

Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

Módulo 1

Gestión por Objetivos: Visión general

1. LOS RETOS DE MODERNIZACIÓN Y MEJORA

1.1. Modernización de la Administración Pública

Tradicionalmente, se ha considerado a las administraciones como aparatos de tipo burocrático. El énfasis en la legalidad y en el cumplimiento de las normas dio lugar a unas administraciones públicas de tipo garantista, centradas en el procedimiento y en el control del gasto, más que en el resultado y en el servicio a la ciudadanía.

En las últimas dos décadas, y principalmente en los países de la OCDE, se han abordado importantes reformas de los sectores públicos. Se acuñó un término que identificaba a estas tendencias renovadoras, *Nueva Gestión Pública* (*New Public Management*), difícil de definir, pues engloba muchos modelos de gestión y conceptos diferentes: descentralización, servicios centrados en el ciudadano, gestión por objetivos, eficiencia y emulación de la competencia, externalización, renovación ética, participación, etc.



Rasgos que identifican a las reformas de la nueva gestión pública, según la OCDE

Hay unos rasgos comunes que identifican las reformas, y es que éstas están orientadas a:

- Devolver autoridad, otorgar flexibilidad.
- Asegurar los resultados (*performance*), el control y la responsabilización y rendición de cuentas (*accountability*).
- Desarrollar la competencia y la elección.
- Proveer a la ciudadanía servicios y trato adecuados.
- Mejorar la gestión de los recursos humanos.
- Explotar las capacidades de las tecnologías de la información.
- Mejorar la calidad de la regulación.
- Fortalecer las funciones de gobierno en su centro o núcleo.

Fuente: OCDE. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD countries*. París, 1995.

La nueva gestión pública es en general más descentralizada y cercana, más orientada hacia los resultados y al servicio de la ciudadanía.

En este marco de modernización, cada vez se incide más en los objetivos de eficacia (en que medida se alcanzan los objetivos), eficiencia (gastar mejor, alcanzar los objetivos a un menor coste), y calidad (satisfacer las expectativas de los ciudadanos).

Resaltamos cinco de los cambios más destacables desde la perspectiva de la gestión por objetivos, objeto de esta Guía:

1. Énfasis en los resultados, en el rendimiento o desempeño (*performance*).
2. Importancia de la responsabilización y rendición de cuentas (*accountability*).
3. Cambios en las estructuras organizativas y de gestión.
4. Descentralización y autonomía.
5. Una nueva cultura y una ética pública moderna.

RESULTADOS, O EFICIENCIA

El esfuerzo en mejorar el rendimiento o desempeño, los resultados de las administraciones públicas, es uno de los principales rasgos distintivos (*“creando un gobierno que funcione mejor y cueste menos”*, en palabras del ex-vicepresidente norteamericano Gore).

Bajo el nombre de *Performance Management*, o Gestión por Objetivos y Resultados, se engloba tanto la propia fijación de objetivos, como el posterior seguimiento y evaluación.

Las razones para potenciar la gestión en base a resultados son principalmente cuatro:

1. **Para mejorar la propia eficiencia y el cumplimiento de objetivos.** Concretar los objetivos, y perseguirlos, medir y mejorar.
2. **Para mejorar la toma de decisiones en los procesos de presupuestación**, apoyándose en información real de costes y niveles de calidad, y no sólo en modelos históricos continuistas e incrementales.
3. **Para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas** por parte de las gestoras y gestores públicos ante la sociedad. Una definición clara de los objetivos que se quieren alcanzar, de los que realmente se alcanzan, y de lo que todo ello cuesta, permitirá a la ciudadanía opinar y tomar decisiones de modo informado.
4. **Para estimular la productividad y la mejora**, reduciendo costes e incrementando la calidad. La gestión por objetivos permite crear o generar incentivos que estimulen la creatividad, la implicación de las personas, y la mejora.

RENDICIÓN DE CUENTAS

No hay que relegar la **importancia de la transparencia y la información**. La transparencia no sólo es cumplimiento de normas, reflejo fiel y cuentas claras para la sociedad y los órganos fiscalizadores correspondientes. Es también:

1. **Claridad en la finalidad y objetivos de las políticas y programas**, y en los beneficiarios o público objetivo de las mismas. Esto exige que los presupuestos incorporen no sólo gastos e ingresos, sino objetivos en su sentido amplio.
2. **Adecuación de la información para su mejor comprensión por la ciudadanía**, haciéndola más inteligible y facilitando su interpretación. La ciudadanía está en su derecho de exigir información clara. Los presupuestos y las cuentas públicas son instrumentos complejos, lo que aconseja adaptar la información a las destinatarias y destinatarios.
3. **Información pública**, y aplicación de los principios anteriores incluso cuando la información no sea favorecedora para la y el que la debe emitir. La información sobre la ejecución de las políticas públicas y sus resultados debe estar **basada en hechos y datos**, no en opiniones y valoraciones subjetivas, más cercanas a la publicidad. Esta veracidad exige la previa definición de los objetivos, lo que nos lleva de nuevo al punto primero.

CAMBIO EN LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS Y DE GESTIÓN

Las exigencias de resultados crean un nuevo marco de responsabilidad, que, en el ámbito interno, requiere:

- Dotarse de estructuras organizativas que favorezcan el ejercicio de la responsabilidad y la orientación a los resultados.
- Revalorizar y legitimar el papel de la gestión, mediante el fortalecimiento de las funciones directivas.
- Reconocer la importancia de las personas, realizando una gestión de recursos humanos avanzada.

Y desde el punto de vista externo, obliga a mirar mucho más hacia afuera a la hora de buscar estímulos y referencias en la prestación de los servicios públicos:

- Desde la perspectiva de la demanda, hay que incrementar la importancia de la usuaria y usuario en la prestación de los servicios, mediante mayores niveles de participación, información, y mayores exigencias de calidad de servicio, etc.
- Desde la perspectiva de la oferta, otras administraciones similares y en muchos casos también la iniciativa privada, aparecen cada vez más como una referencia a la hora de evaluar los niveles de eficacia, productividad o economía, además de cómo alternativa para la transferencia de la gestión, en diferentes grados.

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA

Otra de las tendencias más claras, también en el campo de la arquitectura organizativa, es la descentralización, a través, entre otras cosas, de la creación de organismos con mayor autonomía, y de agencias públicas. Aunque esto se ha dado más en los niveles de gobierno central y regional, también se ha producido en el nivel local.

Son organismos que si bien siguen bajo el control político, disponen de un mayor grado de autonomía formal, y mayor flexibilidad y agilidad en sus actuaciones. Como todo, tienen sus ventajas e inconvenientes, por lo que su utilización debe estar restringida a los casos en que sea necesaria una autonomía de gestión clara.

Algunos de los problemas que están surgiendo como resultado de esta “administración distribuida” son, de acuerdo con la OCDE:

- Una imagen menos clara, más difusa y compleja, de la administración en su globalidad, que obliga a adaptar el control por parte del Pleno, y lo debilita.
- Mayor dificultad en coordinar el trabajo del gobierno, tanto en la definición de objetivos, como en el desarrollo de las funciones para alcanzarlos. Esto en algunos niveles puede llevar a solapes o duplicaciones de trabajo.
- Y quizá lo más importante, los riesgos inherentes para un adecuado control democrático. Cuando estos entes tienen una estructura de gobierno más compleja en la que participan otros agentes, el control político puede deteriorarse.

UNA NUEVA CULTURA Y UNA ÉTICA PÚBLICA MODERNA

En las administraciones públicas existe una cultura “funcionarial” general, muy vinculada a valores internos, y fuertes culturas corporativistas, especialmente en los niveles más profesionalizados y cualificados. No es tan frecuente que existan culturas integradoras fuertes y sentidos de pertenencia “en positivo” (orgullo), en cada entidad u organización pública concreta.

Por ello, es necesario hacer esfuerzos para crear culturas y valores organizativos propios, ya que la cultura y el sentido de pertenencia tienen una importante influencia en el funcionamiento y en los resultados de las organizaciones, pues:

- Transmiten un sentido de identidad a las personas.
- Posibilitan un mayor compromiso e implicación personal con los objetivos de la organización, superando la visión particular de cada grupo o persona.

Un elemento importante de esa cultura es la ética y el valor de lo público, que desde su concepción genérica, social, hay que trasladar a la propia conducta personal.



Los siete principios de conducta de la Vida Pública, según el Informe Nolan

Desinterés. Quienes ocupan cargos públicos deberían tomar decisiones sólo con arreglo al interés público.

Integridad. Quienes ocupan cargos públicos no deberían colocarse bajo ninguna obligación financiera o de otro tipo con terceros u organizaciones que puedan influirles en el desempeño de sus responsabilidades oficiales.

Objetividad. Al resolver sobre asuntos públicos, incluidos los nombramientos, la contratación pública, o la recomendación de personas para recompensas y beneficios, quienes ocupan cargos públicos deberían elegir por razones de mérito.

Responsabilidad. Quienes ocupan cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante el público, y deberían someterse a procedimientos de control que fueran apropiados para su cargo.

Transparencia. Quienes ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible, en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la información sólo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público.

Honestidad. Quienes ocupan cargos públicos tienen la obligación de declarar todos los intereses privados relacionados con sus responsabilidades públicas y de tomar medidas para solucionar cualquier conflicto que surja, de tal forma que protejan el interés público.

Liderazgo. Quienes ocupan cargos públicos, deberían fomentar y apoyar estos principios con su liderazgo y su ejemplo.

Fuente: *Normas de conducta para la vida pública (Informe Nolan)*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, 1996. A partir del original en inglés: *Standards in public life: first report of the Committee on standards in public life (Chairman: Lord Nolan)*. London: HMSO, 1995. <http://www.public-standards.gov.uk/publications/1st_report.aspx> [Consulta: febrero 2007].

Mejorar la imagen pública y la valoración del funcionariado por parte de la sociedad, en general poco considerado, es también un reto importante, que la propia administración debe esforzarse en alcanzar, mediante el trabajo bien hecho.

1.2. Los actuales retos en la Administración Municipal

Los cambios en la sociedad en los últimos tiempos, han generado unas mayores exigencias también para las administraciones locales. Éstas tienen unas particularidades propias, derivadas principalmente de sus competencias y ámbito de actuación territorial, aunque también de su particular organización, especialmente la política.

En el nivel específicamente municipal, con las necesidades más inmediatas cubiertas, ya no es tan obvio en qué gastar el dinero: la prestación de servicios básicos va a ser siempre una necesidad, pero las funciones de promoción, impulsoras y dinamizadoras, de todo tipo (económica, tecnológica, cultural, social, etc.), adquieren cada vez mayor relevancia.

La reflexión sobre a qué dedicar los recursos y cómo priorizar las actuaciones municipales es cada vez más importante, y sólo puede hacerse sobre la base de una adecuada reflexión estratégica municipal: una visión estratégica del modelo de municipio que oriente la definición de objetivos y el diseño de planes y programas.

En resumen, hay que superar el rol puramente de administración de lo local, e ir a un rol de gobierno con liderazgo político y un cada vez mayor liderazgo social. Esto va a exigir una mayor dedicación a dos tareas fundamentales: la reflexión sobre las actuaciones y prioridades del equipo de gobierno, y las interacciones con los ciudadanos, los agentes sociales y económicos, y el resto de las administraciones.

Muchos y muy diversos, a la vez que complejos e interrelacionados, son los retos y desafíos de futuro para las entidades locales. Intentando evitar una relación exhaustiva, destacamos los siguientes:

- El reto de la **dirección estratégica y el liderazgo** social. Hay que orientar la acción del gobierno local desde una fijación de prioridades estratégicas, y desde la dirección y liderazgo político, buscando la participación de los diferentes agentes implicados.

- Asociado a ello, el reto de la reconsideración del papel del municipio en un marco territorial y económico más amplio, lo que implica el **desarrollo de mayores capacidades de gestión relacional**:
 - Por un lado, la situación de los municipios en su ámbito comarcal y territorial amplio, con repercusiones tanto en la planificación territorial como en el desarrollo de servicios supramunicipales.
 - Y por otro, la necesidad de multiplicar las redes y relaciones con los diferentes agentes económicos, tecnológicos, culturales, sociales, etc., y con otras administraciones, desarrollando sus capacidades de colaboración y coordinación que le permitan promover proyectos cada vez más complejos, que creen riqueza y valor para el municipio.
- El reto de **avanzar hacia municipios cada vez más habitables y sostenibles**. Unos municipios humanos, habitables, para vivir y trabajar, socialmente cohesionados, y sostenibles: conservación ambiental, transporte público, zonas verdes, reciclaje, consumo de energía, arquitectura sostenible y eficiente energéticamente, etc.
- **El reto de la modernización, la eficacia y la calidad**: una administración transparente, moderna y eficiente, con servicios públicos de calidad. Esto pasa inevitablemente por:
 - El desarrollo de estructuras organizativas y de gestión cada vez más ágiles y adaptables, y una adecuada utilización de los diferentes tipos de gestión de los servicios públicos.
 - Una adecuada explotación de las potencialidades de las nuevas tecnologías, tanto para la propia prestación de los servicios como para el establecimiento de nuevos cauces de participación y comunicación.
 - La implantación de sistemas de gestión de calidad, gestión de procesos, dirección por objetivos y resultados, etc.
- Y, como base y soporte imprescindible para todo ello, **el reto de la gestión de los Recursos Humanos**. Mejorar la calidad, el servicio y la eficiencia no será posible sin el adecuado desarrollo de las personas, de sus conocimientos, capacidades y actitudes. Esto va a exigir actuaciones muy diversas: el desarrollo de capacidades y competencias de gestión y de conocimientos técnicos, el reforzamiento de los valores y la cultura organizativa, y la utilización de modernos sistemas de gestión de recursos humanos.

Como apunte adicional, recogemos, resumidos, los diez problemas que dificultan la mejora de la gestión municipal, según un diagnóstico realizado en el ámbito local andaluz. Aunque responden a un análisis específico, los problemas identificados son en gran medida comunes a muchos otros ayuntamientos.



Problemas que dificultan la mejora de la gestión municipal, y medidas para resolverlas

Problemas	Medidas para la mejora
Ausencia de planificación, con falta de orientación y de claridad en las definiciones y prioridades estratégicas, y poca cultura de definición de objetivos.	Es necesario planificar, contando con un Plan estratégico municipal.
Falta de adaptación a las nuevas demandas y a los cambios de la sociedad.	Adaptar los Ayuntamientos a las nuevas demandas sociales, mediante la evaluación continua de los servicios que se prestan y su adecuación a las demandas de los ciudadanos.
<p>Inadecuado sistema de organización en los equipos de gobierno. El modelo ministerial habitual se basa en el reparto de poder entre la alcaldía y las y los concejales. Es un modelo generador de problemas, entre ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visión política estanca, con insuficiente coordinación y capacidad de reflexión colectiva. • Separación poco clara de funciones entre políticos y técnicos y funcionarios. • La organización se amolda al reparto político, no a la importancia externa. El reparto de recursos es conflictivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el funcionamiento de los equipos de gobierno, especialmente la toma de decisiones y la coordinación. • Avanzar en la coalición entre partidos. El equipo de gobierno debe tomar la iniciativa, y la planificación estratégica es un punto de inicio adecuado. • Establecer con claridad los ámbitos de gestión (poder) de cada miembro del equipo de gobierno. • Trabajar en la integración y cohesión de los equipos de gobierno, a la vez que reforzar las habilidades sociales y de liderazgo de sus miembros. • Clarificar las relaciones políticos-funcionarios, liberando tiempo político para la relación con los ciudadanos y con los agentes sociales.

1. Los retos de modernización y mejora



Problemas que dificultan la mejora de la gestión municipal, y medidas para resolverlas

Problemas	Medidas para la mejora
Insuficiente formación de los políticos para desarrollar una moderna gestión pública.	Hay que formar a las y los concejales para la gestión pública: <ul style="list-style-type: none"> • En las técnicas de planificación y evaluación. • En las habilidades de comunicación con la sociedad, y para transmitir y recabar información. • En los conocimientos técnicos y jurídicos de sus áreas.
Cultura inmovilista y resistente al cambio, y una organización poco eficaz y flexible, falta de motivación. Excesiva orientación al procedimiento formal, y menos al resultado y al ciudadano; una excesiva burocracia y falta de coordinación interna y externa.	Configurar una organización flexible y eficaz: <ul style="list-style-type: none"> • Orientadas al resultado. • Orientados al ciudadano, y no a la burocracia. • Que dé autonomía a las gestoras y gestores, y les permita responsabilizarse de la misma. • Y permita superar las barreras de falta de motivación y valoración de los logros, la resistencia al cambio, etc.
Inadecuado diseño organizativo de los Ayuntamientos, con una excesiva centralización de las decisiones, y muy poca autonomía y responsabilidad en las gestoras y gestores de línea.	Idem. anterior.
Inexistencia de una función directiva: <ul style="list-style-type: none"> • La creciente complejidad de la gestión ha supuesto un desajuste entre la política, la gestión y la administración. • No hay conciencia de directivo, ni motivación para asumir responsabilidades de gestión, y lidiar, entre otras cosas, con la responsabilidad de dirigir a las personas. 	Hay que fortalecer la función directiva: <ul style="list-style-type: none"> • Acabar con la confusión entre función política y función directiva. • Hacen falta directivos con la preparación adecuada. • Hay que inculcar a los altos funcionarios la conciencia de ser directivos y exigirles resultados.
Sistemas de información poco desarrollados, con insuficiente explotación de las potencialidades de las tecnologías de la información en provecho de los ciudadanos y del desarrollo del municipio.	El Ayuntamiento debe integrarse activamente en la sociedad de la información y el conocimiento, explotando las potencialidades de las tecnologías de la información en provecho de los ciudadanos y del desarrollo del municipio.
Falta de capacidad institucional que dificulta la implantación de políticas, especialmente las innovadoras, y el análisis y reflexión sobre el futuro.	Reforzar la capacidad institucional del Ayuntamiento: competencias en sistemas y herramientas avanzadas de gestión, y dotarse de recursos que le permitan la visión con una perspectiva de largo plazo, por encima del día a día.
Debilidad e indefinición del proceso de modernización, con insuficientes avances en ámbitos como la calidad, mejora continua, gestión de procesos, dirección por objetivos, etc.	Abordar el proceso de modernización y cambio.

Fuente: Varona Arciniega, J. A. Propuesta de una Nueva Gestión Municipal. Dirección General de Administración Local, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, 2002.

2. LA GESTIÓN POR OBJETIVOS

2.1. Concepto de Gestión por Objetivos

Dicho de un modo rápido, la gestión por objetivos es simplemente gestionar para alcanzar resultados: realizar una rigurosa definición de objetivos y orientar toda la organización hacia el logro de los objetivos marcados.

Esto implica varias cosas obvias, que son las bases de la gestión por objetivos:

- Que los resultados que se espera alcanzar mediante los diferentes servicios y programas, están claramente definidos y articulados.
- Que se han definido unas medidas claras que permiten evaluar el éxito o cumplimiento de los objetivos.
- Que los resultados que se van alcanzando se monitorizan de modo continuo.
- Y que se informa de los mismos de un modo claro y creíble, fiable, tanto a las gestoras y gestores como a los responsables políticos y a la ciudadanía.

El primero de los puntos anteriores puede parecer el más sencillo, pero es el más complejo conceptualmente, además de ser el más importante, especialmente en el ámbito público. Las y los responsables políticos y gestoras y gestores deben tener una clara visión de las metas y los impactos a largo plazo deseados, hacia los que deben orientarse las políticas y programas a diseñar.

La gestión por objetivos pivota por tanto sobre los siguientes elementos:

- Planificar en base a objetivos, tanto a largo plazo, en la planificación estratégica, como en la operativa.
- Medir los resultados y evaluar el cumplimiento de objetivos.
- Informar sobre los objetivos y resultados, y no sólo sobre los presupuestos.
- Y establecer un compromiso con la gestión por objetivos, lo que significa, entre otras muchas cosas, adecuación y desarrollo de capacidades organizativas, liderazgo, desarrollo de cultura, compromiso personal, etc.



¿Qué es Gestionar por Resultados?

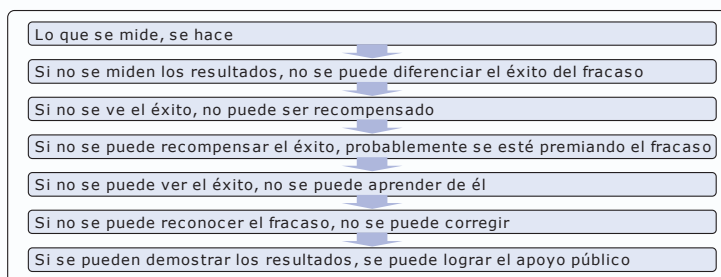
Gestionar por Resultados significa orientarse a resultados en todos los aspectos de la gestión. Las organizaciones de éxito tienen una clara visión de para qué existen, qué quieren alcanzar, y cómo de bien o mal lo están haciendo. Planifican su trabajo teniendo en mente un conjunto claro de objetivos, actividades, resultados e impactos finales, y elementos de medida. Para conocer su progreso, miden y evalúan según avanzan. Ajustan sus planes y enfoques según sea necesario, sobre la base de lo aprendido. Emiten informes públicos sobre sus resultados, haciéndolos más explicables (para el Parlamento y los canadienses) y aportan por tanto una base para el diálogo sobre futuras decisiones.

Fuente: *Managing for Results Self-Assessment Tool*. Ottawa: Oficina del Auditor General de Canadá, Gobierno de Canadá, 2003.

2. La gestión por objetivos

El elemento central de la gestión por objetivos es la medición del desempeño, del grado de cumplimiento de los objetivos marcados. El análisis y la comparación con las metas fijadas, la toma de acciones correctoras y de reconducción y el aprendizaje de los éxitos y los errores, no son posibles sin la medición.

En el conocido libro *Reinventing Government*¹, se resumía muy gráficamente la necesidad de medir el rendimiento:



Y ya nadie discute esta necesidad de medir para poder mejorar. La medición en las administraciones públicas es ya tan necesaria, y beneficiosa, como en cualquier otra entidad.



¿Por qué medir y gestionar el desempeño?

- **Los objetivos motivan.** Las personas quieren hacer bien su trabajo. Los objetivos alcanzables y ambiciosos motivan a las personas.
- **La medición impulsa la mejora.** El solo hecho de generar información y retroalimentación sobre el desempeño que se alcanza, puede ayudar a mejorar los resultados.
- **Los objetivos y la medición del desempeño ayudan a comunicar y alinear a la organización.** Comunican las prioridades y ayudan a las personas a enfocarse y alinearse con las prioridades; y también a los agentes y aliados externos que comparten las mismas metas.
- **Los objetivos y la medición del desempeño ayudan a una mejor comprensión y aprendizaje.** Ayuda a revelar las claves sobre lo que funciona o no, facilitando el aprendizaje para una mayor efectividad en el desarrollo del trabajo.
- **La gestión por objetivos refuerza la política y la democracia.** El debate sobre prioridades y objetivos es saludable y debe potenciarse. Definir claramente los objetivos e informar sobre su logro a la propia corporación municipal y a los ciudadanos, facilita el debate entre los ciudadanos y sus representantes.

Adaptado de: Get Results through Performance Management. An Open Memorandum. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2001

2.2. La Gestión por Objetivos en la Administración Pública

Un número importante de administraciones públicas han adoptado la gestión por objetivos, de una u otra forma, y con diversos enfoques y alcances.

Los avances hasta la fecha son muy variables de unas administraciones a otras, y en general son limitados, pues implantar y consolidar la gestión por objetivos exige perseverancia y años de esfuerzo continuado.

Una de las peculiaridades que presenta el sector público en general, es la propia dificultad de medir los resultados de sus actuaciones, y por tanto de convertir en medibles sus fines y metas. Es habitual oír la idea de que “lo que nosotros hacemos (nuestra área o servicio) no se puede medir”. ¿Cómo medir la actuación de un área de cultura, o de un servicio de prevención o promoción de cualquier tipo?. Muchos

¹ Osborne, David, y Gaebler, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley Publishers, 1992.

de los objetivos que pueden plantearse en este tipo de servicios o programas son de largo alcance, actúan sobre ellos diferentes administraciones e influyen factores externos muy variados.

Esto obliga a pensar no sólo en términos de resultados más inmediatos de la actividad, sino en impactos y repercusiones deseables a largo plazo, más difíciles de medir. El avance que están experimentando en los últimos años los sistemas e instrumentos para medir resultados en el sector público (por ejemplo los sistemas de indicadores de calidad de vida, de sostenibilidad, etc. que desde diversas organizaciones se van desarrollando) va facilitando en gran medida el avance.

Por tanto, al hablar de objetivos no hay que pensar sólo en los más clásicos de eficiencia o volumen de servicios, o limitarse a aquellas partes que pueden ser objeto de medición cuantitativa directa. También hay que considerar como objetivos la calidad del servicio, la atención, y muy importante, la propia adecuación de los servicios a las demandas y necesidades de la sociedad, y en definitiva, el impacto final de las actuaciones.

En resumen, el concepto de rendimiento o resultado en los ámbitos públicos es muy complejo, no es algo evidente y simple:

- La medición exige obligatoriamente la existencia de objetivos precisos, no vagos o difusos, lo que conlleva la necesidad de su cuantificación.
- Pero muchos de los servicios y temas importantes de gestión son en esencia cualitativos, no cuantitativos.
- Por ello, para evitar las repercusiones negativas de no medir lo importante, hay que hacer esfuerzos en reformular o completar los objetivos de tipo cualitativo con metas e indicadores precisos y evaluables.
- Pero evitando el riesgo de reducción o simplificación de temas complejos y multidimensionales a medidas simples o unidireccionales, que no conformaran un reflejo de la realidad suficientemente fiel.

Esta complejidad para definir los objetivos es una de las principales causas que ha dificultado su implantación, aunque no la única.

Otra es la ya apuntada falta de definición de prioridades estratégicas. Una buena gestión por objetivos no puede comenzar en cada uno de los programas individuales. Son los programas los que tienen que dar respuesta a los objetivos públicos.



Resumen del diagnóstico sobre la gestión del rendimiento en la administración pública en España, según diferentes documentos de la OCDE

1. Ha existido poca actividad en el campo de la gestión del rendimiento.
2. Los procesos presupuestarios no han variado de manera apreciable en los últimos tiempos, aunque se presenten como Presupuesto por Programas.
3. Los mecanismos de auditoría y evaluación son básicamente de naturaleza contable. El control que se realiza es de cumplimiento formal y de la legalidad, habiendo poco control de la eficacia y eficiencia de las unidades de gestión.
4. En parte se debe a que no se recaba información para éste fin, y a que los presupuestos no están estructurados en una forma que facilite el análisis del rendimiento.
5. Otro factor limitador es que, mientras que existen buenos profesionales en el campo de la auditoría, hay cierta limitación y debilidad institucional en la evaluación de programas.

El *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*, elaborado desde el Gobierno central en 2000, al identificar como un reto el desarrollo de la potencialidad de la presupuestación, llegaba a similares conclusiones que la OCDE sobre el poco avance de la gestión por programas.

La no coincidencia entre los programas presupuestarios y los planes y objetivos ha sido otro de los mayores obstáculos. La compleja estructura presupuestaria existente se mantiene casi inamovible, no se adapta a los objetivos como debería, con lo que la gestión por objetivos no encaja de modo natural en ese entramado.

2. La gestión por objetivos

Lo habitual es no incluir los objetivos en la documentación presupuestaria, o hacerlo de una forma rutinaria, y que la gestión por objetivos real, de existir, sea independiente, no integrada ni en los presupuestos ni en los posteriores controles o liquidaciones.

Una prueba de esto la tenemos en las agencias, organismos autónomos y sociedades públicas. Muchas de ellas utilizan para su gestión planes anuales o similares, en los que se definen objetivos. Pero esto rara vez se refleja con toda su riqueza y detalle en el presupuesto formal, que no está preparado para ello y considera a la organización como un único programa.

Y lo que la OCDE indica en relación con los mecanismos de auditoría y evaluación parece también evidente. No se ha desarrollado aún suficientemente la cultura de la auditoría de gestión, la rendición de cuentas (*accountability*) en sus términos más amplios, y no se le presta la debida atención ni por parte de los órganos fiscalizadores, ni, fundamentalmente, por los reguladores.



Del Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos (Madrid, año 2000)

“La presupuestación por programas, introducida en España en 1984, tiene como finalidad dotar de racionalidad al gasto público mediante la sustitución de un presupuesto de medios por un presupuesto de fines.

Sin embargo, no podemos hablar aún de una verdadera implantación de esta técnica presupuestaria. Uno de los mayores obstáculos para su aprovechamiento estriba en la falta de coincidencia entre los programas presupuestarios y los planes de actuación reales de las unidades administrativas; no se establecen unos verdaderos objetivos ni tampoco se fijan los indicadores que permitan medir realmente el cumplimiento del programa.

Esto ha conducido a que no exista una verdadera asignación de recursos según los fines de la administración y que no se cuenten con los medios que permitirían conocer el rendimiento de las unidades administrativas, los costes y los beneficios que reporta a la sociedad la actuación administrativa. La única discusión existente se ha instalado en la negociación interna sobre los incrementos presupuestarios, difuminándose la referencia a las necesidades de los ciudadanos y de la sociedad. Igualmente, ello ha determinado una práctica por la que los gestores que aprovechan eficientemente los créditos son penalizados, al detraerse en ejercicios posteriores los recursos ahorrados. De esta forma se ha creado una apariencia de buena gestión cuando son agotadas, al final del ejercicio, todas las dotaciones presupuestarias, con independencia de su vinculación con el logro de los objetivos asignados.

Estas circunstancias han contribuido también a que no se cuente con un verdadero sistema de información sobre el funcionamiento económico de la Administración, al mismo tiempo que ha rebajado la tensión de las organizaciones para la obtención de resultados.”

En lo que se refiere al ámbito específicamente municipal, tras la aprobación de la Ley de Haciendas Locales y el reglamento presupuestario que la desarrolla, se pasó al concepto de presupuesto funcional o de programas funcionales, base para desarrollar el presupuesto por programas.

Pero lo cierto es que la mayoría de los Ayuntamientos no lo ha desarrollado, y que esa flexibilidad que la legislación permitía, no se ha usado para hacer las cosas realmente mejor, sino muchas veces sólo para cubrir el expediente, sin que los objetivos que se plasman reflejen las cuestiones verdaderamente importantes. No es raro encontrar en los programas presupuestarios objetivos que son meros indicadores de actividad interna (por ejemplo, número de reuniones o de informes), y ningún objetivo del resultado final de las actuaciones.

En resumen, muchas de las dificultades mencionadas para el avance de la gestión por objetivos, parecen evidenciar como una de las causas importantes la falta de voluntad política, de apuesta clara y de perseverancia en el esfuerzo. Los objetivos suponen más claridad y transparencia, y por tanto más compromiso y mayor nivel de exigencia.

Pero aunque poco a poco, algunas cosas están cambiando. En los últimos años, se están desarrollando iniciativas que, directa o indirectamente, deberían suponer un avance de la gestión del rendimiento en las administraciones públicas.

Tras algo más de dos años de análisis, se aprobaba el pasado diciembre el Decreto de creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, y la aprobación de sus Estatutos (R.D. 1418/2006 de 1 de diciembre). Su objeto es “la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos, y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios”.

En Euskadi, el Pleno del Parlamento Vasco, en sesión del 18 de noviembre de 2005, aprobaba una proposición no de ley relativa a la **evaluación de políticas públicas**, en la que se instaba al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas a que “elabore en el plazo de dos meses un informe en el que exprese las carencias que tiene para llevar a cabo la labor de evaluación de la eficacia y la eficiencia de la actividad económico-financiera de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de su sector público, al objeto de que el Parlamento pueda tomar las medidas presupuestarias y legales oportunas para que ello sea una realidad”.

El TVCP elaboró en respuesta una propuesta de actuación² en febrero de 2006, en la que plantea construir un modelo de evaluación, a desarrollar en un proceso con tres fases, desde el año 2006 hasta el 2008 y siguientes.

Por otro lado, también se van a producir cambios en el campo de las carreras profesionales y la evaluación del desempeño. El Proyecto de Ley de **Estatuto Básico del Empleado Público**, presentado en el Congreso en septiembre de 2006, plantea entre otras muchas cosas la **evaluación del desempeño de los empleados públicos**: “Las Administraciones públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. A estos efectos, se entiende por evaluación del desempeño el procedimiento mediante el cual se mide y se valora la conducta profesional, el rendimiento o el logro de resultados”.

² Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. *Evaluación de Políticas Públicas: Propuesta de Actuación del TVCP/HKEE*. Vitoria-Gasteiz, 2006. <<http://www.parlamento.euskadi.net/irud/08/00/003558.pdf>>.

3. MODELO DE GESTIÓN POR OBJETIVOS PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La gestión municipal es compleja por naturaleza, y una Guía que pretenda orientar la gestión por objetivos tiene obligatoriamente que reflejar esa complejidad, e intentar integrar y abarcar todas las esferas o niveles en los que aparece el concepto de objetivo, y las principales herramientas o instrumentos que se utilizan, y no sólo algunos.

Por ello, se habla de planificación estratégica y objetivos; de presupuestos y objetivos, de cuadros de mando integral y de objetivos e indicadores, intentando dar una visión integrada de todos los procesos en los que los objetivos cumplen un papel.

La experiencia indica que igual que una casa se empieza por los cimientos, la implantación de la gestión por objetivos debe empezar desde la reflexión sobre las necesidades de los ciudadanos y desde la priorización de dichas necesidades, que es una responsabilidad política. Los Cuadros de Mando Integrales, muy de actualidad desde hace unos años, son modelos y herramientas de apoyo, imprescindibles en la mayoría de los casos, pero que necesitan de esa previa reflexión, para dotarles de contenido.

Por todo ello, los dos criterios principales que han orientado el desarrollo de la Guía son:

1. Su **estructura alrededor del ciclo de gestión**, que comienza por los procesos de planificación a medio-largo plazo, continúa con el proceso de presupuestación, en el que deben integrarse, de una vez y de modo definitivo, los objetivos, y finaliza con la rendición de cuentas a la ciudadanía.
2. La imprescindible **necesidad de concretar** los fines, los objetivos de las actuaciones municipales, en términos claros, **mediante indicadores**, y también las actuaciones y proyectos, mediante **hitos claros de cumplimiento**.

El ciclo de la gestión en las administraciones locales es un proceso continuo en el que:

- Se planifica y se presupuesta,
- Se realiza el seguimiento de la ejecución, ajustando, corrigiendo y mejorando sobre la marcha,
- Se informa de lo realizado, tanto del cumplimiento presupuestario, como de los objetivos, pues uno y otro se complementan,
- Y se evalúa la efectividad de los programas y actuaciones diseñadas para alcanzar los objetivos.

Atendiendo a la periodicidad, puede hablarse de dos ciclos interrelacionados:

- Un ciclo plurianual. Partiendo de las necesidades del municipio, de su desarrollo económico y social, y teniendo en cuenta las prioridades políticas, se definen y concretan las prioridades estratégicas a alcanzar, normalmente en forma de objetivos y proyectos de especial importancia. En la práctica, esto puede tener dos formas diferentes. Una planificación a largo plazo, del municipio en su conjunto: el Plan Estratégico municipal. O una planificación más a medio plazo, de la propia Corporación: el Plan de Legislatura. Aunque también hay Ayuntamientos que abordan ambos, de modo secuencial.

3. Modelo de gestión por objetivos para la administración local

- Un ciclo anual, que es el ciclo de gestión básico y obligatorio de la administración, en el que se define y ejecuta el Presupuesto, incluidos los objetivos y planes que configuran los diferentes programas presupuestarios.



Siendo el Plan Estratégico, del Municipio y/o de la Corporación, los principales planes plurianuales, no son en muchos casos los únicos. Pueden existir planes plurianuales de carácter sectorial, o internos de algunas Áreas o Servicios (por ejemplo, Plan de Servicios Sociales, Plan de Juventud, Plan de Calidad o Modernización, etc.)

El modelo de gestión por objetivos debe dar respuesta a toda esta problemática, y por tanto, estar integrado y engarzado en los dos ciclos de gestión.

El siguiente esquema recoge el ciclo de la gestión estratégica que se propone para un Ayuntamiento, en el que debe basarse la gestión municipal por objetivos:

- Una fijación de prioridades u objetivos estratégicos definidos en unos procesos de reflexión plurianuales.
- Un despliegue de dichos objetivos, hasta los niveles operativos, de Áreas, Servicios y Programas, en un proceso anual, que incluye la elaboración de los presupuestos.
- Un control y seguimiento interno de la gestión, continuo durante el año, que posibilita, si fuera necesario, la reconducción y ajuste de la actuación estratégica.
- Una rendición pública de cuentas, que no es sólo información de ejecución presupuestaria: dado que el presupuesto incorpora objetivos, debe informarse de su cumplimiento. Y cada plan publicado, debe tener su rendición o evaluación; no sólo el presupuesto, también el Plan Estratégico y el de Legislatura.

3. Modelo de gestión por objetivos para la administración local



Los módulos de la Guía responden a dicho ciclo, incluyendo además otros dos módulos que abordan aspectos comunes a todo el ciclo, que son el módulo 2 y el módulo 6.

Por tanto, tras este primer módulo de Visión general de la Gestión por Objetivos:

- El **Módulo 2, Sistema de Indicadores**, analiza unos modelos que ayudan a definir indicadores y sistemas completos o integrados, o Cuadros de Mando Integrales.
- El **Módulo 3** describe los procesos y resultados a obtener de la **Planificación Estratégica**, la del **Municipio**, habitualmente a largo plazo, y la del **Ayuntamiento** como Corporación, que debería ser cada 4 años, coincidente con la legislatura.
- El **Módulo 4** analiza en detalle el proceso de **Planificación anual y elaboración de los pre-supuestos**, haciendo especial incidencia en la necesidad de fijar objetivos e indicadores de medida.
- El **Módulo 5** trata tanto del **Seguimiento y control de la gestión**, que se realiza internamente, como de la **Rendición de cuentas** al exterior, a los ciudadanos y otros agentes, ya que ambos se basan en la utilización de información.
- Finalmente, el **Módulo 6** trata de los **aspectos organizativos y de gestión** que son clave para soportar la gestión por objetivos.