

Diseño de Indicadores de Gestión en la Auditoría Pública

Isabel María García Sánchez

Profesora del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Salamanca

Introducción

El concepto de Administración Pública como una caja negra cuyo papel económico es producir o asignar los productos o servicios necesarios y no rentables para las empresas competitivas, es decir, solventar los denominados fallos del mercado resulta insuficiente como explicación de su función.

En el campo investigador, el nacimiento de la denominada "Teoría de los Fallos del Estado" considera que la actuación de la Administración para solucionar los mismos tiene sentido si logra aminorar los problemas teniendo presente los términos de eficiencia, eficacia y economía del funcionamiento interno, debiéndose exigir responsabilidades ante situaciones anómalas.

El ciudadano⁽¹⁾, dentro del marco definido por la Teoría de la Agen-

cia, necesita y quiere conocer cual es el destino de las tasas, precios públicos o impuestos, bien de carácter directo o indirecto, que debe soportar por ley. Y esa obligación, que le convierte en cliente, le da potestad para exigir a la Administración Pública la justificación de su actuación, así como su adecuación a los intereses comunes y no partidistas. La Administración debe actuar con un enfoque de orientación al ciudadano basado, en palabras de Montesinos Julve(1999), "en la filosofía de la calidad total y la prestación de servicios sin dilaciones innecesarias en el tiempo oportuno".

Ante este nuevo marco, la Administración ha comenzado a incorporar nuevas herramientas, así como a perfeccionar las existentes, que permitan un amplio control de la gestión y detectar desviaciones que puedan ser corregidas, en pro de la utilización adecuada de los escasos recursos disponibles. Entre estas herramientas complementa-

rias, y sin ánimo de ser exhaustivos, deben señalarse:

- La implantación del presupuesto por programas.
- La incorporación del principio de devengo en el Plan General de Contabilidad Pública de 1994.
- La introducción de la Contabilidad Analítica para Organismos Autónomos.
- La evolución positiva de los controles financieros y de gestión.
- Los indicadores de gestión.

Un nexo común a todas ellas, a excepción del principio de devengo, es la difícil y ardua tarea de implantación de las mismas. Es latente en la literatura que las técnicas enfocadas a la consecución de objetivos, y su medición tiende a crear un ambiente de tensión⁽²⁾ dentro de los

(1) Revistiendo tanto la forma de persona física como la de sociedad.

(2) Al respecto puede verse AECA (1997).

recursos humanos de la Administración, provocando serias dificultades en su utilización. El objetivo de este trabajo es la propuesta de nuevas formulas que rompan con el tradicional método burocrático. El modelo propuesto sirve como marco para todas las herramientas indicadas, pero nosotros haremos especial referencia a los indicadores de gestión, pues en la actualidad las aplicaciones de los mismos son escasas (Brusca y Córdor, 1999), previéndose un importante desarrollo en su utilización por parte de la administración como método próximo a reflejar el significado que el beneficio representa para las empresas como evaluador de su gestión.

Los indicadores de gestión

De acuerdo con la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 1997), "un indicador⁽³⁾ puede definirse como un estadístico que proporciona información relevante sobre algún aspecto de un objetivo, básicamente la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, sin perjuicio de que se consideren otros aspectos de interés en función del ámbito de gestión considerado, tales como medidas de ejecución financiera o de la efectividad". Residiendo su gran utilidad en la utilización por parte de los directivos en la toma de decisiones operativas y estratégicas, así como para la evaluación de la gestión pública.

Pero bien es cierto que para que esa información sea válida es necesario utilizar inputs informativos

adecuados a lo que se pretende medir. Para ello deben realizarse correctamente las siguientes fases:

- Definir claramente la misión de la organización y sus objetivos.
- Establecer los indicadores⁽⁴⁾ que evaluarán los resultados.
- Recolección de datos orientada a los inputs informativos para los indicadores.
- Elaboración y posterior utilización de la información revelada por los indicadores.

Teniendo presente que cada fase es necesaria para las siguientes. Así, una definición clara de objetivos, permite predecir cuales son los resultados a obtener que se pretenden medir, y la información que necesariamente se debe de obtener para el posterior control. Realizar todo el proceso no tendría sentido si después la información facilitada por los indicadores no es usada para corregir las desviaciones existentes con respecto a los resultados esperados, tomar decisiones y fijar nuevos objetivos en relación con las nuevas políticas de la organización, etc.

No hay que olvidar que el proceso no es tan sencillo, existen significativos problemas a la hora de delimitar claramente los objetivos, de proponer medidas de los resultados, y especialmente de trasladar, definidos ya los indicadores, al personal de la administración pública que debe poner en práctica el programa previsto, recabando la infor-

mación necesaria para la posterior evaluación de su actividad.

El problema que incorpora la definición de objetivos se ve agravado respecto a la empresa, por la inexistencia de la maximización del beneficio exigido por los accionistas, pero con la presencia de la maximización de la función de utilidad de los directivos o gestores. Para facilitar la consecución de los mismos, se exige el establecimiento de tres niveles en las metas a alcanzar por la organización, los cuales se corresponderían con:

La misión como el fin último de la organización.

Objetivos estratégicos que desarrollan y concretan a la anterior.

Objetivos operativos o traducción anual de los objetivos estratégicos a conseguir en el plazo del ejercicio.

En relación con los requisitos técnicos de los objetivos bien con carácter individual o de sistema, puede verse el manual de la IGAE (ob.cit.).

Centrándonos en la intención del trabajo, en los apartados posteriores vamos a analizar los procesos de elaboración e implementación que puede seguir la administración en el momento de establecer los objetivos e indicadores de gestión. Analizaremos en primer lugar el modelo de burocracia, pasando posteriormente a introducir el Bottom-up, así como las consideraciones que a nuestro entender debería incorporar el proceso.

La burocracia como método de implantación tradicional

La burocracia o modelo top-down viene caracterizada por un ni-

(3) Respecto a la clasificación más extensa de los mismos puede considerarse la mantenida por AECA (ob.cit.) en función de la naturaleza, que supone un incremento de los ya tradicionales indicadores de economía, eficiencia y eficacia, haciendo referencia a indicadores de equidad, excelencia, entorno, efectividad, sostenibilidad, calidad, e impacto social.

(4) En relación con el número de indicadores a utilizar puede verse el resumen ofrecido por Brusca (1997) donde señalan los vectores de indicadores de output, aproximación a una pirámide, la matriz de indicadores, matrices de costes y eficacia, o la aplicación de técnicas econométricas, entre los que destaca el Data Envelopment Analysis (DEA).

vel jerárquico de autoridad, en el desarrollo de un trabajo rutinario y repetitivo, rodeado de normas que impiden la flexibilidad en la toma de decisiones a corto plazo. Es decir, existe una cúpula decisional y un núcleo de operaciones relacionados a través de la fijación de normas de la esfera superior a la inferior.

Así, el proceso burocrático viene caracterizado por la fijación de unos objetivos por parte de la dirección excesivamente genéricos, ambiguos, múltiples y en numerosas ocasiones contradictorios, hecho que conlleva a una difícil y complicada tarea de establecimiento de indicadores para medir los mismos, cuando no, en muchas ocasiones imposibles de definir.

El traslado de los mismos a la esfera operacional es realizado de forma normalizada mediante disposiciones, reglamentos o comunicaciones internas difusas que permiten la implementación de objetivos e indicadores en el buen hacer de los órganos implementadores, favoreciendo de esta manera la negativa consideración de la discrecionalidad, entendida como el personalismo en la actuación de la Administración.

Esta rigidez procedimental considera a los funcionarios como sospechosos, hecho que incrementa la ya desconfianza hacia los indicadores de gestión que deben de implantar.

Esta situación permite que los objetivos alcanzados, junto con la información recabada para la evaluación, sean la sombra de lo que realmente se pretendía obtener.

El modelo Bottom-up

Antes de pasar a analizar el modelo de implantación desde

El Bottom-up exige analizar con carácter prioritario las capacidades y características de los núcleos operativos que deben de desarrollar y aplicar los indicadores de gestión

abajo, vamos a centrarnos en otros modelos desarrollados en la literatura, como son la implantación como proceso interactivo entre las condiciones iniciales y los resultados a obtener, y el modelo de ensamblaje, todos ellos referidos exclusivamente a la elaboración e implementación de indicadores.

El primero propuesto por Pressman y Wildavsky(1984) considera que la implementación debe acompañar a cada alternativa de medición propuesta a la dirección, permitiendo que al fijar los indicadores, se tenga plena conocimiento del camino a seguir para la implantación de los mismos. Este sistema busca establecer una relación directa entre lo que se pretende medir a través de los indicadores establecidos y los indicadores aplicables para la evaluación del resultado, evitando las desviaciones en la recolección de información necesaria para el control de gestión.

El segundo modelo propuesto por Bardach (1980) considera el carácter político negociador del proceso de implantación de indicadores. La fijación y establecimiento de los indicadores de gestión, supondrá el inicio del "juego", donde los distintos participantes, funcionarios, dirigirán sus actuaciones en busca de la maximización de sus intereses y de la minimización de su contribución para llevarlo a cabo. Para evitar esta situación el comité encargado de fijar los indicadores de evaluación deberá reali-

zar una previsión de las jugadas de los distintos participantes, que le conducirá al escenario modelo de implantación.

Por ultimo, a nuestro entender el más idóneo, el modelo analizado de implantación de indicadores de gestión, será el Bottom-up. Este modelo exige analizar con carácter prioritario las capacidades y características de los núcleos operativos que deben de desarrollar y aplicar los indicadores de gestión para su evaluación y posteriormente desarrollar el proceso de definición e implementación de los mismos.

Así, consideramos la necesidad de dar a conocer al personal el proceso de control de gestión que va a implantarse en la administración, el cual vendría formado por tres fases: la primera consistiría en una reunión informativa de carácter general con el personal de la empresa, en una segunda fase se procedería a la elaboración de un borrador con los indicadores de gestión que se entregarían al personal de la administración al objeto de que realizasen sugerencias. El proceso terminaría con la fijación de indicadores y su implantación.

Detalladamente las fases a seguir y el procedimiento de las mismas serían las siguientes:

Reunión general con el personal de la Administración, donde se informaría de las características e fines del proceso de evaluación que se pondría en marcha. Sería conve-

niente, además del estudio in situ de las características de la organización, mantener conversaciones de carácter formal o informal con el personal afectado por la medida, donde se podría obtener información relevante para la creación de indicadores.

Elaboración de los indicadores de gestión. Este proceso se verá agravado por la dificultad de medición del output que como indican Pina y Torres (1996) exige recurrir a indicadores "proxy", que suponen representaciones más o menos acertadas del output final. Sería positivo la emisión de un borrador de los mismos que se enviará al colectivo de los trabajadores, permitiendo a los mismos realizar sugerencias de forma justificada, las cuales serían posteriormente valoradas, y en caso de considerarse interesantes y carentes de sesgo, se deberían incorporar.

Fijación de indicadores y su implantación, así como la información que debe disponerse para la aplicación de los mismos. Esta comunicación se realizará de forma escrita y con carácter normativo, detallándose claramente la información que deberá ser registrada para la utilización correcta de los mecanismos de evaluación propuestos.

- Entendemos que la organización que va a ser evaluada debe de conocer y aportar su información al grupo encargado de establecer los indicadores de gestión para evitar una serie de inconvenientes como:
- La inadecuada cooperación.
- La inexistencia de información necesaria para desarrollar la evaluación por desconocimiento de la misma.

- Confrontaciones que podrían reflejarse en ocultación de datos necesarios para el proceso.

Nuestra propuesta incorporaría una serie de ventajas, tales como:

La realización de un estudio previo a la fijación de indicadores permitirá obtener información de la situación actual de la administración, la cual en numerosas ocasiones puede no ser explícita e impediría obtenerse de otro modo.

El conocimiento de los indicadores de gestión que se usarán, así como lo que se pretende medir, permiten clarificar, delimitar y hacer reales y constantes los objetivos de la organización.

El conocimiento de ser evaluados representará un estímulo para el desempeño más eficiente del trabajo.

Conclusiones

La propuesta del presente trabajo es la de fijar unas pautas en el proceso de elaboración e implantación de indicadores de gestión a seguir por el grupo de trabajo encargado del desarrollo y aplicación de los mismos, que permite evitar retenciones y lagunas de aplicación que podrían darse a través del tradicional modelo burocrático.

El sistema del Bottom-up basado en el conocimiento previo de la administración que debe de aplicar los indicadores propuestos, consideramos que sería el modelo más adecuado para el establecimiento de los mismos, siendo aconsejable incorporar la participación de los interesados a través de entrevistas preliminares o sugerencias al borrador de indicadores propuesto, evitando intereses privados, que permita asegurarnos un ambiente favorable en la utilización de los mismos ■

Bibliografía

- ASOCIACION ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS (1997): Indicadores de Gestión para las Administraciones Públicas, Doc. núm.
- BARDACH, E. (1980): The Implementation Game. The Mit Press, Cambridge.
- BRUSCA ALIJARDE, I. (1997): "Una nueva perspectiva de los informes financieros en Contabilidad Pública: Los indicadores de gestión". Revista de Contabilidad, vol.0, núm. 0, enero-diciembre.
- BRUSCA ALIJARDE, I. y CONDOR LOPEZ, V. (1999): "Hacia la evaluación de la Gestión en las Administraciones Públicas", Auditoria Pública, núm. 18, septiembre.
- INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (1997): El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público, Madrid.
- MONTESINOS JULVE, V. (1999): "Nuevos retos para la fiscalización de las Entidades Públicas", Auditoria Pública, núm. 18, septiembre.
- PINA MARTINEZ, V. y TORRES PRADA, L. (1996): Análisis de la información externa, financiera y de gestión de las Administraciones Públicas, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid.
- PRESSMAN, J.L. y WILDAVSKY, A. (1984): Implementation, University of California Press, Berkeley.