



LIMPIEZA VIARIA

	Gasto/Km lineal	km lineales/trabajador	km lineales/máquina	% de Km lineales anuales limpiados/Km lineales totales
Mínimo	18,13	18,13	6,00	52,00 %
Máximo	41,30	6.178,85	68,00	85,00 %
Media	31,30	4.596,18	26,14	74,75 %

RECOGIDA DE RESIDUOS

Recogida indiferenciada

	Indicadores Económicos		Indicadores Eficacia/Eficiencia	
	Gasto/kg	Gasto/hab	Rendimiento contenedor/año	Rendimiento/hab
Mínimo	0,02	7,85	25.836,45	372,57
Máximo	0,05	21,57	62.567,88	430,68
Media	0,03	13,32	37.636,86	337,77

Recogida selectiva

	Indicadores Económicos		Indicadores Eficacia/Eficiencia	
	Gasto/kg	Gasto/hab	Rendimiento contenedor/año	Rendimiento/hab
Mínimo	0,03	2,16	4.350,70	42,78
Máximo	0,13	6,80	10.729,39	71,27
Media	0,08	4,03	7.020,07	52,72

Total Residuos

	Indicadores Económicos		Indicadores Eficacia/Eficiencia		
	Gasto/kg	Gasto/hab	Rendimiento contenedor/año	Rendimiento/hab	% kg reciclados
Mínimo	0,03	14,33	18.397,04	384,34	7,00 %
Máximo	0,07	28,56	59.861,80	473,46	15,55 %
Media	0,04	18,88	34.355,60	436,74	10,76 %

Propuesta de indicadores básicos de gestión de Servicios Públicos Locales

ALUMBRADO

	Gasto/hab	Gasto/punto de luz
Mínimo	5,35	46,82
Máximo	22,37	217,31
Media	10,26	102,02

¹ Los indicadores de esfuerzo por habitante y de esfuerzo por alumno que aparecen en blanco en la educación no obligatoria y en las guarderías constituyen, a nuestro entender, dos buenos indicadores básicos o de primer nivel que cabría mantener; por motivos diversos no han obtenido una respuesta adecuada por parte de los ayuntamientos participantes al estudio pero, consideramos, que igualmente deben de ocupar este puesto destacado en nuestro trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- AECA (1999): “Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas”, *Documents*, nº16, AECA. Barcelona.
- AECA (2002): “Un sistema de Indicadores de Gestión para los Ayuntamientos” *Documento*, nº 26, Madrid.
- Ajuntament de Barcelona (2000): *Observatori de la qualitat. Indicadors de la ciutat 1999*. Barcelona.
- Boada, M. i Mora, A.(1999): “Aplicació pràctica dels indicadors de gestió a la valoració d’alguns dels serveis municipals obligatoris” *Document Tècnic*, nº1, Col·legi d’Economistes de Catalunya. Barcelona.
- Carreras, J.M.(1998): “Indicadores de gestión de los servicios públicos. Una propuesta de actuación.” *Auditoria Publica*, nº 13, junio.
- Diputació de Barcelona (2001): *Indicadors de gestió de serveis municipals. Informe 1999*. Barcelona.
- Diputació de Barcelona (2002): *Indicadors de gestió de serveis municipals. Informe 2000*. Barcelona.
- Fundació Carles Pi i Sunyer (1998). “Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas”, *Notas de Trabajo* nº4. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- García Sanchez, I.M.(2000): “Diseño de indicadores de gestión en la Auditoría Pública”, *Auditoría Pública*, nº 20, marzo.
- Institut Cerdà (2001): *Anàlisi de Gestió Municipal*. Barcelona.
- López Hernández, A. et al. (2001): “El proyecto Sinigal: una metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios”, *Auditoría Pública*, nº 23, abril.
- Lopez, J. y Gadea, A. (2001): *Una nueva administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del E-Gobierno*; Instituto Vasco de Administración Pública.
- Mora, A. (1999): “Aplicación práctica de indicadores de gestión”, *Auditoría Pública*, nº17, junio.
- Mora, A.(1997): “Indicadores de actividad en la prestación de los servicios públicos municipales”, *Auditoria Pública*, nº 12, diciembre.
- Torres, L. (2002): “La Auditoria Operativa: un instrumento para la mejora de la Gestión Pública”, *AECA Monografías*, Madrid.