

El proyecto Sinigal:

una metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios

Antonio M. López Hernández

Andrés Navarro Galera

David Ortiz Rodríguez

Universidad de Granada

Carmen Iglesias García de Vicuña

Consejera Dpto. Corporaciones Locales - Cámara de Cuentas de Andalucía

Antonio Nieto Rivera

Secretario General - Federación Andaluza de Municipios y Provincias

I. Introducción

Como es bien sabido, los Indicadores de Gestión representan instrumentos de gran utilidad para lograr la mejora de la calidad en los servicios prestados por las Administraciones Públicas y en sus actuaciones, contribuyendo así a la reforma del sector público tradicional, que viene presidida, fundamentalmente, por la introducción de la competencia y el mercado y por la gestión orientada hacia el ciudadano.

A nivel internacional, la tendencia generalizada consiste en anexar a los estados económico-financieros que los gobiernos han de elaborar un conjunto de indicadores que permitan llevar a la práctica, 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.

En el ámbito de nuestro país, pese a la existencia de algunos trabajos sobre Indicadores de Gestión Pública, las aplicaciones reales de los mismos no han recibido la misma atención que los trabajos teóricos, sino que estos últimos han acaparado, mayoritariamente, el interés de los tratadistas. Es más, 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.

Con estos fundamentos, y gracias a la implicación y respaldo de la Cámara de Cuentas de Andalucía y de la Federación Andaluza de Municipios y

Provincias, desde junio de 1998 un grupo de profesores del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Granada, viene trabajando en un proyecto que pretende la aplicación real de Indicadores de Gestión en nueve ayuntamientos de la Comunidad Andaluza al que se ha denominado SINIGAL (Sistema Normalizado de Indicadores de Gestión aplicable a las Administraciones Locales).

2. El proyecto Sinigal: justificación y objetivos

2.1. Necesidad e interés del Proyecto

Desde nuestro punto de vista, para que la implantación real de baterías de indicadores de gestión logre los objetivos deseables, es imprescindible que estos instrumentos, al mar-

gen de reunir ciertos requisitos⁽¹⁾, cumplan dos condiciones ineludibles (Navarro y López, 1997, p. 5):

- *Institucionalización*: máximo grado de aceptación, consenso generalizado y arraigo en el seno de las entidades del conjunto de indicadores seleccionados.
- *Estandarización*: permanencia en el tiempo del uso de un mismo listado de indicadores así como empleo por parte de distintas entidades.

La participación institucional, a parte de la siempre necesaria financiación, viene a dar al proyecto el contexto necesario para conseguir la institucionalización y la estandarización de las baterías de indicadores que se determinen. En este sentido, la presencia de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias manifiesta el interés que desde los propios entes se presta al desarrollo de instrumentos válidos para la realización de la gestión y la toma de decisiones, con lo que su implicación ayuda a evitar posibles suspicacias por parte de los gestores de los entes a estudiar, circunstancia ésta que ya señalamos anteriormente como una de las dificultades a subsanar.

De igual modo, la colaboración de la Cámara de Cuentas de Andalucía favorece en gran medida la realización de los trabajos, al tiempo que le permite disponer de instrumentos para cumplir con su obligación de evaluar la gestión municipal en

términos de eficacia, eficiencia y economía.

2.2. Objetivos específicos del Proyecto

El objetivo último de este Proyecto consiste en establecer la estructura y contenido de un sistema de indicadores de gestión que, contando con la participación de los responsables municipales, alcance un grado de institucionalización suficiente como para que la continuidad en su aplicación quede 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.

Ante la diversidad de servicios prestados por las Administraciones Locales y la amplitud del universo local andaluz, dadas las limitaciones en tiempo y recursos del proyecto, las entidades implicadas acordaron, en una primera etapa, dirigir la investigación de manera específica hacia **los servicios de Seguridad en Lugares Públicos y de Prevención y Extinción de Incendios prestados por Ayuntamientos de capitales de provincia y por aquellos otros con población superior a 150.000 habitantes⁽²⁾**, contemplándose los siguientes subobjetivos para cada uno de los

citados servicios: 1) determinación de las actividades de desarrollo de cada servicio según la normativa vigente; 2) exploración de la situación de los sistemas de información disponibles en los Ayuntamientos; 3) diseño de la propuesta de indicadores de gestión para su discusión con los gestores; 4) Definición de la batería de indicadores normalizada.

Asimismo, es objetivo específico de este trabajo detectar e investigar los problemas y disfunciones existentes en las distintas organizaciones objeto de estudio, que pueden constituir importantes barreras para la implementación y uso de forma continuada de baterías de indicadores de gestión en las entidades locales andaluzas.

En aras del establecimiento de grupos homogéneos, la discriminación de los municipios puede basarse en diversas justificaciones. Siguiendo a Miaja Fol y Estrada González (1996), la variable más adecuada para la determinación de una 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.

3. Metodología seguida en el desarrollo del proyecto

3.1. Consideraciones previas

Para salvar posibles recelos, por parte fundamentalmente de los políticos responsables y del funcionariado, se habrá de considerar la participación directa

(1) Sobre las cualidades que deben de cumplir los Indicadores de Gestión como instrumentos para la toma de decisiones puede verse Navarro Galera (1998), pp. 21-28.

(2) 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.

de los gestores públicos y así tener presentes dos circunstancias:

- Han de ser los interesados los que valoraren la mejora que supone el uso de los indicadores en sus funciones. Si pretendemos que los indicadores terminen siendo implantados, sus usuarios han de ver en ellos una herramienta útil.
- La realidad de los entes presenta limitaciones importantes en medios e información disponible. Sólo si tenemos en cuenta dichas limitaciones evitaremos el riesgo de diseñar una serie de indicadores no calculables por la dificultad o el coste de obtener los datos necesarios.

De esta forma, se podrá garantizar en mayor medida unos adecuados niveles de institucionalización y estandarización de los indicadores, de ahí que se ponga especial énfasis en dos características a cumplir por los Indicadores de Gestión, a saber, la *factibilidad de cálculo* y la *representatividad*. Por esta última vamos a entender la valoración, positiva o negativa, de los distintos jefes de los servicios sobre los indicadores en cuanto a su capacidad de medir la realidad del servicio que se presta. Por factibilidad de cálculo, entenderemos 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 por el servicio de que se trate.

3.2. Fases del Proyecto

Las fases en que se ha desarrollado el Proyecto han sido cuatro: aproximación, propues-

ta abierta de indicadores, selección de las propuestas con mayor grado de aceptación y diseño de Cuadros de Indicadores Normalizados según el tipo de Ayuntamiento y servicio.

Durante la fase de aproximación fundamentalmente se han realizado procedimientos encaminados a la observación y entendimiento de la situación de los distintos entes. En la aplicación de estos procedimientos se procuró evitar cualquier tipo de participación activa en el proceso de gestión, buscando un mayor y mejor entendimiento de la realidad observada.

En la segunda fase han sido de gran interés las entrevistas personales mantenidas con los gestores, para que éstos, actuando de expertos, analizaran la propuesta de indicadores realizada por el grupo de investigación.

En la fase siguiente se utilizaron técnicas documentales de recopilación de los datos disponibles en los ayuntamientos sobre las realizaciones y la gestión de los servicios. Hubiera sido interesante, como era nuestra intención inicial, utilizar la técnica de encuesta para el estudio de la percepción que los individuos tienen de la gestión, determinando las muestras adecuadas en función de las características de los distintos municipios. Sin embargo, la limitación de medios no ha permitido su realización.

En la última fase, aún en proceso, se aplicarán los oportunos tests estadísticos que nos muestren y expliquen el porqué de los resultados obtenidos en unos y otros entes,

haciendo comparaciones tanto longitudinales (ver como va evolucionando la gestión de cada servicio en cada ayuntamiento) como transversales (comparación entre los distintos ayuntamientos en cada servicio) de manera que podamos avanzar en la mejora de la gestión.

3.2.1. Toma de contacto con los gestores y comunicación de las intenciones del Proyecto

En esta fase se pretendía explicar a los distintos responsables de los servicios cuales son los fines y metodología del proyecto para que manifiesten puntos de vista y sugerencias, implicándolos desde el principio. Al mismo tiempo se observaba cual es la situación real de la gestión, métodos de actuación e información disponible.

De este modo, se llevaron a cabo las siguientes actuaciones:

- Redacción de una carta explicativa del proyecto en la que se solicitaba la mayor colaboración posible y la designación de un interlocutor para cada servicio. Esta carta fue remitida por parte de la FAMP a cada uno de los Alcaldes.
- Contacto telefónico con los interlocutores designados para concertar entrevistas personales en sus respectivas ciudades y remisión de un cuestionario para sondear las posibilidades de cálculo de determinadas variables.
- Entrevista personal con el jefe de servicio, en las que:



- se aclaran los objetivos y los procedimientos a aplicar, de forma que se pueda conseguir la mayor implicación de estos responsables en el desarrollo de la investigación;
- se toma contacto con la realidad del servicio y con los sistemas de información disponibles;
- se contrasta la valoración sobre factibilidad de cálculo dada por el gestor a las variables propuestas para llegar, así, a una evaluación definitiva sobre la posibilidad de obtención de las mismas.

3.2.2. Propuesta abierta de indicadores de gestión y su evaluación por los gestores

En esta segunda fase, y a partir de los datos y observa-

ciones obtenidos en la fase anterior, se proponía un conjunto de indicadores de gestión para los distintos servicios a estudiar. Se trata de una propuesta abierta a discutir con los gestores y poder así incluir sus sugerencias.

Se consideró que el contexto de las entrevistas personales era el más adecuado para la recogida de información sobre representatividad de los indicadores. Pretendíamos 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 en el día a día. Así pues, se pidió a los gestores que evaluaran la batería, tanto en conjunto, como cada indicador de forma individual, formulando éstos cuantas apreciaciones estimaron oportunas.

3.2.3. Selección de las propuestas con mayor grado de aceptación

A partir de las fases anteriores se decide cual es el conjunto de indicadores que más se adecua para cada servicio, concretando como conseguir la información para el cálculo de cada uno de los propuestos. Para ello, en esta fase, distinguimos los siguientes apartados:

- a. *Fijación del umbral de significación para la inclusión de un indicador en la batería del servicio.*

Se estimó razonable, 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 encuestados.

La justificación de un nivel tan elevado de exigencia para la pertenencia de un indicador a la batería se encuentra en el 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 objetivo de alcanzar el mayor número posible de indicadores generalmente aceptados por los gestores, y siendo conscientes de lo estricto del criterio fijado, estimamos oportuno ponderar en mayor medida las opiniones de los responsables sobre de la representatividad respecto de la factibilidad de cálculo. De esta forma, creemos que la batería que finalmente se determine mostrará la realidad de los servicios de manera fidedigna, aunque ello conlleve, para los primeros ejercicios en que la batería se cuantifique, dificultades para disponer de los datos necesarios en alguno de los casos.

Así, y 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%.

b. Incorporación a la batería de las propuestas de los gestores.

Toda vez que la metodología empleada encuentra su soporte

en una propuesta abierta de indicadores, fundamentada en un proceso de intercambio recíproco de opiniones entre el equipo de trabajo y los gestores, las apreciaciones y aportaciones que éstos últimos realizaron han servido para completar la batería inicial.

A título ilustrativo, en las tablas 1 y 2 se presentan tanto los indicadores inicialmente propuestos como los definitivamente incluidos para la evaluación de los servicios estudiados.

c. Captación de información para el cálculo de indicadores de coste.

Por la imposibilidad de obtener directamente de la mayor parte de los responsables de los servicios los datos sobre consumos de recursos, imprescindibles para la asignación de valores a los indicadores de eficiencia, y a instancias de éstos, se acudió a las Áreas de Economía y Hacienda de los Ayuntamientos. A tal efecto, fue remitido, previo contacto telefónico con los responsables, un cuestionario económico con aquellos datos necesarios para el cálculo de costes, que aún está pendiente de recibirse desde alguno de los ayuntamientos.

d. Elaboración de formularios para cuantificar los indicadores.

Al objeto de cuantificar los indicadores se procedió a elaborar un cuestionario referido a la valoración de los outputs que se remitió a los servicios junto a la información recibida de las Áreas

de Economía y Hacienda por un doble motivo. En primer lugar, porque tras recibir los cuestionarios sobre costes se pudo observar que la información no era completa, y en algún caso nos remitían, para su obtención, al propio servicio. En segundo lugar, porque consideramos que los máximos responsables de un servicio deben conocer cual es la realidad en la que desarrollan su trabajo.

Además, con este proceder conseguimos, al margen de la concienciación de los gestores sobre el tema de costes, que éstos, revisando los datos, pudieran cotejarlos con la realidad, poniendo de manifiesto cualquier discrepancia o duda que sobre el tema pudiese surgir.

En este momento aún no contamos con todos los datos, esperando en próximas fechas poder disponer de los mismos y realizar los análisis pertinentes.

3.3. Diseño de Cuadros de Indicadores Normalizados según el tipo de Ayuntamiento y servicio

Esta fase trata de la aplicación práctica de las baterías de indicadores diseñadas. Así, se procederá a la cuantificación de los indicadores, analizando los valores obtenidos para llegar a entender por qué se producen y cómo pueden mejorarse. Además, se establecerán, para cada uno de los indicadores y servicios, clasificaciones que permitan determinar qué ayuntamientos están realizando una gestión más eficaz y eficiente en comparación con el resto.



Tabla 1. Relación entre los indicadores propuestos y finalmente aplicables para el servicio de Seguridad en Lugares Públicos

PROPUESTA INICIAL DE INDICADORES	BATERÍA DE INDICADORES
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 llegada al 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

Tabla 2. Relación entre los indicadores propuestos y finalmente aplicables para el servicio de Prevención y Extinción de Incendios

PROPUESTA INICIAL DE INDICADORES	BATERÍA DE INDICADORES
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 (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

4. A modo de resumen

El Proyecto *SINIGAL* tiene como finalidad principal dotar a los entes locales de Indicadores de Gestión que les ayuden a conocer la realidad de los servicios por ellos prestados, así como los recursos empleados para dicha prestación.

Una vez completadas las primeras fases del proceso podemos manifestar la buena acogida que por parte de las distintas entidades y responsables ha tenido el proyecto. No obstante, hemos encontrado algunos obstáculos para su desarrollo.

En este sentido, la intención del grupo de investigación es la de completar en próximas fechas las fases que aún están en proceso, para, una vez concluidas, analizar los datos y, a la vista de los obstáculos encontrados en esta primera aproximación, perfilar la metodología de cara a una posible ampliación en el alcance del proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (1997): *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*. Propuesta de Documento. Madrid, AECA

AUDIT COMMISSION FOR LOCAL AUTHORITIES AND THE NATIONAL HEALTH SERVICE IN ENGLAND AND WALES (1994): *Watching their figures. A guide to the Citizen's Charter Indicators*. HMSO Publications. Londres.

AUDIT COMMISSION FOR LOCAL AUTHORITIES AND THE NATIONAL HEALTH SERVICE IN ENGLAND AND WALES (1997): *What can you expect from your external auditors?* Local Government. London.

BRUSCA ALIJARDE, I. (1997): "Una nueva perspectiva de los Informes Financieros en Contabilidad Pública: Los Indicadores de Gestión ". *Revista de Contabilidad*, Vol. 0, nº 0, enero-diciembre, pp. 27-56. Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad. Santander.

GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD. GASB. (1994): *Concepts Statement nº 2. Service Efforts and Accomplishments Reporting*. GASB.

MIAJA FOL, M. y ESTRADA GONZÁLEZ, E.M. (1996): " Primeros años de aplicación de las instrucciones de contabilidad para la Administración Local" *IV Jornadas de Trabajo sobre Contabilidad Pública*, Zaragoza, pp. 7-27

NAVARRO GALERA, A. y LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. (1997): "Panorama internacional de los Indicadores de Gestión Pública: Hacia una mejora en la asignación de recursos" *Boletín AECA*, nº 44, pp. 2-6.

NAVARRO GALERA, A. (1998): *El control económico de la gestión municipal. Un modelo basado en indicadores*. Sindicatura de Comptes. Valencia ■