

Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

Módulo 2 **Sistemas de Indicadores**

1. INTRODUCCION: LA NECESIDAD DE UN MODELO

El rendimiento de las administraciones se ha venido midiendo en términos de lo que se hace, la cantidad de bienes y servicios prestados: nuevos equipamientos, número de plazas de aparcamiento o número de usuarias y usuarios atendidos en la biblioteca. Son medidas que muestran los bienes que se producen y los servicios que se prestan, lo que la administración hace.

Estas medidas son importantes, pues muestran en qué se gasta el dinero. Pero cuando el enfoque se centra casi exclusivamente en lo que se gasta y lo que se hace, se corre el riesgo de perder de vista el para qué se hace, la perspectiva de la comunidad y la ciudadanía. ¿A cuántos usuarias y usuarios debe de atender la biblioteca? ¿El objetivo es sólo que crezca el número de usuarias y usuarios? ¿Cuanto debe crecer?

La medición del desempeño exige claridad en lo que se va a medir y en el porqué se va a medir. Pero si bien en el sector privado, los objetivos finales son claros (cuota de mercado, resultados), en el sector público no son tan obvios.

El objetivo final de cualquier administración, cada una en su ámbito de competencias, es mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Y esto no puede medirse sólo en términos económicos, y es difícil medirlo en términos cuantitativos. Los objetivos últimos de las administraciones tienen muchas facetas diferentes, son múltiples y variados.

Esta diferenciación entre lo que se hace (medidas de actividad) y lo que se quiere alcanzar finalmente con ello (impacto en la ciudadanía), no es tan grande en la administración local como en otras, dada la cercanía al ciudadano de los servicios municipales, y su reducido nivel de competencias en temas de gran política (económica, educativa, salud, etc.).

Algunos de los servicios que se prestan desde los ayuntamientos no tienen aparentemente finalidades o fines más allá de los de la propia prestación de los servicios con eficacia y calidad. Pero en muchos otros casos, no es así.

Por ejemplo, ¿cuáles son los objetivos finales, últimos, de un área de Cultura? Si se analiza lo que muchos planes estratégicos municipales definen en este ámbito, es habitual encontrar objetivos de ampliación de la oferta de servicios, de creación de nuevos equipamientos, y en muchos casos, objetivos amplios, de dirección, poco concretados:

- “Convertirnos en un referente de ciudad de la calidad, creatividad e innovación en el ámbito de los servicios culturales,.... Reforzar la oferta de servicios y actividades existentes, en lo relativo a la programación cultural ...”
- “Potenciar las actividades de ocio y cultural en la ciudad a partir de una mejora de la oferta de infraestructuras cualificadas, permitiendo dinamizar la actitud de la ciudadanía y una mayor capacidad de atracción al visitante. Acciones estratégicas o proyectos para ello: dotar a la ciudad con un teatro municipal de calidad, ... dinamizar y potenciar los museos existentes en la ciudad, introducir a la ciudad en los circuitos culturales, potenciando la cooperación con otras ciudades, ...”

1. Introduccion: La necesidad de un modelo

Se observa en general una brecha o “gap” entre los objetivos que suelen definirse en planes estratégicos, planes de legislatura y similares, y los que se controlan e informan en los presupuestos y en las memorias. Esta brecha se debe a varias causas principales:

- La propia dificultad de concretar los objetivos, muchas veces genéricos, que pueden ser útiles desde la perspectiva de marketing y proyección de imagen hacia el exterior, pero que son insuficientes para su desarrollo y la posterior rendición de cuentas: “mejorar la movilidad urbana y el tráfico, apoyar la integración de los inmigrantes, promover una oferta cultural atractiva, diversa y diversificada...”
- El problema que supone fijar metas concretas a los objetivos, por la falta de información histórica de referencia.
- Y muy importante, el plus de compromiso que supone concretar los objetivos, y que suele crear resistencias por parte de los responsables políticos: unos objetivos inconcretos dejan más flexibilidad a la hora de evaluar su cumplimiento: “hemos avanzado, hemos mejorado,...”

Como consecuencia, hay una preponderancia de indicadores de actividad o volumen de servicios prestados, y una falta de indicadores de resultados y logros en la sociedad.

Una adecuada selección de indicadores requiere mantener un equilibrio entre lo que instintivamente tendemos a medir (aquello sobre lo que se tiene total control, sobre lo que fácilmente pueden demostrarse resultados), y aquello que realmente importa desde la perspectiva de la ciudadanía y la comunidad. No debe olvidarse que las personas tienden a hacer aquello que se mide, lo que se les pide; por ello, es imprescindible que lo que se mide sea realmente lo que se quiere alcanzar, lo importante.

Esta situación no es casual, sino reflejo de la dificultad para implantar la gestión por objetivos en las administraciones públicas.

¿Cómo abordar esta complejidad? ¿Cómo integrar en un esquema razonable todas las diferentes facetas y caras que tienen los objetivos de una administración, el diverso tipo de actividades que deben desarrollar y el complejo conjunto de objetivos que deben alcanzar?

Parece necesario contar con un enfoque o marco que estructure y de coherencia lógica al conjunto diverso de conceptos a medir y gestionar.

Nos vamos a centrar en dos modelos, ampliamente utilizados, y que no son excluyentes, sino complementarios:

- El **Modelo Lógico** (*Logical Framework Approach*), surgido para la gestión de programas públicos.
- El **Cuadro de Mando Integral** (*Balanced Scorecard*) y su complemento, los Mapas Estratégicos, surgidos en el ámbito privado y cada vez más usado en el público.

2. MODELOS DE INDICADORES, O DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO

2.1. El Modelo Lógico de indicadores

El modelo lógico es un enfoque que viene siendo utilizado desde hace más de 30 años por los gestores y evaluadores de programas y políticas públicas.

Inicialmente desarrollado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), en la actualidad es utilizado por muchas organizaciones internacionales, gobiernos y administraciones, bien directamente, o con adaptaciones para adecuarla a sus planteamientos y prioridades en la gestión por objetivos.

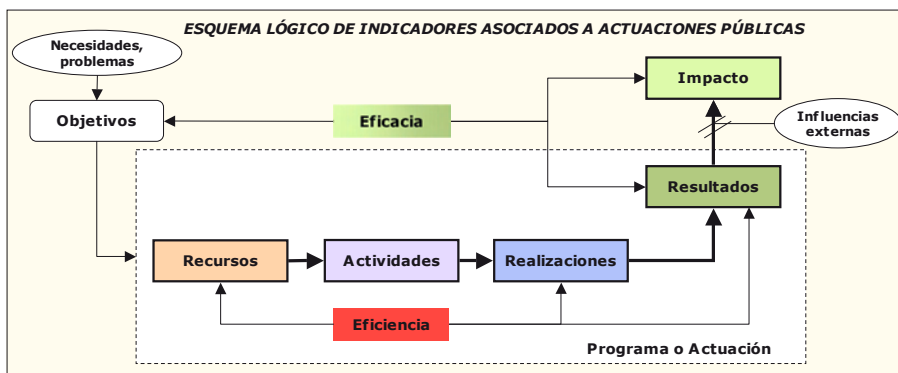
LA LÓGICA DE LOS OBJETIVOS DE UN PROGRAMA

Desde una perspectiva conceptual, la planificación de los programas públicos se realiza mediante un proceso que comienza por el establecimiento de objetivos y finaliza con la estimación de recursos, o presupuestos:

- Los programas se establecen con objeto de alcanzar un conjunto de **objetivos clave o estratégicos**, que se definen en general en términos de **impacto** a medio o largo plazo en la sociedad, en la calidad de vida de la ciudadanía. Estos objetivos están relacionados con las prioridades políticas definidas y con los planteamientos estratégicos que de ellos se derivan.
- Dichos objetivos constituyen la base de la intervención, y dan origen a un determinado número de **objetivos específicos**, más concretos, que se definen en forma de **resultados o efectos inmediatos** sobre las beneficiarias y los beneficiarios directos de las actuaciones planificadas.
- Para alcanzar estos efectos inmediatos, se deben articular y estructurar las realizaciones concretas, en términos de volúmenes de bienes y servicios a ejecutar.
- Dichas realizaciones exigen desarrollar un conjunto ordenado de **actividades y procesos intermedios**, para lo que son necesarios unos determinados **volúmenes de recursos**, materiales y humanos.

¿Cuál sería entonces una clasificación de indicadores adecuada para la planificación, seguimiento y evaluación de un programa?

El cuadro siguiente recoge el esquema lógico utilizado, con más o menos modificaciones, en muchas administraciones públicas.



TIPOS DE INDICADORES PLANTEADOS EN EL MODELO: DESCRIPCIÓN

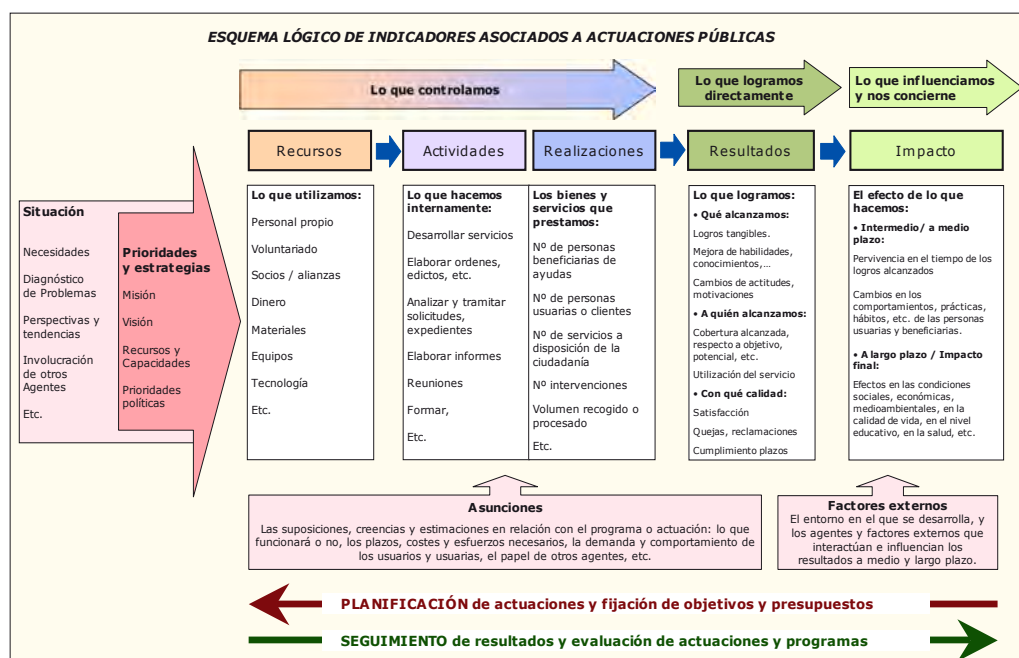
Indicadores de Recursos: Miden la cantidad de recursos, financieros, materiales (edificios, maquinaria, equipos, etc.), humanos (número y conocimientos de los trabajadores) o de otro tipo, utilizados para la realización de los bienes y servicios del Programa. (*Input* es el término original en inglés).

Indicadores de Proceso o Actividades: Miden las actividades y tareas intermedias que conforman el flujo o proceso interno del programa, y en general pueden ser indicadores tanto de volumen de actividades, como de plazos, costes o calidad. (*Process o Activity*).

Indicadores de Realizaciones: También llamados de **Servicios**, miden el volumen de bienes o servicios que se producen y prestan a las usuarias y usuarios, clientes o beneficiarias o beneficiarios del programa. Son las “salidas” del programa, habitualmente medidas en unidades físicas (Kilómetros de caminos, nº de cursos, etc.). (*Output*).

Indicadores de Resultados: Miden el resultado o efecto directo e inmediato alcanzado o que se pretende alcanzar con el programa. Al contrario que los de Impacto, los de Resultados son atribuibles a los gestores del programa. (*Direct or Immediate Outcome*).

Indicadores de Impacto: Miden los efectos o impactos que las actuaciones producen, no sólo sobre las beneficiarias y beneficiarios directos, sino más allá, sobre la sociedad en su conjunto. Los impactos pueden ser intermedios, o a medio plazo (beneficios en las usuarias y los usuarios, cambios de actitud, etc.) o finales o a largo plazo (cambios en el bienestar, calidad de vida, etc.). Su logro depende no solo de la eficacia del Programa, sino de la influencia de otros factores externos, por lo que no son atribuibles, más que parcialmente, a los gestores del programa. (*Impact or Intermediate or End Outcome*).



Indicadores de Eficiencia: Aquellos que relacionan el volumen de Servicios, e incluso los Resultados alcanzados en el Programa, con los recursos utilizados para lograrlos. Son los indicadores presupuestarios por antonomasia, los que pueden utilizarse para evaluar la razonabilidad de las asignaciones o ejecuciones presupuestarias, siempre que el número de servicios o productos diferentes no lo dificulte o imposibilite. (*Efficiency*).

Las **asunciones o hipótesis** sobre las que se basa el diseño de las actuaciones pueden tener importancia y ser útiles, o incluso imprescindibles, a la hora de evaluar el éxito o grado de cumplimiento de objetivos, y ayudar a explicar las causas por las que el programa o actuación no ha dado los efectos previstos, por defecto o por exceso. Algunas de las hipótesis pueden ser de tipo cualitativo (el comportamiento de las usuarias y los usuarios, la respuesta o nivel de aceptación, etc.), mientras que otras podrán dimensionarse (la evolución prevista de la demanda de servicios, los plazos y coste internos, etc.)

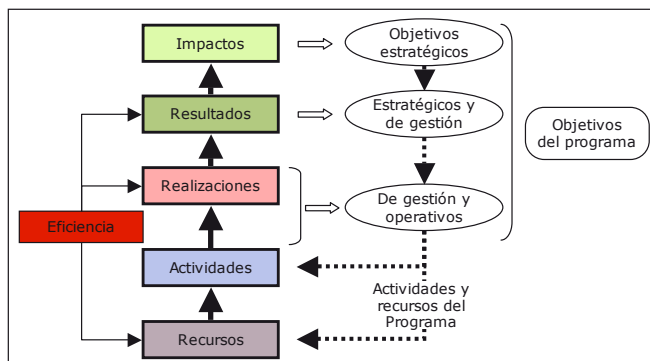
Los **factores externos** que influyen en las mismas áreas de resultados, pueden ser más difíciles de concretar: cambios sociales y en los comportamientos, cambios de los ciclos económicos, en la situación social, económica o laboral del entorno cercano, actuaciones de otros agentes y administraciones públicas, etc.

Por ello, siempre es de interés tener información sobre estos aspectos, definiendo **Indicadores de contexto** que ayuden a interpretar, a posteriori, los resultados. Pero teniendo claro que estos indicadores no formarían parte de los objetivos o cuadro de indicadores del servicio o programa.

TIPOS DE OBJETIVOS QUE DEBEN DEFINIRSE EN LOS PROGRAMAS Y ACTUACIONES PÚBLICAS

La razón de ser de las administraciones, cada una en el ámbito de sus competencias, es responder a las necesidades de la sociedad, impulsando un desarrollo social y económico sostenible. Sus metas finales deben estar por tanto en el logro de los **objetivos de impacto**.

Pero una cosa es lo que se quiere alcanzar, y otra lo que realmente se puede influenciar y controlar. Por ello, son necesarios los **objetivos de Resultados**, lo que en el corto plazo se está alcanzando, como única forma de ir controlando los resultados intermedios que, de acuerdo a la lógica de asunciones causa-efecto en que se basa el programa diseñado, deben permitir alcanzar los resultados finales.



Y hay que medir también las **Realizaciones**, o volumen de **Servicios realizados**, con objeto de poder evaluar si tienen un efecto suficiente en los resultados, para, de no ser así, establecer nuevas prioridades o modificar las actuaciones de los programas.

Y finalmente, existe el objetivo irrenunciable de **eficiencia** en la utilización de los recursos. La información de eficiencia completa y perfecciona la de eficacia o cumplimiento de objetivos, situándola en su contexto relativo en cuanto a capacidades.

EL PROBLEMA DEL GRADO DE ATRIBUCIÓN O RESPONSABILIZACIÓN EN LAS ACTUACIONES PÚBLICAS

Uno de los principales problemas a la hora de fijar objetivos en el ámbito público es el del nivel de atribución o influencia que las actuaciones de una administración tienen sobre un objetivo final o último. Cuanto más hacia arriba nos movemos en el modelo lógico, hacia los impactos finales en la sociedad, más nos alejamos de resultados que están totalmente bajo el control de un programa, un servicio, o el propio Ayuntamiento.

2. Modelos de indicadores, o de medición del desempeño

El problema de la atribución surge cuando las actuaciones de una administración tienen algún efecto, impactan sobre el objetivo final, pero no lo controlan en su totalidad.

Está claro que tener las calles limpias es un objetivo del Ayuntamiento, lo mismo que conseguir que sean seguras, o favorecer la creación de empleo. Pero los efectos de sus actuaciones no son del mismo rango. En el caso de la limpieza, tiene competencias exclusivas: capacidad de elaborar su propia normativa, decidir como realizar el servicio, etc. Pero no ocurre lo mismo en el caso del empleo, o de la seguridad.

Es difícil concretar donde establecer las fronteras de la responsabilización por los resultados. En parte, es una cuestión de sentido común, de juicio informado, más que de hechos: no se puede juzgar del mismo modo algo totalmente bajo control, y algo que no lo está; los propios responsables de su gestión, la oposición, y la propia sociedad, también deben ser capaces de diferenciarlo.

Un Programa debe definir objetivos sobre aquello sobre lo que tiene un razonable nivel de influencia y control, y donde puede ser capaz de demostrar que sus actuaciones tienen una contribución significativa o apreciable en la situación final.

Desde un punto de vista teórico por tanto, debería establecerse una distinción entre dos tipos de objetivos, y por tanto de indicadores:

- Indicadores sobre los que el Programa tiene una clara capacidad de actuación, que son una adecuada medida del rendimiento del programa. En este grupo entrarían todos los indicadores de Recursos, Actividad, Realizaciones, Eficiencia y Resultados, y los de Impacto más directos, más inmediatos e incluso intermedios.
- Indicadores que tienen relación con el rendimiento del programa, con sus objetivos, pero sobre los que el programa no tiene control, o tiene un control muy limitado. En este grupo estarían todos los indicadores de Impacto final o a largo plazo, y algunos intermedios.

Siguiendo con los ejemplos anteriores, probablemente todos los indicadores relacionados con la limpieza de calles, entrarían en el primer grupo, pero en el caso del empleo, la tasa de desempleo en el municipio sería del segundo grupo, pues la capacidad de actuación del Ayuntamiento es limitada. En cambio, un indicador que midiese el empleo creado en el propio municipio sería ya más atribuible, e indicadores de empleo creado con apoyo del Ayuntamiento o empleo existente en el comercio de cercanía lo serían aún más.

Los indicadores no atribuibles, de impacto final (la tasa de desempleo, el número de delitos, etc.) monitorizan aspectos que realmente preocupan a la ciudadanía, y por tanto deben estar en la agenda y en las preocupaciones de los responsables políticos y técnicos. Recoger, elaborar y publicar estos indicadores, debe ser considerada una de las tareas importantes de las administraciones locales.

Y aunque un programa, su nivel de desempeño o cumplimiento de objetivos, no se debe juzgar por estos indicadores de impacto final, sino por los que le son atribuibles, sí que deben de tenerse en cuenta a la hora de evaluar si el programa es realmente relevante para los objetivos finales, para aquellos que constituyen la razón de su existencia.

Por ello, la mayoría de las veces estos indicadores se gestionan de modo diferente:

- No se fijan normalmente objetivos concretos sobre ellos, sino en todo caso, objetivos genéricos o de rango amplio: mejorar, mantener por debajo de ..., etc.
- No se informa de ellos en términos de grado de cumplimiento de objetivos, sino de estado y avance del municipio.

Hay que asumir esta complejidad, y poco a poco, todos, aprender a interpretar y situar en su medida adecuada los indicadores de impacto final.

DESCRIPCIÓN DE LOS TIPOS DE OBJETIVOS DE UN PROGRAMA O SERVICIO, Y EJEMPLOS DE INDICADORES

Los cuadros siguientes recogen los diferentes conceptos que pueden definirse en cada uno de los tipos de indicadores identificados, con algunos ejemplos a modo de referencia. Más adelante se recoge algún ejemplo completo.

2. Modelos de indicadores, o de medición del desempeño

Indicadores de RECURSOS	Ejemplos
Volumen de recursos utilizados (humanos, materiales o económicos). Al igual que los de <i>Proceso</i> , son normalmente de menos valor que otros para la gestión por objetivos, si no se ponen en relación con los Servicios o Resultados (Eficiencia)	- Gasto corriente - Nº de horas - Nº de personas
Coste de los recursos utilizados, o economía. Pueden tener mayor utilidad en los casos de productos y servicios adquiridos al exterior.	- Coste medio de personal. - Coste medio hora de subcontratación.
Nivel de recursos en relación a la población o beneficiarias y beneficiarios objetivo, o a otra dimensión objeto de actuación. Muestran el nivel de suficiencia de la dotación de recursos, permitiendo compararse con otras organizaciones.	- Nº asistentes sociales / 100 personas usuarias - Nº de guardas forestales por cada 100 Hectáreas

Indicadores de ACTIVIDAD	Ejemplos
Actividades realizadas. Medidas de los niveles internos de actividad o carga de trabajo existente	- Nº de informes previos - Nº de expedientes
Plazos internos. Cumplimiento de plazos internos o intermedios del proceso.	Retraso medio en el registro de modificaciones
Calidad interna de los procesos y subprocesos, sin repercusión directa a la ciudadanía.	Nº de errores identificados

Indicadores de REALIZACIONES o SERVICIOS	Ejemplos
Volumen de servicios prestados. Indicadores del nivel de servicios prestados desde los diferentes departamentos. Junto con los de <i>Recursos y Proceso</i> , son los más fáciles de definir, y a veces los de menor valor, si no se da también una medida relativa de su eficacia o resultado.	- M² de nuevas aceras construidas - Nº de cursos de formación realizados
Grado de utilización de los servicios existentes, cuando la utilización no es el objetivo en sí mismo, sino sólo la medida del volumen de servicios prestados.	- Nº de consultas en la oficina de turismo. - Nº de llamadas

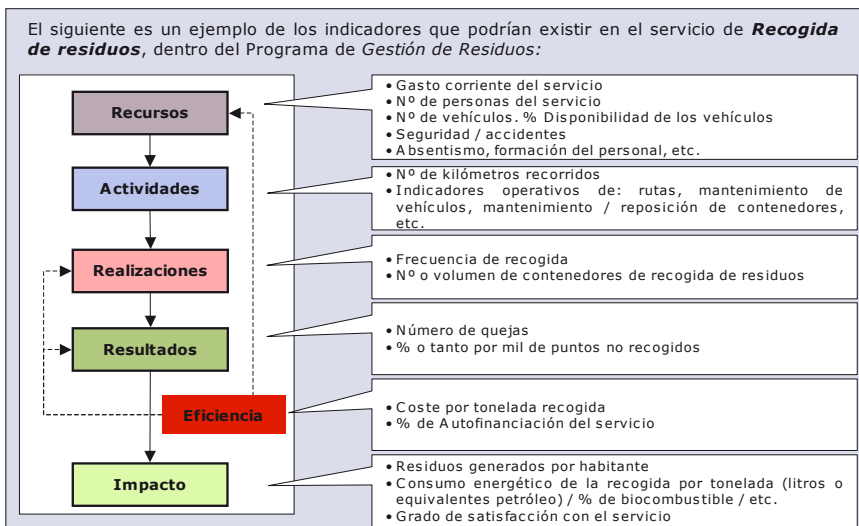
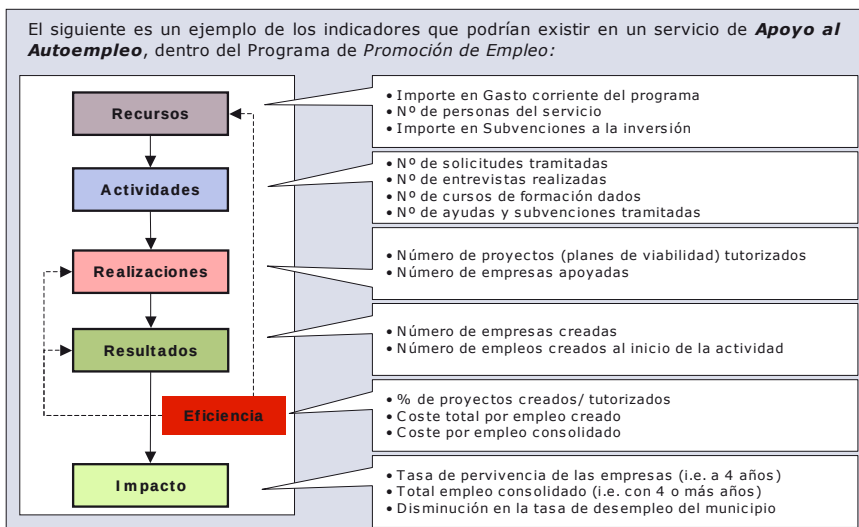
Indicadores de RESULTADOS	Ejemplos
Efectos y consecuencias directas de los bienes y servicios prestados y de las actuaciones realizadas	% de residuos reciclados - Tasa de pervivencia del empleo generado
Eficacia, o grado de cumplimiento de los objetivos directos de los programas y actuaciones definidos.	Nº de empleos generados con el programa
Nivel de cobertura de los servicios: personas usuarias o población alcanzada sobre población demandante o potencial de los servicios.	- Lista de espera % Solicitantes/ plazas
Grado de utilización por las usuarias y usuarios de los servicios puestos a su disposición, cuando tal utilización es un objetivo en sí mismo.	% utilización de instalaciones % de tramitaciones por Internet sobre el total
Calidad: Medidas directas de satisfacción de las usuarias y usuarios o las y los clientes y calidad: - Resultados de encuestas de satisfacción. - Reclamaciones, quejas, y similares.	- Índices de satisfacción - Nº de quejas o reclamaciones - Nº recursos aceptados
Calidad: Medidas indirectas de calidad y nivel de servicio: - Errores o fallos en la prestación del servicio. - Cumplimiento de plazos, plazos medios. - Otros, como facilidad de acceso o accesibilidad, cercanía, etc.	- Plazo medio tramitación solicitud - Tiempo medio de espera

Indicadores de EFICIENCIA	Ejemplos
Relación entre los Productos y Servicios realizados y los Recursos utilizados. Puede hablarse de dos tipos: - Coste unitario: coste / volumen de servicios o productos - Productividad: volumen de servicios o productos / recursos utilizados	- Coste por expediente - Coste/M² de acera reparada - Expedientes tramitados por persona - M² acera por operario/a
También, relación entre los Resultados obtenidos y los Recursos utilizados en los mismos, es decir, el coste de los servicios	- Importe recuperado / coste servicio inspección - Coste servicio de empleo / Nº de empleos generados

2. Modelos de indicadores, o de medición del desempeño

Indicadores de IMPACTO	Ejemplos
Impacto final, a medio/largo plazo, de las actuaciones sobre la población objetivo, y la ciudadanía en general. Son los más difíciles de definir, pues sobre ellos inciden factores externos, fuera del alcance de las actuaciones públicas. Además y por ello, los que habitualmente no se reflejan en los planes. Eficacia final o Efectividad, es decir, grado de cumplimiento de los objetivos de Impacto final, cuando hayan sido definidos Calidad de vida: miden las condiciones y nivel de vida en los ámbitos sobre los que, en mayor o menor medida, inciden las actuaciones municipales.	• Práctica deportiva • Nivel educativo • Contaminación atmosférica • Tasa de paro • Renta familiar • Nivel de pobreza • PIB / Habitante

Los dos cuadros siguientes recogen ejemplos de la aplicación de este modelo a dos servicios concretos. En ellos se observa que la frontera entre resultados e impacto, no es clara. Por ello, al hablar de impactos, muchas veces se diferencia entre **Impactos intermedios** o a medio plazo, e **Impactos finales** o a largo plazo.



Resultados e Impactos: una frontera imprecisa, que depende de las características de la actuación y de la ambición con que se defina

Los indicadores de Impacto deben tener una clara unión con la misión del servicio o programa, con su razón de ser: no miden lo que el servicio o programa hace, sino para qué lo hace, qué se quiere alcanzar o sobre qué se quiere influir: aspectos de importancia para las usuarias y los usuarios de los servicios, y de modo más general para la ciudadanía.

Los indicadores de Resultados por el contrario, están más directamente unidos a lo que el servicio o programa realiza y a sus efectos inmediatos, incluida la calidad del servicio prestado.

En el ejemplo anterior de gestión de residuos, el indicador de residuos generados/recogidos por habitante, puede verse como un indicador de actividad, de volumen de trabajo (recogidos). Pero desde una perspectiva más amplia, puede verse como un indicador de Impacto (generados), sobre el que inciden múltiples factores fuera del alcance del propio Ayuntamiento: los hábitos de consumo, la reducción del volumen de envases y embalajes en los productos, etc. Si desde el Ayuntamiento se realizan actuaciones (sensibilización, demostración, etc.) de consumo responsable tendientes a reducir el volumen de residuos, podrá convertirlo en un objetivo propio; pero también podrá dejarlo como un indicador de actividad sin más.

Lo importante y lo primero a definir no son por tanto los indicadores, sino los objetivos que se desean alcanzar. Y la definición de indicadores por tanto debe empezar por los de Impacto y Resultado, no por los de Recursos.

Por ejemplo, en el cuadro de indicadores de recogida de residuos anterior, se han incluido indicadores que reflejan el objetivo de reducir el consumo energético y la aportación de emisiones, que no aparecerían si no se plantea este objetivo.

Por tanto, estos modelos son una guía, pero la definición de indicadores no es mecánica ni aséptica, es consecuencia de la definición previa de objetivos.



Check-list básico para identificar objetivos de Resultado e Impacto

- ¿Describe un resultado final, impacto o consecuencia para la comunidad o el grupo de clientes. Usuarias y usuarios o beneficiarias y beneficiarios objetivo?
- ¿Está alineado con la misión y propósito o visión de la unidad?
- ¿Es consistente con los objetivos o metas públicas de las administraciones de rango superior?
- ¿Es consistente con la legislación actual o la que pueda desarrollarse?
- ¿Tiene una clara orientación estratégica?
- ¿Explica por qué la unidad presta el servicio concreto de que se trate, más que el qué o el cómo se presta el servicio?
- ¿Está definido de modo que evite consecuencias o incentivos perversos o no deseados en las gestoras y los gestores y/o empleadas y empleados públicos?
- ¿Es medible usando indicadores adecuados?

Fuente: Department of Treasury and Finance. Government of Western Australia. *Outcome Based Management: Guidelines for use in the Western Australian Public Sector*. Perth, 2004.

2.2. El modelo del Cuadro de Mando Integral

Aunque el concepto de Cuadro de Mando como “panel de control” o panel de indicadores es antiguo, su popularización se produce a partir de 1994, con los trabajos de los profesores Kaplan y Norton³ sobre el Cuadro de Mando Integral (CMI), o Balanced Scorecard (BSC) en su nomenclatura inglesa original.

El modelo surge de la constatación de las limitaciones de la información utilizada para gestionar, basada en información económica: si sólo medimos resultados, ventas y costes, tendremos una foto clara del pasado reciente, pero estaremos ignorando aspectos clave para el futuro, como las relaciones con clientes, o el desarrollo de las personas.

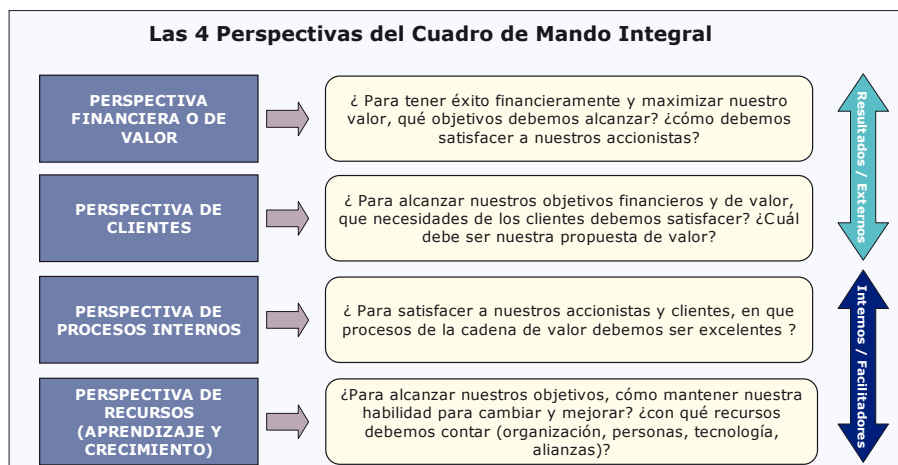
Se hacía necesario un mayor énfasis en los factores que conforman la creación de valor y el potencial a largo plazo de las empresas, equilibrando a las medidas clásicas financieras. En definitiva, una mayor alineación de las medidas con los factores estratégicos clave.

³ Kaplan, Robert y Norton, David P. *Translating Strategy into Action. The Balanced Scorecard*. Boston: Harvard Business School Press, 1994.

2. Modelos de indicadores, o de medición del desempeño

Para ello, los indicadores de medición deberían poder responder a cuestiones clave en cuatro perspectivas o ámbitos diferentes:

- Financiera: ¿qué debemos alcanzar para nuestros accionistas?
- Clientes: ¿qué debemos aportar a nuestros clientes?
- Procesos Internos: ¿en qué procesos debemos ser excelentes?
- Aprendizaje y Crecimiento: ¿cómo continuar mejorando y creando valor?



Bajo este enfoque, la información para la gestión debe ser un conjunto equilibrado de indicadores de todos los aspectos estratégicos; debería ser un Cuadro de Mando Integral.



Concepto de Cuadro de Mando

Herramienta de gestión compuesta por un conjunto reducido y coherente de indicadores,

- que refleja de una manera clara, los objetivos prioritarios que una organización o unidad desea alcanzar, aportando una visión comprensible e integral de la misma,
- lo que le permite conocer si la evolución de su área de gestión es la adecuada, si se están alcanzando los objetivos definidos,
- y de no ser así, le ayuda a identificar en dónde es necesario profundizar y actuar.

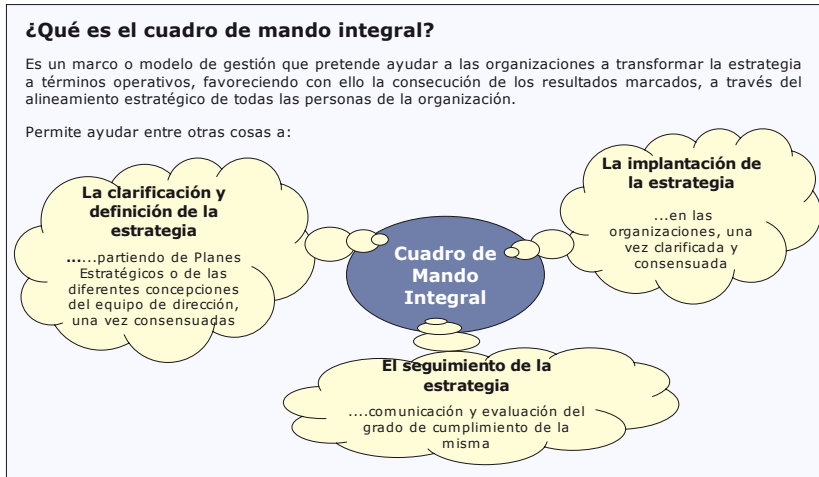
Fuente: *elaboración propia*

EVOLUCIÓN DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL

El Cuadro de Mando ha ido evolucionando en contenido y en la ambición de sus objetivos, desde una herramienta para la medición del rendimiento o desempeño (sistema de indicadores), hasta un modelo de gestión.

- En sus inicios, sus propios creadores la definían como una herramienta de medición, para ayudar a medir correctamente el desempeño de una organización.
- Posteriormente, se introdujo el concepto de objetivos estratégicos, como forma lógica de ayudar a definir un número de indicadores reducido.
- El modelo se fue ampliando, añadiendo herramientas como los Mapas Estratégicos y las iniciativas estratégicas.

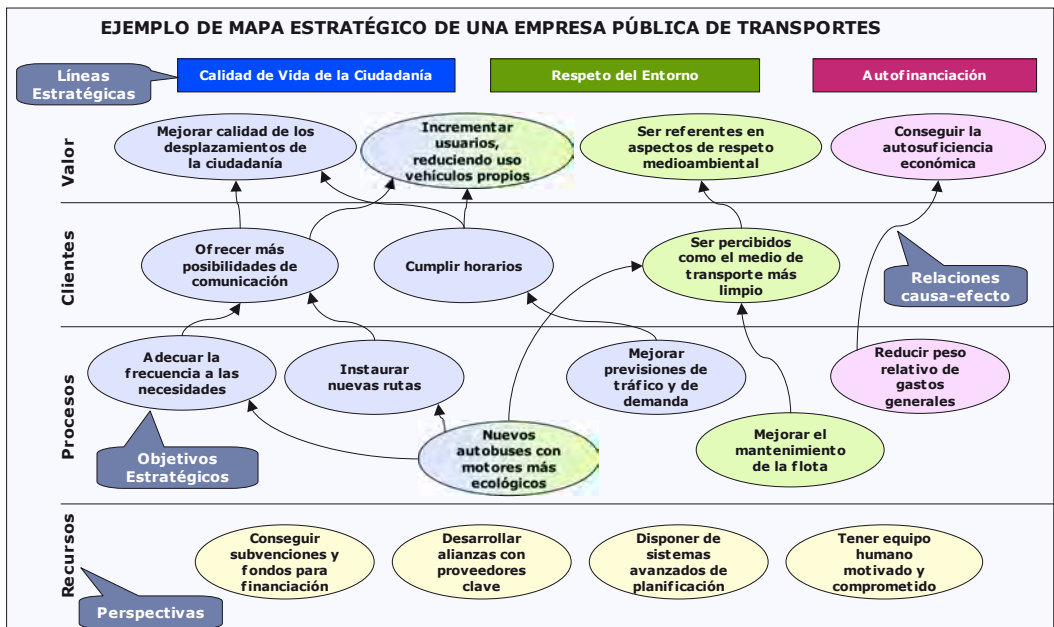
Todo ello ha llevado a considerarlo como un sistema para implantar la estrategia en las organizaciones. Para conseguir una organización enfocada a la estrategia (*Strategy Focused Organization*), alineando a todas las personas en la misma dirección.



El éxito y desarrollo del modelo en el sector privado ha sido muy importante, casi espectacular. Muchos Planes Estratégicos de organizaciones de cierta dimensión, plasman sus estrategias en un Mapa Estratégico, y pocas son las compañías importantes que no tienen, de un modo u otro, definido un Cuadro de Mando Integral.

PRINCIPALES COMPONENTES DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL

El Cuadro de Mando se asienta, fundamentalmente, en la elaboración de un mapa estratégico, en el que se reflejan los objetivos estratégicos en las perspectivas definidas, y en la selección de indicadores que permiten medir la consecución de dichos objetivos.



2. Modelos de indicadores, o de medición del desempeño

Los componentes principales del modelo en su conjunto son tres:

- El **Mapa Estratégico**, que recoge los planteamientos estratégicos de la organización. El elemento básico del mapa son los **objetivos estratégicos** de cada una de las **perspectivas**, que se interrelacionan mediante **relaciones causa-efecto**. En ocasiones se utiliza el concepto de **líneas estratégicas**, que cruzan transversalmente los ejes.
- El **Cuadro de Mando Integral**, que recoge los **indicadores** definidos para realizar el seguimiento de los objetivos estratégicos.
- Y en un segundo nivel, las **Iniciativas estratégicas**, o actuaciones estratégicas a poner en marcha para alcanzar los objetivos estratégicos.



Orientando toda la definición estratégica, se hallan la misión y visión de la organización. La **Visión** es lo que la organización quiere ser en el futuro, es decir, su aspiración. La **Misión**, en cambio, es su razón de ser, lo que debe hacerse para alcanzar la visión.

Las **Líneas Estratégicas** son los grandes temas que deben guiar el desarrollo de la organización, los pilares básicos que orientan la organización hacia su visión. También suelen denominarse Ejes estratégicos o Retos. Son transversales al Mapa, cruzando las perspectivas, y se representan en colores o columnas diferentes. No siempre se utilizan, pues puede ser suficiente con la identificación de los objetivos estratégicos.

Los **Objetivos estratégicos** son los logros fundamentales que se quieren alcanzar, relacionados con el posicionamiento estratégico de la entidad, sus fines principales. Se estructuran en perspectivas, de modo que el conjunto sea integral o equilibrado, y se interrelacionan entre ellos mediante vínculos causa-efecto, de los que se representan los más significativos e importantes (en realidad, puede decirse que casi todos los objetivos son interdependientes).

Los **Indicadores** son los elementos concretos con los que se miden los objetivos, para los cuales se fijan unos valores objetivos concretos, o **metas**, que permiten analizar su grado de cumplimiento. Los indicadores deben ser claros, sencillos, y coherentes y adecuados al objetivo al que van asociados.

Las **Iniciativas estratégicas** son las actuaciones estratégicas a poner en marcha para alcanzar los objetivos definidos (estrategias, planes, o relación de proyectos con relevancia estratégica).

La utilización de software específico, con representación gráfica de los componentes, códigos semafóricos para visualizar la marcha de los objetivos (rojo, alejado del objetivo; naranja, cercano al objetivo; verde, superado), con seguimiento y despliegue de las estrategias, etc., ha popularizado aún más la implantación del Cuadro de Mando Integral.

Con independencia de disponer o no de herramienta, es habitual reflejar los componentes principales, Objetivos, Indicadores y Metas, y Estrategias, en tablas o cuadros, pues obligan a una redacción más sintética y esquemática, permitiendo una mejor asimilación.

Resumiendo, el Cuadro de Mando Integral es una herramienta que puede ayudar a formular la estrategia, a comunicarla, a desplegarla y a alinear los objetivos de la organización y de las empleadas y empleados, a motivar, además de a seguir su cumplimiento.

2.3. Cuadro de Mando Integral para Ayuntamientos

La mayoría de las experiencias de éxito en la implantación del Cuadro de Mando Integral provienen de empresas del sector privado. Estas organizaciones tienen como fin principal proporcionar rentabilidad a sus accionistas, por lo que la perspectiva financiera domina en la estructura del Cuadro de Mando, situándose en la cúspide.

En las administraciones públicas, no puede ser así. Sus objetivos últimos son la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía a los que sirven, su bienestar económico, su salud, educación, etc., obviamente, con una eficaz gestión de los recursos. En la perspectiva superior debe situarse por tanto a la ciudadanía, a la sociedad. Esto requiere adaptar el modelo general del Cuadro de Mando a las organizaciones públicas.

¿Y cuál es la estructura de Cuadro de Mando que se utiliza en la administración pública? No tiene una respuesta única. Los que se utilizan más habitualmente son las siguientes:

- Mantener el modelo del sector privado. No nos parece la más adecuada, por lo ya comentado.
- Mantener el mismo modelo, pero utilizando la perspectiva Financiera de modo más amplio, denominándola perspectiva de Valor. Es el utilizado por el modelo de la Junta de Andalucía para Ayuntamientos menores de 50.000 habitantes.
- Mantener las 4 perspectivas, pero situando la del cliente por encima de la financiera, de modo que englobe no sólo al cliente o usuaria o usuario directo de los servicios, sino a toda la ciudadanía.

El que consideramos más adecuado, también para las entidades locales, es el modelo que separa la perspectiva de la ciudadanía como usuaria y usuario o cliente directo de los servicios, de la perspectiva de la sociedad o comunidad. Esto diferencia a las organizaciones públicas de las privadas, reconociendo la misión de generar valor público y servir a la sociedad.



Esta es la estructura utilizada por muchas de las administraciones públicas y municipios que aplican el Cuadro de Mando Integral, aunque no todas. Entre ellas, algunas de las que incluimos como ejemplo a continuación.

2. Modelos de indicadores, o de medición del desempeño

EJEMPLOS DE CUADROS DE MANDO MUNICIPALES

Aunque la aplicación del Cuadro de Mando es cada vez más frecuente en el ámbito municipal, hasta la fecha casi no existen aplicaciones completas en ayuntamientos o municipios españoles, y si las hay, no han sido aún divulgadas.

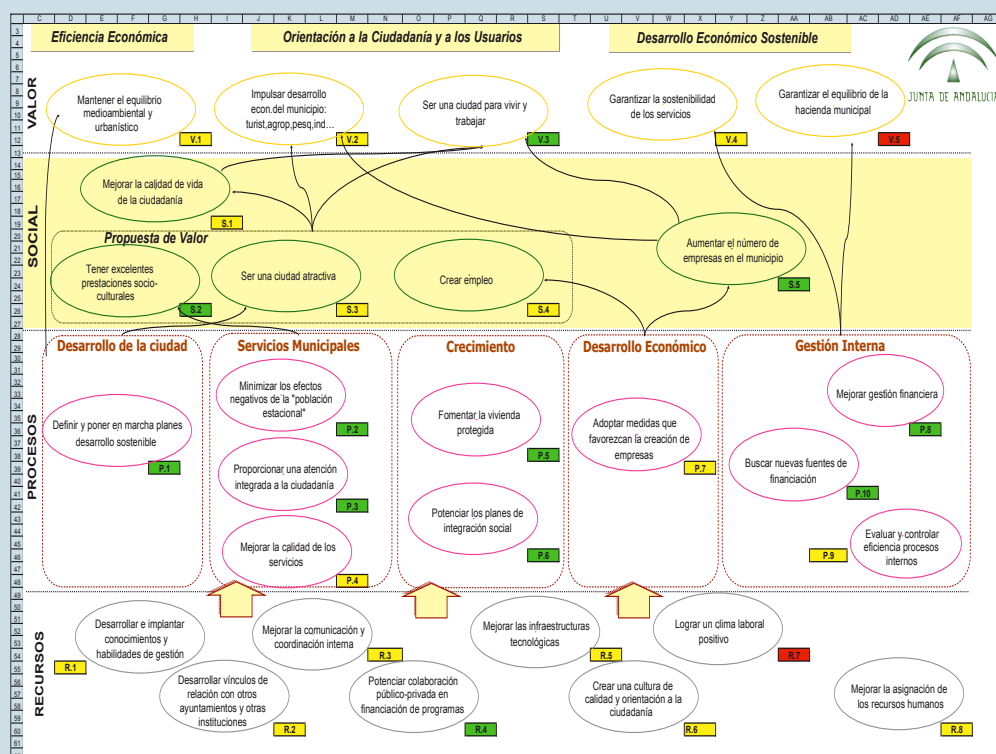
Las más conocidas son aplicaciones parciales, en áreas o departamentos concretos, como por ejemplo, en el Área de Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Pozuelo, en Madrid, o en el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés, también el Área de Economía y Hacienda, o el Servicio de Bomberos y el de Vía Pública del Ayuntamiento de Barcelona.

Por esta razón, incluimos un ejemplo de otro país, en concreto de *Barking and Dagenham*, uno de los distritos municipales de Londres, con unos 165.000 habitantes. Aunque las competencias municipales varían de un país a otro, creemos de interés poder mostrar un ejemplo de aplicación en un municipio en su conjunto.

Presentamos también, de modo resumido, el Mapa Estratégico definido desde la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía para los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes. Se trata de un Mapa y un Cuadro de Mando Integral marco o estándar, que debería ser adaptado por cada ayuntamiento a su situación particular.



Cuadro de Mando Integral para los Ayuntamientos andaluces de menos de 50.000 habitantes



Fuente: Extractado de la publicación *Cuadro de Mando Integral para los Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes*. Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación 2004. (disponible en página web)



Mapa Estratégico y Cuadro de Mando del Área de Economía, Hacienda y Régimen Interior del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, en Madrid.

Tras la llegada de un nuevo equipo gestor, proveniente del mundo privado, al Área de Economía y Hacienda, se inicia el proyecto de definición del Mapa y Cuadro de mando, para clarificar y compartir la visión del Área entre todos los miembros de la misma, y hacerla operativa.

El modelo define 4 Líneas Estratégicas, que son las que encabezan el Mapa que se recoge más abajo:

- **Incrementar los Ingresos sin aumentar los Impuestos:** Mejorar la eficiencia y eficacia de la Gestión Tributaria mediante la mejora de los procesos actuales de recaudación y la creación de nuevas formas de ingreso que no supongan un aumento de los impuestos.
- **Acercarnos al Ciudadano:** Mejorar la relación y comunicación con los ciudadanos del municipio tanto es su papel de ciudadanos y contribuyentes cómo en el de proveedores de servicios.
- **Ser excelentes en el servicio interno a las Concejalías del Ayuntamiento:** Convertir el Área en un verdadero “backoffice” que dé el mejor servicio a cada una de las distintas concejalías en los distintos ámbitos de actuación con ellas: compras, presupuestación, pagos, etc.
- **Ilusionar al equipo con el proyecto:** Lograr el compromiso de todos los miembros del equipo para conseguir el éxito del proyecto motivándoles con nuevas posibilidades de Formación y de Desarrollo de su Carrera Profesional.

El cuadro siguiente resume los objetivos estratégicos e indicadores principales del Área. Como se ve, las perspectivas utilizadas son las estándares del modelo general de Cuadro de Mando, llamando perspectiva de Valor, y no Financiera, a la superior:



Es intención del Ayuntamiento ir extendiendo la aplicación del Cuadro de Mando al resto de las Áreas.

Fuente: Documentación del Ayuntamiento de Pozuelo (2005)

2. Modelos de indicadores, o de medición del desempeño

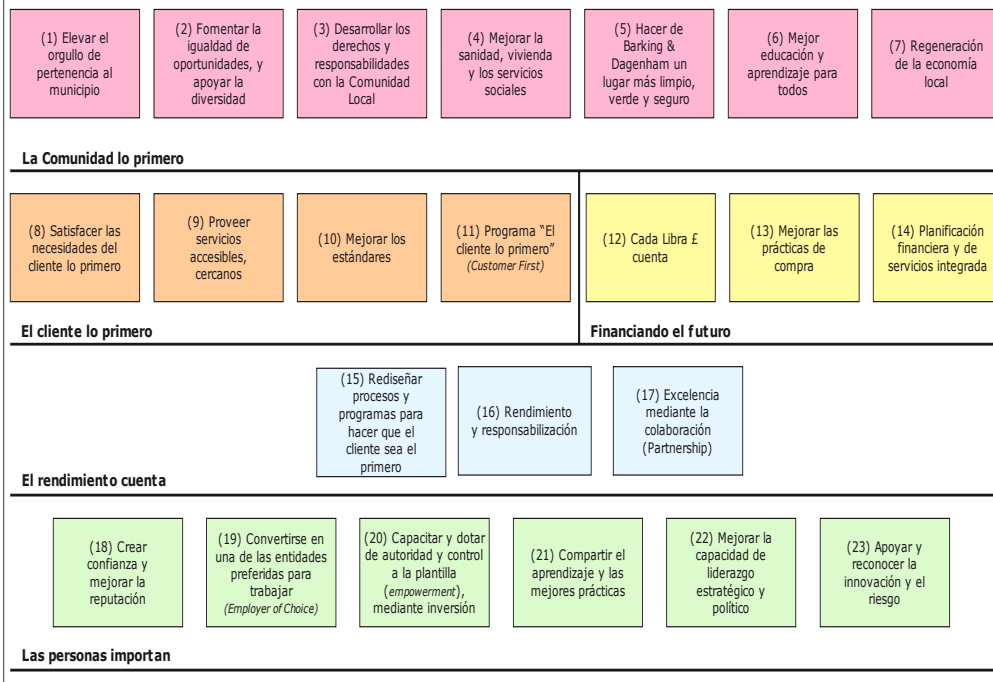


Mapa Estratégico y Cuadro de Mando del Distrito Municipal de Barking and Dagenham (Reino Unido).

El Mapa Estratégico recoge los 23 objetivos estratégicos, estructurados sobre cinco ejes o perspectivas, de las que se ha hecho una definición más estratégica y orientadora de sus contenidos:

- **Las personas importan.** Es la perspectiva de Recursos, específicamente de Recursos Humanos.
- **El rendimiento cuenta.** Es básicamente la perspectiva de procesos.
- **Financiando el futuro.** Corresponde a la perspectiva financiera.
- **El cliente lo primero.** Perspectiva de clientes o usuarios y usuarias.
- **La comunidad lo primero.** La perspectiva de la ciudadanía del municipio.

MAPA ESTRATÉGICO DEL DISTRITO MUNICIPAL DE BARKING AND DAGENHAM



Recogemos también el conjunto de indicadores que componen el cuadro de Mando Integral, asociados a cada uno de los objetivos estratégicos anteriores.

Alguno de los indicadores hace referencia al concepto BVPIs, *Best Value Performance Indicators*. Son un conjunto de indicadores obligatorios (actualmente 90) desarrollados por los Departamentos del Gobierno para medir el desempeño de las autoridades locales. Todas las autoridades locales deben medirse con los indicadores BVPI. Los datos son recogidos y auditados anualmente por la *Audit. Commission*.

Indicadores del Distrito Municipal de Barking and Dagenham

La Comunidad lo primero

1. Elevar el orgullo de pertenencia al municipio
 - % de residentes con una percepción positiva del Municipio
2. Fomentar la igualdad de oportunidades, y apoyar la diversidad
 - Nivel de “Estándar de Igualdad” para el Gobierno Local al que se ajusta el Ayuntamiento
 - Puntuación porcentual en la “Obligación de promover la igualdad racial”, según lo definido en el BVPIs
 - % de entidades públicas del municipio con Política de Igualdad definida
 - % de entidades públicas del municipio con Política de Igualdad evaluada
3. Desarrollar los derechos y responsabilidades con la Comunidad Local
 - % de residentes que se sienten involucradas e involucrados – consultadas y consultados
4. Mejorar la sanidad, vivienda y los servicios sociales
 - N° de fallecimientos por enfermedades coronarias (por 100.000 hab.)
 - Índice de mortalidad por cáncer
 - Índice de embarazos en menores de 18 años
 - % de hogares que se adecuan al estándar de “dignidad”
5. Hacer de Barking & Dagenham un lugar más limpio, verde y seguro
 - % de ciudadanía encuestada que se sienten bastante o muy segura, a la noche, en la vía pública
 - % de ciudadanía encuestada que se sienten bastante o muy segura, durante el día, en la vía pública
 - % de ciudadanía con una percepción positiva del Municipio en cuanto a su apariencia
6. Mejor educación y aprendizaje para todos
 - % de indicadores de educación y aprendizaje por encima de la media nacional
 - % de indicadores de educación y aprendizaje en o por encima del cuartil superior
7. Regeneración de la economía local
 - Ranking de ingresos medios de la ciudadanía de B&D en comparación con resto de Londres (33 Distritos)

El cliente lo primero

8. Satisfacer las necesidades del cliente lo primero
 - % de residentes satisfechos con los servicios prestados
9. Proveer servicios accesibles, cercanos
 - % de los indicadores de accesibilidad en o por encima del cuartil superior
10. Mejorar los estándares
 - % de indicadores de calidad del servicio en o por encima del cuartil superior
11. Programa “El cliente lo primero” (*Customer First*)
 - % de preguntas resueltas completamente en el primer punto de contacto

Financiando el futuro

12. Cada Libra £ cuenta
 - % de indicadores de coste en el mejor cuartil
 - % del presupuesto de inversión ejecutado
13. Mejorar las prácticas de compra
 - % de residentes satisfechos con los servicios prestados mediante contrato (por entidades ext.)
 - % de gasto interno frente al gasto externo
 - % de mejora de la satisfacción del cliente en los servicios prestados mediante contrato
14. Planificación financiera y de servicios integrada
 - % de hitos clave alcanzados en la Estrategia Financiera a Medio Plazo

El rendimiento cuenta

15. Rediseñar procesos y programas para hacer que el cliente sea el primero
 - N° de tipos de interacciones que son soportadas electrónicamente, en % sobre el total de tipos de interacciones que son legalmente posibles de modo electrónico
16. Rendimiento y responsabilización
 - % de BVPIs en el cuartil superior (excluidos los de coste)
 - % de BVPIs en los dos cuartiles medios (excluidos los de coste)
 - % de BVPIs en el cuartil inferior (excl. los de coste)
17. Excelencia mediante la colaboración (Partnership)
 - % suelo previamente desarrollado (suelo urbano vacío o abandonado) disponible, que se ha utilizado
 - % de objetivos PSA (*Performance Service Agreement*) alcanzados, en base anual

Las personas importan

18. Crear confianza y mejorar la reputación
 - Puntuación 1 a 10 otorgada por agentes clave, sobre 7 indicadores de Reputación Corporativa
19. Convertirse en una de las entidades preferidas para trabajar (*Employer of Choice*)
 - N° de días de trabajo perdidos por enfermedad
 - % de empleadas y empleados con horario flexible
 - % de empleadas y empleados que consideran al Ayuntamiento un buen patrono
20. Capacitar y dotar de autoridad y control a la plantilla (*empowerment*), mediante inversión
 - *Investor in People* corporativo alcanzado, Si/No
 - Nivel de acreditación *Investor in People* alcanzado
21. Compartir el aprendizaje y las mejores prácticas
 - % de responsables que demuestran compartir mejores prácticas
22. Mejorar la capacidad de liderazgo estratégico y político
 - N° de empleadas y empleados fijos con un plan de desarrollo personal
 - % de empleadas y empleados satisfechos conque el liderazgo de sus responsables les permite desarrollar su trabajo alineado con las Prioridades de la Comunidad y los objetivos estratégicos
23. Apoyar y reconocer la innovación y el riesgo
 - N° de empleadas y empleados gratificados bajo el esquema de reconocimiento del personal por innovación

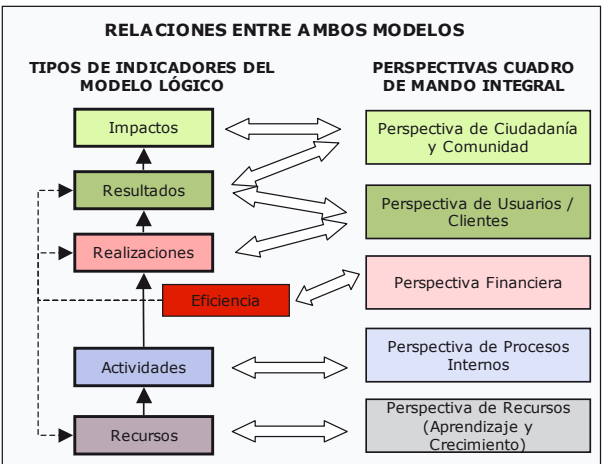
Fuente: *The Barking and Dagenham Council Scorecard Strategy Map 2004/05*. <<http://www.barking-dagenham.gov.uk/9-council/performance-delivery/bal-scorecard/bal-scorecard-menu.html>> [Consulta: febrero 2007].

2.4. Relaciones entre los modelos, y cuando usarlos

El Modelo Lógico se definió para la gestión y evaluación de programas individuales y proyectos, que tienen un único objetivo, una meta. Es aplicable a actuaciones enfocadas hacia un fin único, pues considera al programa como un proceso con un sólo objetivo.

El Cuadro de Mando Integral, por el contrario, está pensado para organizaciones con múltiples objetivos y procesos. Contempla objetivos intermedios así como aspectos intangibles de la organización: sus capacidades, potencialidades, etc.

Ambos tienen similitudes, y pueden ser complementarios. El esquema de la derecha muestra las relaciones más habituales entre los modelos, más claras en los niveles inferiores.



¿Cuándo aplicar uno u otro modelo? El Modelo Lógico puede tomarse siempre como referencia, para cualquier programa, actividad o servicio, pero el C.M.I. sólo tienen sentido en unidades organizativas de cierta dimensión y con cierta capacidad para organizarse y gestionar sus recursos: humanos, materiales, sistemas de información, etc.

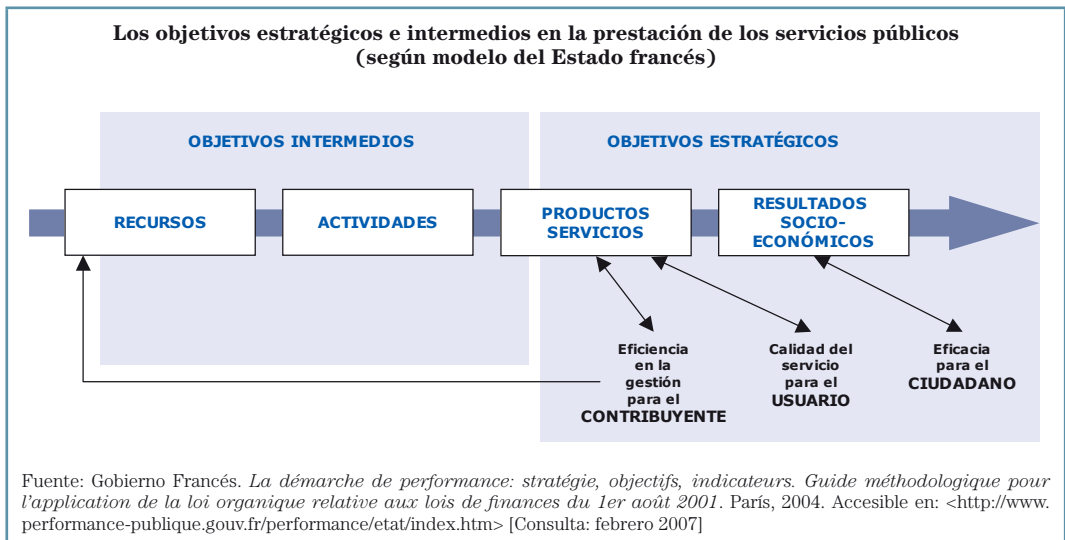
En donde tiene sentido utilizar Cuadros de Mando Integrales	
DÓNDE ES APLICABLE EL C.M.I.	DÓNDE NO ES APLICABLE
En Organismos Autónomos, Sociedades públicas, y similares: • Residencia de Ancianos • Euskaltegi • Patronato de Deportes • Etc.	En secciones o unidades pequeñas, y en Programas funcionales y en servicios concretos, muy específicos, que comparten recursos con otros servicios: • Retirada de vehículos • Señalización viaria • Fiestas • Desinsectación y desratización • Alumbrado público • Ayudas de emergencia social • Educación de adultos • Mercados, mercadillos • Etc.
En unidades organizativas amplias, como Áreas o Servicios: • Policía Municipal • Servicio de Deportes • Cultura • Urbanismo y Vivienda • Etc.	

Lo anterior son orientaciones genéricas que cada organización deberá adecuar a su situación. Pero es recomendable definir unas orientaciones comunes, evitando que diferentes Áreas aborden la implantación de Cuadros de Mando con enfoques, estructuras y criterios diferentes. Esto se comenta en el capítulo 4.

Recogemos, por su interés, el esquema de objetivos que desde hace poco se está utilizando en la administración del Estado francés. La ley orgánica relativa a las leyes de finanzas (LOLF) introduce nuevas normas para elaborar los presupuestos del Estado, estableciendo la obligación de definir objetivos con sus indicadores de medición. Como se ve en el esquema siguiente, han definido tres tipos o categorías de objetivos estratégicos, además de las tres de indicadores intermedios (recursos, actividades, y productos/servicios). En sus propias palabras:

2. Modelos de indicadores, o de medición del desempeño

- Objetivos de **eficacia socio-económica**, de interés para la **ciudadanía/ comunidad**. Describen los efectos o beneficios esperados de las políticas públicas para la ciudadanía (la comunidad), en términos de cambios en la situación económica, social, medioambiental, cultural, de la salud, etc., en la que viven, como resultado principalmente de dicha acción pública.
- Objetivos de **calidad de los servicios**, de interés para las **usuarias y usuarios**. Buscan mejorar la calidad del servicio prestado a la usuaria y usuario, la capacidad de satisfacer a la beneficiaria y beneficiario, sean usuarias y usuarios en sentido estricto, o no atendidos y necesitados.
- Objetivos de **eficiencia en la gestión**, de interés para la y el **contribuyente**. Expresan la mejora en el uso de los recursos, o relación entre los productos o la actividad (output) y los recursos (input). Es una forma de mostrar que los servicios producidos con un nivel de recursos pueden mejorarse, o que pueden reducirse los recursos necesarios para prestar un determinado nivel de servicio.



Estos **tres puntos de vista, ciudadano y ciudadana, usuaria y usuario, y contribuyente**, coinciden con las perspectivas superiores que sugerimos para el Cuadro de Mando del Ayuntamiento: la Ciudadanía/Comunidad, las y los Usuarios o Clientes, y la perspectiva Financiera.

3. USO DE INDICADORES EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

3.1. Distintos sistemas para diferentes necesidades

La medición no constituye un fin en sí mismo. La información, por muy fiable y exacta que sea, sólo servirá para producir informes que tendrán poca utilidad si no se tiene una idea clara de su finalidad, y sino se cuenta con los elementos necesarios para gestionarlo.

Y la finalidad varía dependiendo de quienes sean sus destinatarias y destinatarios. En general, y de modo simplificado, puede decirse que son cuatro los destinatarios principales de la información de desempeño o rendimiento en el ámbito municipal:

- Los propios gestores y gestoras y empleadas y empleados públicos.
- Sus superiores jerárquicos, normalmente las y los responsables políticos.
- Las legisladoras y legisladores, las y los responsables políticos de instancias superiores de la administración, y los organismos fiscalizadores y de control.
- La ciudadanía en general.

La información suministrada, su detalle, contenido y forma, debe ser la adecuada para cada grupo de destinatarios, que pueden tener intereses y necesidades diferentes. Debido a esta complejidad, el abanico de sistemas de indicadores que pueden encontrarse en las administraciones locales es muy amplio. Intentando clasificar los tipos de sistemas de indicadores habitualmente existentes, se puede hablar de:

- a. Sistemas de indicadores definidos por el propio Ayuntamiento **para su gestión interna**, y de sus Áreas y servicios, adaptados a las características específicas de cada municipio.
- b. Sistemas definidos por el propio Ayuntamiento para **informar al exterior**:
 - b.1 Sistemas de indicadores diseñados para **informar a la ciudadanía del grado de cumplimiento de los objetivos y los resultados alcanzados**. Se elaboran a partir de una selección de los indicadores anteriores de gestión interna.
 - b.2 Sistemas cuya finalidad es suministrar **información general** del municipio, normalmente **de tipo estadístico**: datos demográficos, sociales, económicos, etc. Suelen denominarse Observatorios locales.
- c. **Sistemas** definidos normalmente desde ámbitos territoriales superiores o supramunicipales, de modo voluntario u obligatorio (región, comunidad, país, etc.) Cuando no son obligatorios, sirven **de referencia** para definir los indicadores a utilizar internamente, e identificar los indicadores para informar a la ciudadanía:
 - c.1 Sistemas de indicadores que permiten a los ayuntamientos compararse unos con otros sobre los niveles de prestación de los servicios, su eficiencia, coste o calidad: son **sistemas de comparación o benchmarking voluntarios**.
 - c.2 Sistemas de indicadores definidos para informar periódicamente al público de los resultados alcanzados por los ayuntamientos en un conjunto de variables definidas: son **sistemas de medición del desempeño obligatorios**.

- c.3 Sistemas definidos para **ámbitos o áreas específicas** de preocupación o gestión pública, más o menos amplio, y aunque no sean de competencia exclusiva municipal: indicadores de desarrollo sostenible, calidad de vida, etc.

El primer tipo, los indicadores de uso interno, son el objetivo principal de la Guía, y se comentan más adelante. Sobre los sistemas para informar a la ciudadanía sobre el cumplimiento de objetivos, se profundiza en el Módulo 5, *Rendición de Cuentas*.

Comenzamos por comentar brevemente los sistemas definidos de modo externo al propio Ayuntamiento, pues algunos de ellos son muy útiles como fuentes de información a la hora de diseñar los indicadores para la gestión interna.

3.2. Sistemas de indicadores externos, de referencia

SISTEMAS DE INDICADORES PARA COMPARACIÓN O BENCHMARKING

Las experiencias en la utilización de indicadores como instrumentos de gestión en las administraciones locales son cada vez más numerosas. Desde diversas instancias se han promocionado y puesto en marcha iniciativas de benchmarking o comparación intermunicipal de carácter voluntario, o simplemente, han definido sistemas de indicadores para ayudar a las administraciones locales.



Algunas iniciativas de benchmarking de indicadores municipales

Otra iniciativa destacable es la del Área de Gobierno Local de la **Diputación de Barcelona**, que se inició en 1999, y que tiene cierta similitud con lo que se está haciendo en Gipuzkoa. Consta de indicadores en siete áreas: Policía Local, Limpieza viaria y residuos, Bibliotecas, Educación, Deportes, Servicios Sociales y Tecnologías de la información.

Se realiza mediante una toma de datos, y se edita anualmente un informe. Es voluntaria. Para su mantenimiento y mejora, realiza Círculos de comparación Intermunicipal, o talleres en los que participan expertos de los diferentes servicios. Un documento explicativo de los indicadores, con valores medios, puede encontrarse en: <<http://www.diba.es/pia/indicadors.asp>>

La **Fundación Pi i Sunyer** elaboró una “*Propuesta de Indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*” en 2003, en la que participaron diversos Ayuntamientos, no sólo de Barcelona.

Uno de los objetivos es que pudiera servir de punto de partida para aprobar una normativa que regule la rendición de cuentas de las entidades locales.

Existen muchas otras iniciativas de carácter voluntario. Por ejemplo, en **Alemania**, la principal iniciativa está auspiciada por el KGSt, <<http://www.kgst.de>> la mayor asociación de gobiernos locales alemana, y es la red IKO-Netz, ó IKON, que permite a los ayuntamientos asociados acceder a información comparativa sobre gran número de servicios o áreas. No es información pública.

En **Finlandia**, la Asociación finlandesa de Autoridades Locales comenzó en 1990 el desarrollo de una base de datos de benchmarking para entidades locales y regionales. La base de datos se explota por una sociedad dependiente de la Asociación (Efektia) y está limitada a las entidades participantes.

Normalmente estas actuaciones están promovidas por organizaciones públicas o que trabajan en el ámbito público: asociaciones o federaciones de municipios, gobiernos autónomos, regionales, diputaciones, etc.

El Sistema de Indicadores municipales que desde el año 2000 se impulsa desde el Servicio de Asistencia Municipal de la Diputación de Gipuzkoa entra dentro de éste grupo de sistemas de indicadores para la comparación y benchmarking.

Muchas de estas iniciativas, con el paso del tiempo, no son fáciles de mantener, si no van acompañadas de otras actuaciones que potencien o de algún modo fuercen o empujen su uso, internamente sobre todo, y hacia el exterior. Es por ello que cada vez es mayor la tendencia a convertir estos sistemas, inicialmente voluntarios, en obligatorios.

3. Uso de indicadores en la gestión municipal

SISTEMAS DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO OBLIGATORIOS

Aunque todavía son minoría, son cada vez más habituales los países o regiones que han regulado de modo obligatorio la obtención y publicación de indicadores municipales. Los más avanzados en este ámbito de gestión son probablemente los países anglosajones, con Gran Bretaña a la cabeza.



Algunos ejemplos de indicadores municipales de carácter obligatorio

El **Reino Unido** ha sido el país pionero. Ya en 1992, la Audit Commission elaboró una batería de indicadores para medir la actuación de los gobiernos locales. Tras la publicación de la Local Government Act en 1999, comenzó en el año 2000 con el programa Best Value. Este programa obliga a cada autoridad local dependiente del Gobierno central (Inglaterra) a informar sobre los *Best Value Performance Indicators*, y a informar al público sobre ellos, y elaborar un *Performance Plan*.

En la actualidad hay 94 indicadores para el año 2005-06, algunos con más de un ratio, habiéndose reducido a menos de la mitad desde el inicio. Se puede consultar la documentación en <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1161605>, y en <http://www.bvpi.gov.uk>, los resultados.

Son varios los Territorios de **Canadá** en los que existen sistemas de indicadores municipales.

El de **Ontario** es el primer programa de medición del desempeño municipal de tipo global en Norteamérica. Los municipios deben informar anualmente al Ministerio de Asuntos Municipales y Vivienda, y a los contribuyentes, sobre un conjunto de indicadores. En la actualidad son unos 40-50 indicadores en 10 áreas clave. El programa incluye un proceso dinámico para definir y redefinir los indicadores. La información puede encontrarse en la página web, tanto un Manual como informes de resultados: http://www.mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_1_5600_1.html.

La iniciativa de **Québec** es más reciente. El sistema consta de más de 120 indicadores de gestión, de referencia y por tanto voluntarios, y 19 indicadores obligatorios en servicios básicos y comunes. La documentación puede consultarse en: http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina_indi.asp.

En **Noruega**, el Programa KOSTRA (de Municipality State Reporting) comenzó en 1995. KOSTRA es un sistema de información sobre los municipios y los condados, desarrollado desde el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional, y por tanto de carácter nacional (obligatorio desde 2002). Los indicadores y los datos de pueden consultarse en la página web de Estadísticas de Noruega, en inglés: http://statbank.ssb.no/statistikbanken/default_fr.asp?PLanguage=1.

Chile ha desarrollado el SINIM, Sistema Nacional de Indicadores Municipales, de carácter obligatorio. Los resultados de los municipios se pueden consultar de modo interactivo. <http://www.sinim.cl/>.

SISTEMAS DE INDICADORES DE ÁMBITOS ESPECÍFICOS

Son sistemas que su difusión ha convertido en modelos de uso o referencia habitual. Comentamos algunos de los más significativos, los que tienen un alcance más global.

Algunos de ellos, precisamente por lo amplio de los temas abarcados, superan el carácter de sectoriales, y llegan a ser casi globales. Entre ellos, los sistemas de indicadores que evalúan dos ámbitos concretos:

- El desarrollo sostenible
- La calidad de vida

Estos dos ámbitos, por su carácter transversal, se tocan entre sí, e incluso, algunos de los sistemas han confluído, como es el caso de los indicadores de Perfil de ciudad.

Respecto a la **Calidad de vida**, existen muchas administraciones regionales y nacionales, ciudades y municipios que han definido sus propios sistemas de indicadores de calidad de vida para el nivel local (gobierno británico, ciudades de Canadá, Estados Unidos, etc.).

En el campo del **Desarrollo sostenible**, hay que mencionar en primer lugar el sistema de Indicadores de la Agenda 21 Local de la CAPV, desarrollado por Ithobe. Consta de 12 indicadores, comunes para todos los municipios vascos. También propone otros indicadores adicionales, que cada Ayuntamiento puede adoptar según sus necesidades. En su definición se tuvieron en cuenta las experiencias internacionales existentes.

En ámbitos sectoriales más concretos, las referencias son múltiples. En algunos casos existen directrices y normas elaboradas por organismos de cada sector, que es interesante conocer y tener en cuenta

al plantearse la definición de indicadores específicos en las Áreas. Por ejemplo, en Bibliotecas, una referencia es la “Norma ISO 11620: 1998 Información y documentación. Indicadores de desempeño para Bibliotecas”; otra, las Directrices IFLA/Unesco para el desarrollo del servicio de bibliotecas públicas, de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas. En otros ámbitos, existen también referencias de interés.



Algunos ejemplos de Sistemas de indicadores en ámbitos específicos

El proyecto «**El perfil de la ciudad. Medida de la calidad de vida y la sostenibilidad** en las ciudades medianas europeas», está promovido a nivel regional y europeo por 10 municipios de rango medio del entorno metropolitano de Barcelona (Granollers, Manresa, Mataró, Tarrasa, etc.) Tiene como objetivo definir un sistema de indicadores que permita obtener una visión de los factores-clave de cada ciudad y de su evolución, así como del impacto que la acción pública genera. El sistema consta de un 150 indicadores, y puede consultarse en <<http://www.perfilciutat.net/perfils.htm>>.

En la actualidad la red trabaja en la definición de indicadores de seguimiento municipal, en 4 grupos:

- Calidad de vida y Cohesión social
- Conocimiento e Innovación
- Sostenibilidad
- Dinámica empresarial

Urban Audit (Calidad de vida en las ciudades europeas) es un esfuerzo conjunto de la DG de las Regiones de la Unión Europea y Eurostat para obtener información comparativa en unas áreas urbanas seleccionadas de los Estados miembros. Se inició en 1997 con una fase piloto. En la actualidad, el sistema Urban Audit está compuesto por casi 300 indicadores en más de 258 ciudades (de al menos 50.000 habitantes), en los siguientes ámbitos:

- Demografía
- Aspectos Sociales
- Aspectos Económicos
- Participación ciudadana
- Formación y Educación
- Medioambiente
- Transporte
- Sociedad de la Información
- Cultura y Ocio
- Indicadores de Percepción de la calidad de vida

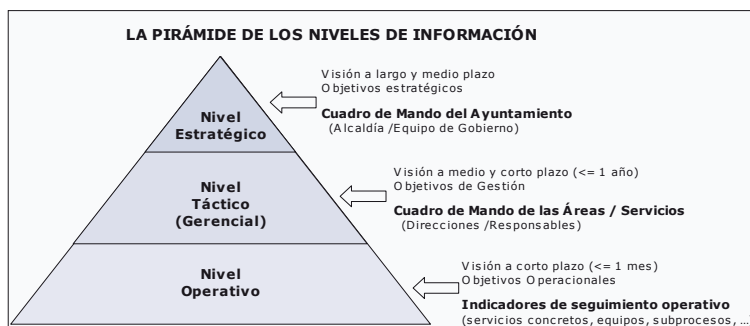
Pueden consultarse los indicadores y valores de las ciudades en la página <<http://www.urbanaudit.org/index.asp>>, y el manual metodológico se puede obtener en Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-BD-04-002>.

Otra referencia de interés son los **Indicadores Comunes europeos**, de sostenibilidad local, desarrollados por la Comisión Europea, que constan de un total de 10 indicadores. Puede consultarse en <http://ec.europa.eu/environment/urban/common_indicators.htm>.

3.3. Sistemas de indicadores para la gestión interna

Las necesidades de información, o de indicadores, para la propia gestión interna, son también diversas, en función de los diferentes ámbitos de gestión: un servicio, un proceso, un programa presupuestario, un Área municipal, el Ayuntamiento en su conjunto, etc.

Como en cualquier otra organización, la información utilizada en un Ayuntamiento puede verse como una estructura piramidal, con diferentes niveles o grados de detalle.



3. Uso de indicadores en la gestión municipal

Aunque esta pirámide no tiene unas fronteras exactas, es útil para situar los diferentes niveles de información, asociados a los tres principales niveles de gestión. Cada uno de dichos niveles, de tipo organizativo, debería contar con la información adecuada para su gestión:

- En los dos primeros niveles, debería contarse con un sistema de indicadores del tipo Cuadro de mando integral.
- El nivel operativo es el campo de los sistemas transaccionales, de las operaciones. Para su gestión, además de la información transaccional, debería contarse con indicadores de seguimiento operativo, de carácter mensual, semanal e incluso diario. Pero en este nivel ya no tiene sentido una estructura de información tipo Cuadro de mando.

Por tanto, en líneas generales, en un Ayuntamiento deberían existir Cuadros de Mando integrales para cada nivel organizativo de cierta dimensión:

- Cuadro de Mando del Ayuntamiento, de Alcaldía.
- Cuadro de Mando de las Áreas, Departamentos o Servicios.

Además, como se desarrolla en el Módulo 4, *Planificación anual y Presupuestación*, cumplir con las disposiciones presupuestarias obliga a los Ayuntamientos a definir objetivos en los programas presupuestarios que conforman el presupuesto municipal.

Y además de ello, los Ayuntamientos suelen utilizar otros instrumentos o herramientas que necesitan indicadores para su gestión; entre ellos, los más habituales son las Cartas de Servicios y la Gestión de los Procesos.

CARTAS DE SERVICIOS

La utilización de Cartas de Servicios es cada vez más generalizada, y es de esperar que su uso se generalice aún más.

En la utilización de Cartas de Servicios subyace la necesidad de definir indicadores como parámetros de medida de los compromisos de calidad del servicio, y de comunicar los resultados obtenidos. Estos niveles de calidad comprometidos, por ejemplo respecto al “tiempo de espera” o al “tiempo de tramitación”, suelen llamarse estándares de calidad.



Qué son las Cartas de Servicios

(según Reglamento del Certificado AENOR de conformidad para Cartas de Servicios, RP A58 rev 0)

Documento escrito a través del cual las Organizaciones informan públicamente a la ciudadanía y usuarias y usuarios sobre los servicios que gestionan y acerca de los **compromisos de calidad** en su prestación y los derechos y obligaciones que les asisten.

Además de información general y legal, y de las obligaciones de la ciudadanía, las Cartas de Servicios deben contener información de:

- Compromisos de calidad asumidos en la prestación del servicio.
- Mecanismos de **comunicación del cumplimiento** de los compromisos.

Para cada compromiso, se debe definir el **método de medida y de cálculo**, y las acciones y medidas a tomar en caso de existir no conformidades.

La definición de los compromisos de calidad pasa por la definición previa de factores clave de calidad, para cuya definición deben elegirse una serie de **ámbitos de actuación**. Dichos ámbitos pueden adaptarse, en su caso, a las características del servicio del que se trate. Los ámbitos son:

- Características propias del Servicio Prestado
- Información ofrecida y capacidad de respuesta
- Tiempo y Plazos
- Atención al Público
- Instalaciones y Equipamiento

En la medida de la calidad de la prestación del servicio para cada criterio, se podrán utilizar tres tipos de herramientas (no es necesario pero sí recomendable utilizar las tres):

- Medición Directa de la Prestación.
- Control de cliente misterioso.

Encuestas de calidad de servicio a la ciudadanía y a usuarias y usuarios.

Sin embargo, aunque cada vez son más los Ayuntamientos con Cartas de Servicios, todavía son minoría los que establecen los niveles de calidad a que se comprometen y los que informan y publican los valores reales obtenidos en los compromisos de calidad. Sigue pendiente en muchos casos la gestión sistemática de los indicadores definidos.

Por ello, es necesario que cada Área o Servicio contemple todas sus necesidades de gestión de indicadores de modo integrado: los indicadores de las Cartas de Servicios y lo de gestión del Área deben estar interrelacionados, utilizarse los mismos para las mismas variables, aunque cada uno tendrá sus indicadores propios.

Normalmente, los indicadores de las Cartas de Servicios son indicadores de Recursos, Actividades, y sobre todo de Realizaciones (servicios prestados) y de Resultados, fundamentalmente Calidad. Pero raramente se incluyen indicadores de otro tipo de Resultados, de Eficiencia y de Impacto, que son importantes desde el punto de vista de la gestión del Servicio. Por ejemplo, el servicio de Deportes probablemente no incluirá indicadores de coste por usuaria y usuario, o de incremento del número de abonadas y abonados o de usuarias y usuarios en su Carta de Servicios, aunque son dos de los indicadores más importantes.

GESTIÓN DE PROCESOS

La gestión de procesos es una de las orientaciones metodológicas con mayor potencial para la mejora de las administraciones públicas. Esto se debe a varias razones; desde la configuración de las estructuras organizativas, muchas veces con unidades estancas, hasta la complejidad de los procedimientos administrativos.

Las actuaciones de mejora de procesos toman como referencia el ciclo de mejora continua de la Gestión de la Calidad, y no suelen diferir de lo que se recoge en el cuadro siguiente.



Fases habituales en un proyecto de gestión o mejora de procesos

1. **Identificación de los servicios** prestados por la institución, ayuntamiento, organismo o unidad administrativa analizada.
2. Confección del **Mapa de Procesos**, identificando y clasificando estos en al menos dos o tres grupos: procesos clave o estratégicos, procesos operativos no clave, y de soporte.
3. Descripción de los flujos de trabajo y consiguiente **diagramación y modelado de los procesos**.
4. **Rediseño y mejora de los procesos**, mejorando su calidad, eficacia y eficiencia, reduciendo plazos y costes.
5. Documentación de los procesos, mediante un **Manual de Procesos** y **Manuales de Procedimientos**.
6. Organización para la **gestión de procesos**. Estableciendo los equipos de proceso, capacitando a sus componentes y definiendo los procedimientos para mantener la gestión de procesos en el futuro, en lo que puede entenderse como el núcleo de un Sistema de Calidad.
7. Identificación de los **Indicadores de los Procesos**, necesarios para su mejora continua.

3. Uso de indicadores en la gestión municipal

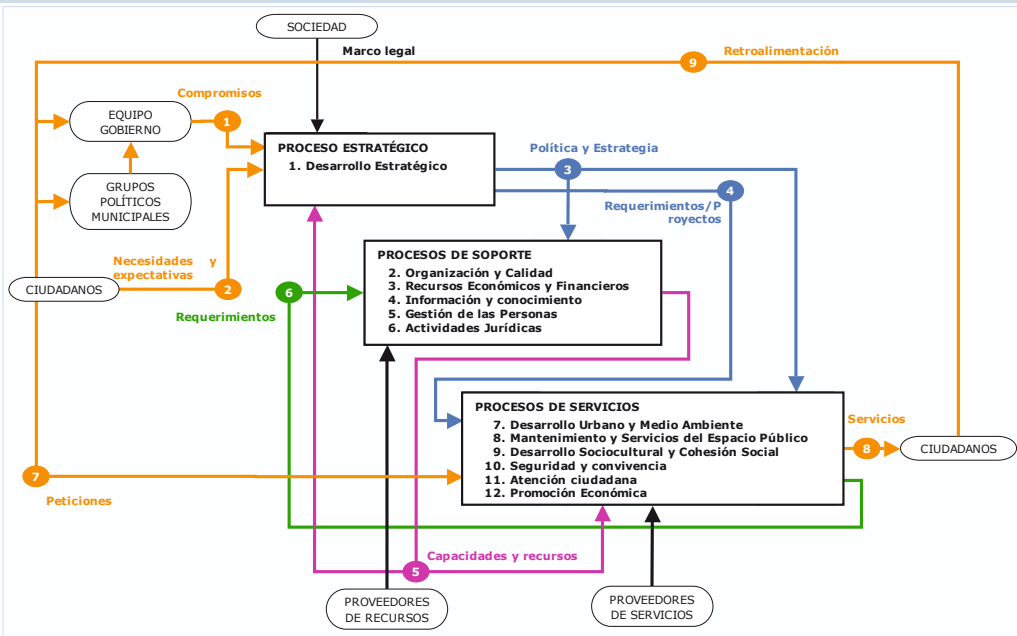


Mapas de Procesos de los Ayuntamientos de Alcobendas y Esplugues

AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS



AYUNTAMIENTO DE ESPLUGUES



Fuente: Ayuntamientos de Alcobendas (Madrid) y Esplugues de Llobregat (Barcelona)

Normalmente, los indicadores de los Procesos son sobre todo indicadores de Actividades, de Realizaciones (Servicios realizados), y también de Calidad y Costes. Y aunque dependerá del alcance que se de a la gestión por procesos, es menos habitual que se incluyan otros indicadores de Resultados, y más que se incluyan indicadores de Impacto.

En muchos casos, los indicadores de procesos se centran en el análisis de las actividades continuas, de tipo repetitivo. En evaluar si el “flujo” o circulación a lo largo del proceso funciona correctamente, sin retrasos, si tiene capacidad suficiente para gestionar toda la carga, si se hace de modo eficiente, si la calidad del servicio prestada en la adecuada, etc., más que en evaluar si el proceso da respuesta a unos objetivos estratégicos que muchas veces se sitúan aguas arriba, más allá del propio proceso, o se engloban en unos pocos procesos, de tipo estratégico.

Es muy habitual diferenciar los procesos de un Ayuntamiento en tres tipos (ver los ejemplos de Alcobendas y Esplugues):

- Procesos estratégicos o clave.
- Procesos operativos y de Servicios, en los que se incluyen la mayoría de los servicios directos prestados a la ciudadanía, salvo que se consideren estratégicos.
- Procesos de soporte o apoyo, en los que se incluyen la mayoría de los procesos de tipo interno, salvo que se consideren estratégicos: gestión de personas, gestión presupuestaria, sistemas de información, etc.

Y al igual que ocurre con las Cartas de Servicios, los indicadores más importantes de un proceso, lo pueden ser también del Servicio o Área que lo realiza, por lo que de nuevo surge la necesidad de contemplar globalmente todas las necesidades de indicadores.



Sistemas de indicadores necesarios para la gestión interna de un Ayuntamiento

Resumiendo todo lo anterior, un Ayuntamiento debería contar con los siguientes conjuntos o sistemas de indicadores para la gestión interna:

- Cuadro de Mando Integral del Ayuntamiento, de Alcaldía.
- Cuadro de Mando Integral de las Áreas, Departamentos o Servicios.
- Cuadro de Indicadores de los Programas presupuestarios, para el seguimiento de sus objetivos.
- Cuadro de Indicadores de los compromisos de las Cartas de Servicios (si existen)
- Cuadro de Indicadores de cada uno de los Procesos (cuando se gestionen)

Los dos primeros, correspondientes a estructuras organizativas, es conveniente que tengan forma de Cuadro de Mando Integral, esto es, con indicadores estructurados en base a las perspectivas estratégicas.

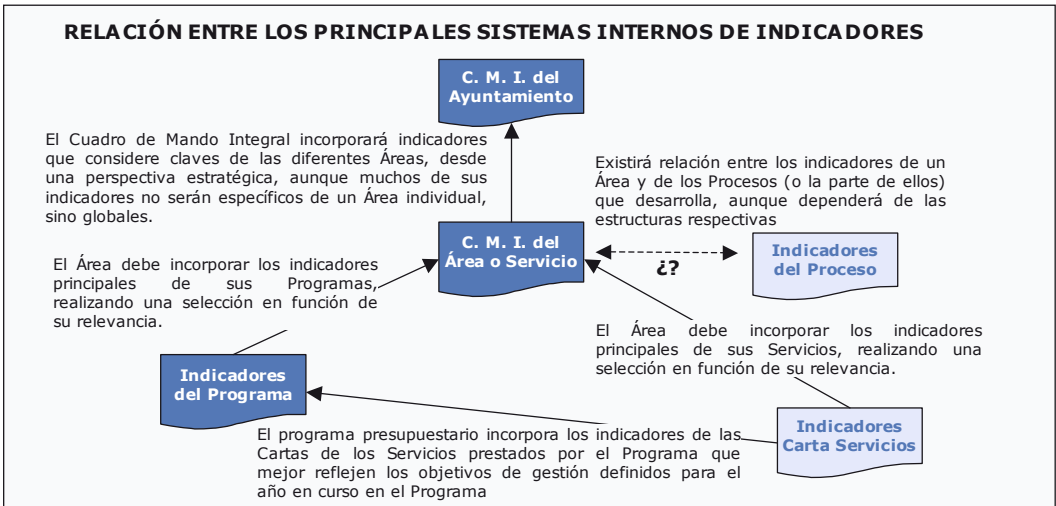
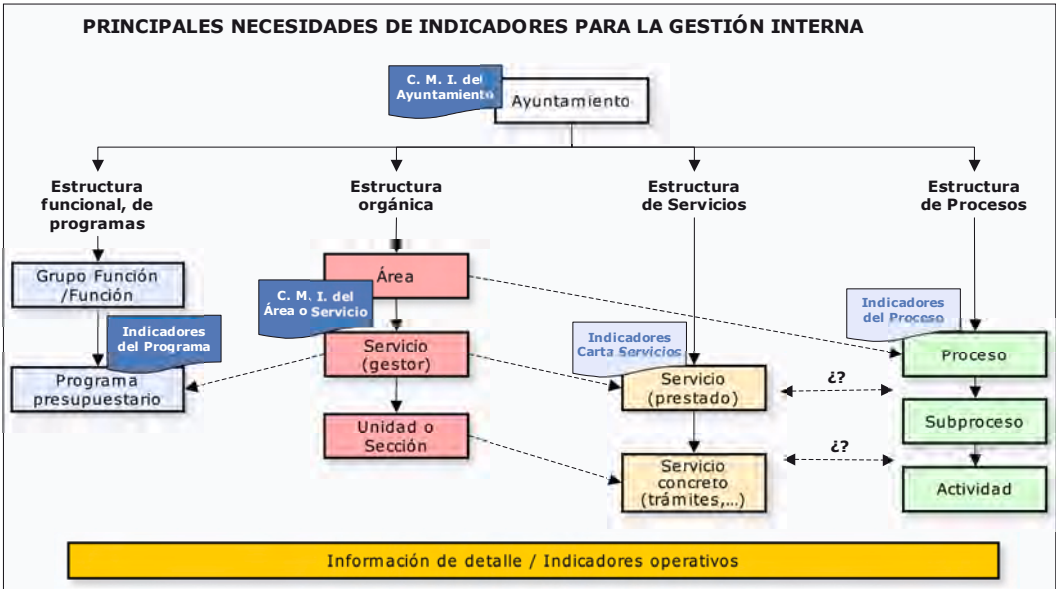
Los tres últimos, de programas, procesos y servicios, por su propia naturaleza, no tendrían forma de cuadro de mando integral, siendo más aplicable, en general, el modelo lógico (recursos, actividades, realizaciones, resultados).

¿Qué relación tienen unos sistemas con otros? ¿Cómo se compone la foto completa? Dependerá de las estructuras que cada componente tenga, es decir, de:

- La estructura de Áreas y servicios
- La estructura de los programas presupuestarios,
- Los servicios prestados y la definición que se haga de esos servicios para la definición de las Cartas de Servicios
- Y la relación de todos ellos con los procesos definidos

No es posible por tanto definir unos criterios detallados, sobre todo porque la definición de los procesos y su relación con servicios y Áreas es muy variable. Pero si pueden definirse unas relaciones generales, que son las que recogen los esquemas siguientes.

3. Uso de indicadores en la gestión municipal



4. DISEÑO E IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES

4.1. Proceso metodológico a seguir

Se presenta, de modo breve, un esquema metodológico para el diseño e implantación de un sistema de indicadores para la gestión por objetivos en un Ayuntamiento.

El esquema recoge y da respuesta a las necesidades de gestión interna que constituyen el núcleo de la gestión estratégica, en sus ciclos plurianual y anual, es decir:

- Cuadro de Mando Integral del Ayuntamiento, de Alcaldía.
- Cuadro de Mando Integral de las Áreas, Departamentos o Servicios.
- Cuadro de Indicadores de los Programas presupuestarios.

Y permite dar cabida a las dos necesidades adicionales que se han comentado, así como a cualquier otra (indicadores del modelo EFQM por ejemplo), aunque no se tratan, por quedar fuera del alcance de esta Guía:

- Cuadro de Indicadores de los compromisos de las Cartas de Servicios (si existen)
- Cuadro de Indicadores de cada uno de los Procesos (cuando se gestionen)

Pero no hay que olvidar que el eje central son los procesos de planificación y definición de objetivos, seguimiento y control, y que los Cuadros de Mando son herramientas que los soportan.

Por ello, en el esquema metodológico siguiente se indican los módulos de la Guía que soportan cada una de las fases centrales. En lo que sigue de este apartado se da una visión general de estas fases, que se desarrollan en los módulos indicados.



Fase 1. DEFINIR UN MODELO INTEGRAL PARA LA MEDICIÓN INTERNA, Y DESARROLLAR LAS BASES DE PARTIDA

El primer paso es definir qué sistemas de indicadores se van a utilizar, qué modelos concretos, y cómo se interrelacionan. Puede ser alguno de los que se ha comentado, incluso alguno adicional, como por ejemplo, utilizar los criterios de resultados de EFQM para estructurar los indicadores.

Un aspecto importante para facilitar la implantación de la gestión por objetivos en un Ayuntamiento, es la definición o clarificación de los Servicios que se prestan, y de los Procesos existentes, incluso aunque no vaya a abordarse en un primer momento la definición de indicadores de Servicios y Procesos.

4. Diseño e implantación de un sistema de indicadores

Contar con un Mapa o relación de Servicios es una base de partida necesaria, que va a facilitar mucho la posterior definición de objetivos e identificación de indicadores. Se trataría de identificar todos los servicios concretos (por ejemplo Ayuda a domicilio, Acogimiento de menores, etc.) que presta cada Área o Servicio (en este ejemplo, Servicios Sociales), aunque sin necesidad de llegar a identificar los trámites concretos (solicitud del servicio, solicitud de cambio, etc.) ni el proceso de la prestación.

Respecto a la relación o Mapa de Procesos, no es tan imprescindible para el objetivo de definir el sistema de indicadores, aunque sí es recomendable disponer de un Mapa de Procesos a primer nivel, y unos cuadros de relación de los Procesos con las Áreas involucradas, y los Servicios prestados a la ciudadanía.

Fase 2. DEFINIR EL MODELO Y LAS PAUTAS PARA LOS CUADROS DE MANDO INTEGRALES

Son recomendables algunas pautas que aseguren una mínima homogeneización de las actuaciones en este campo, no sólo en la propia administración municipal, sino en sus organismos y sociedades dependientes:

- Definir criterios para aplicar el Cuadro de Mando Integral por la estructura: qué unidades (Áreas, sociedades, organismos autónomos) tiene sentido que tengan y cuales no, aunque su aplicación en sociedades y OO. AA. se realice en otra fase.
- Aplicar en todos los casos una misma arquitectura del modelo: las mismas perspectivas o ejes, niveles de detalle similares.
- Clarificar desde el principio los conceptos que aseguren el encaje entre los Cuadros de mando de los diferentes niveles organizativos.

Este último punto no siempre es fácil de definir, sobre todo cuando se aborda el diseño de los Cuadros de Mando de las áreas internas (Personal, Informática, etc.), a veces sin las y los clientes o usuarias y usuarios externos. En estos casos, es necesario dejar bien claro en qué lugar se encuadran los objetivos de los servicios y las y los clientes internos, pues hay dos opciones:

1. Considerar en el mismo nivel tanto a clientes y usuarias y usuarios externos como internos.
2. Dejar las perspectivas de Clientes y Comunidad sólo para los externos: usuarias y usuarios, ciudadanos y ciudadanas, etc.

Aunque a veces se utiliza la primera opción, creemos más adecuada la segunda, pues asegura la integración o interpretación vertical de los diferentes cuadros de indicadores.

Esto puede hacer sentir a los servicios internos que su protagonismo es menor, pero hasta los servicios más internos deben contribuir al logro de los objetivos estratégicos de la organización, de sus usuarias y usuarios y la comunidad ciudadana, definiendo actuaciones y planteando objetivos coherentes y que sirvan a los objetivos finalistas de la Corporación:

- Secretaría, en las relaciones con la ciudadanía, por ejemplo, informando de modo ágil y rápido de los acuerdos de gobierno, temas tratados en las comisiones, etc.
- Informática, en todo lo relacionado con la e-administración, página web, etc.
- Recursos Humanos, por ejemplo, asegurando unos procesos de selección, de contratación de eventuales, OPA, etc., transparentes, ágiles, sin errores, que garanticen la igualdad de acceso, etc. Además de su importante papel en el logro de los objetivos internos de implicación, absentismo, formación, etc.
- Contratación y compras, aplicando unos criterios que apoyen los objetivos municipales (por ejemplo, en aspectos como respeto medioambiental, seguridad, etc.), garantizando la transparencia de los procedimientos de adjudicación, etc.

Fase 3. DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA Y LOS OBJETIVOS

El punto de partida para definir cualquier Cuadro de mando integral, es la estrategia y objetivos de la organización, o del ámbito de actuación de que se trate.

Los Módulos 3 y 4 siguientes desarrollan en profundidad esta definición, por lo que nos remitimos a ellos. La lectora y el lector puede en este punto abordar dichos módulos, o al menos no perder de vista este punto de conexión.

Fase 4. CONFIGURAR LOS CUADROS DE MANDO Y DESARROLLAR LOS INDICADORES

Esta fase, en la que se configuran los Cuadros de Mando, debe abordarse tras cualquier proceso de planificación. El esfuerzo será superior la primera vez que se haga, mientras que en períodos sucesivos, será una actualización de los Cuadros de Mando, más sencilla.

El Cuadro de Mando estratégico del Ayuntamiento puede concretarse tras la finalización del Plan de Legislatura, en el que se definen los objetivos estratégicos, estrategias y planes de acción, con sus indicadores de seguimiento. Y proceder a una actualización anual, tras la finalización del Plan Anual y los Presupuestos.

En cambio, el momento adecuado para configurar los Cuadros de Mando de las Áreas o Departamentos, más operativos, es al finalizar el Plan Anual, una vez que se han definido los objetivos e indicadores de las Áreas y de cada uno de sus Programas funcionales.

Por ello, en el Módulo 3, *Planificación Estratégica* y el Módulo 4, *Planificación anual y Presupuestación*, se recoge y comenta brevemente la configuración de los Cuadros de Mando.

Tras la identificación de los indicadores que compondrían cada Cuadro de Mando, es necesario definir en detalle cada indicador, de modo que no quede ninguna duda sobre su forma de obtención, cálculo o periodicidad. Esto se hace en unas fichas de indicadores que describan sus elementos más importantes. Incluimos un modelo de ejemplo.



Ficha de Indicadores

INDICADOR	Nombre del indicador
Unidad Responsable	Área o Servicio responsable de la gestión del indicador, incluyendo nombre y cargo/puesto de la persona responsable.
Descripción/justificación	Definición exacta de lo que mide el indicador, si el nombre no es suficientemente autoexplicativo. En caso de que se considere de interés. Justificación de la importancia del indicador, y/o propósito que se pretende alcanzar con su seguimiento.
Tipo o clase	Tipo del indicador: Recursos, resultados, impacto, eficiencia, etc.
Unidad de medida	Unidad que utiliza el indicador: euros, número, porcentaje, etc.
Forma de cálculo	Descripción exacta del modo de cálculo, identificando y definiendo del modo más exacto posible las variables que intervienen en el cálculo.
Niveles del indicador	Quando el indicador vaya a obtenerse con diferentes niveles de detalle, se indicarían. Por ejemplo, un indicador puede tener desglose por barrios, otro por sexo, etc. En caso de que existan niveles, se indicaría el modo de consolidación: suma, valor medio, media ponderada
Periodicidad	Frecuencia con la cual se deben obtener valores para el indicador. Y período o momento de medición, cuando es diferente al período natural (por ejemplo, los indicadores de Educación pueden ser anuales, pero no de años naturales, sino de años académicos)
Responsable de la cumplimentación	No siempre la y el responsable de gestionar el indicador (analizarlo, evaluar y tomar posibles medidas correctoras) es la misma y el mismo que debe recoger el dato e informar al sistema.
Fuente de información	Identificación del origen de la información o del sistema informático del cual se obtiene la información del indicador, incluyendo la identificación de las fuentes externas al propio Ayuntamiento.

Fase 5. GESTIONAR LA IMPLANTACIÓN Y LA APLICACIÓN CONTINUADA

Aunque pueda parecer una obviedad, implantar la gestión por objetivos desde el enfoque estratégico, o lo que es lo mismo, implantar la estrategia apoyándose en un sistema de objetivos e indicadores, no consiste sólo en definir los objetivos y estrategias, los indicadores de soporte, y obtenerlos y analizarlos.

En la mayoría de los casos supone un cambio importante en las formas de gestión y funcionamiento de las organizaciones. Es necesario “dar vida”, integrar la gestión por objetivos en las actividades operativas, cotidianas. Esto exige actuaciones de varios tipos:

- Sobre los sistemas de información y control, las más obvias.
- Sobre la propia organización, que debe alinearse y adaptarse.
- Sobre las personas, actuando sobre aspectos motivacionales, y sobre la propia capacitación y liderazgo, para desarrollar los nuevos roles demandados.

LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ORIENTADA A LA ESTRATEGIA



Fuente: adaptado de *Balanced Scorecard Collaborative*

Las actuaciones a abordar en esta fase, serían:

1. Desarrollar los procesos de medición y obtención de la información e indicadores definidos, e integrarlos en los procesos operativos. Esto puede obligar a adaptar modelos o métodos de registro y captura de información, o sistemas informáticos.
2. Integrar el modelo de control estratégico y Cuadros de Mando en el sistema de control. Supone complementar el sistema tradicional de control presupuestario con el control de objetivos y planes de acción, e incluso adaptar la forma y los contenidos de las reuniones de control, por los Comités de Gestión o de Dirección.
3. Institucionalizar el sistema en la organización, para garantizar su aplicación continuada. Esto supone actuar sobre:

- Impulsar una cultura que soporte la gestión por objetivos. Una conciencia y mentalidad estratégica, y una cultura de compromiso con los objetivos, de eficacia y eficiencia, que complementen a la propia cultura ética, de equidad e igualdad que caracterizan a los servicios públicos.
- Desarrollar los instrumentos que permitan alinear a las personas con los objetivos de la entidad: alinear los objetivos personales, los incentivos, las competencias, a los objetivos de la organización.
- Desarrollar el liderazgo y la capacitación necesaria para ejercer los nuevos roles que las gestoras y los gestores y las y los responsables deben desempeñar: dirigir equipos y personas, motivar, delegar, tomar decisiones, etc.

Todo esto supone adecuar tanto los contenidos de la información de seguimiento y control, como los soportes organizativos en los que se realiza dicho control y seguimiento. Ambos temas se desarrollan en el Módulo 5, *Control de Gestión* y el Módulo 6, *Soporte organizativo y de gestión*.

Fase 6. DEFINIR EL MODELO Y CONTENIDOS DE LA INFORMACIÓN EXTERNA (RENDICIÓN DE CUENTAS)

Finalmente, no hay que olvidar la necesaria información al ciudadano, la rendición de cuentas sobre los logros obtenidos y el nivel de cumplimiento de los objetivos.

Esto se desarrolla en detalle en el Módulo 5, *Control de Gestión y Rendición de Cuentas*. Como se verá, esta rendición de cuentas no exige definir y obtener información adicional, otros indicadores, sino seleccionar la información adecuada, y adaptar los contenidos y la forma de presentación a sus destinatarios.

4.2. Características del sistema de medición y de los indicadores

En la literatura de gestión, son muchas las listas existentes de los criterios que debe cumplir un sistema de medición del desempeño o de objetivos, y de las características que debe tener un buen indicador.

Estas listas deben utilizarse a modo de check-list o listas de comprobación contra las que chequear los indicadores y los cuadros de Mando definidos.



Características que debe cumplir un buen sistema de medición

- **Alineado y** enfocado con los aspiraciones y objetivos de la organización (misión, visión, valores, objetivos, estrategias)
- **Útil y apropiado** para las personas o grupos que está previsto que los utilicen. Por tanto, diferentes tipos de destinatarios pueden requerir informaciones diferentes, en contenido, detalle o presentación.
- **Integral y equilibrado**, de modo que muestre una visión completa de todos los ámbitos de actividad relevantes de la organización.
- **Integrado en la organización**, es decir, formando parte de sus procesos de planificación y gestión.
- Y con un adecuado **balance coste-beneficio**, es decir, que los beneficios de su uso superen los costes de su obtención.

4. Diseño e implantación de un sistema de indicadores



Requisitos que debe cumplir un buen indicador

- **Relevante** respecto a lo que el Área, Servicio o programa desea alcanzar: relacionado con actuaciones y objetivos de cierto nivel, además de útil para la toma de decisiones.
- **Pertinente**, es decir, adecuado para el objetivo al que da servicio, y con capacidad para medir el avance en la mejora.
- **Inequívoco**, claro y sencillo, bien definido y sin ningún grado de ambigüedad, de modo que sea fácil de entender y utilizar, sin dar lugar a interpretaciones divergentes.
- **Fiable**, con el grado de precisión que su uso exija, y con sensibilidad suficiente para reflejar los cambios en el parámetro medido.
- **Verificable**, con documentación e información de soporte que permita validar de modo claro los valores obtenidos.
- **Comparable** en el tiempo, por tanto con capacidad de mantenerse en el futuro, y si es posible, comparable con programas o servicios externos similares, por tanto, con algún grado de “estandarización” en el sector.
- **Oportuno** en tiempo, capaz de obtener información periódicamente para evaluar el progreso, y en un plazo rápido, que permita que la información sea útil.
- **Influenciable o accionable**. Las actuaciones de la organización deben tener capacidad de influenciar o repercutir sobre el elemento medido por el indicador.
- **Capaz de evitar** consecuencias **perversas o indeseadas**, es decir, que no aliente comportamientos no deseados, o que vayan en detrimento de la mejora global.



El indicador perfecto no siempre es el mejor

No siempre es posible dar con el indicador perfecto, y muchas veces, el perfecto no es el mejor, si es muy costoso o complejo de entender.

Por ejemplo, el indicador de “*Huella ecológica del municipio*” es una medida global muy útil, pero seguramente poco práctica para la gestión interna de un municipio: es muy complejo, muy costoso de obtener, y es menos directamente accionable que los diferentes indicadores parciales en los que se puede descomponer.

En cualquier caso, siempre un indicador imperfecto pero factible, es mejor que un indicador perfecto que nunca se obtiene.

4.3. El papel facilitador de la tecnología

En los últimos años, se ha producido una revolución en la gestión del rendimiento en las organizaciones. Entre otras cosas, se ha puesto de relieve la importancia de la implantación de la estrategia, reconociendo que lo difícil ya no es tanto definir una estrategia como llevarla a cabo con éxito: hay una necesidad de unir la misión, los planteamientos estratégicos con el día a día de la gestión, mediante el seguimiento de un conjunto de medidas y acciones que se despliegan de dichos planteamientos, y que contemplan la organización desde una perspectiva integral.

En paralelo a ello, se ha producido una revolución en el desarrollo de herramientas informáticas que facilitan y apoyan en este proceso: soportan la visión integrada de la organización mediante la definición y seguimiento de indicadores y cuadros de mando de modo flexible, facilitan el despliegue de las estrategias definidas, el aprendizaje organizacional, y reducen el coste de mantener el sistema de medición.

En la actualidad, en una organización de tamaño grande, e incluso medio, ya no se justifica el realizar el seguimiento de la gestión estratégica y táctica de modo manual, o con herramientas generalistas, como hojas de cálculo. Lo mismo ocurrirá en las administraciones públicas, una vez que la utilización de los sistemas de gestión estratégica y del rendimiento se generalicen.

Gestionar de modo manual los indicadores del Cuadro de mando municipal y de las Áreas, de los Programas presupuestarios, de las Cartas de Servicios, de los procesos, de EFQM en su caso, etc.,

simplemente será imposible, o tendrá un coste, en tiempo, en homogeneización de datos, etc., que no estará justificado.

Por ello, cada vez será más necesario utilizar sistemas de gestión estratégica, de medición, de indicadores o cuadro de mando integral. El término ya universal con el que se conoce a estos sistemas es el de **Cuadro de Mando Integral, CMI** y aún más, con su denominación en inglés **Balanced Scorecard, BSC**.

Cada organización deberá evaluar cual es la herramienta que mejor se adapta a sus particularidades. Pero pueden darse unas orientaciones generales, sobre las características deseables que estos sistemas, en base al conocimiento de las necesidades de las entidades locales, y de los propios sistemas o aplicaciones informáticas.



Características deseables de un software de Cuadro de Mando Integral / Gestión estratégica

- Capacidad de gestionar **múltiples organizaciones o unidades**, de modo que pueda usarse en la administración municipal y en sus organismos y sociedades dependientes.
- **Gestión integrada de indicadores** (cuadros de mando) **y de planes** (estrategias o iniciativas), y capacidad de gestionar los elementos básicos de un Cuadro de Mando Integral:
 - o **Perspectivas**: capacidad de definirlos de forma flexible.
 - o **Objetivos**, siendo deseable el poder visualizar las relaciones causa-efecto entre objetivos (**mapas estratégicos**)
 - o **Indicadores**, pudiendo asociar más de un indicador a un objetivo, y un mismo indicador a varios objetivos.
 - o **Metas de los indicadores**, con posibilidad de definir valores con las periodicidades más habituales.
 - o **Estrategias y planes**, con capacidad de gestionar varios niveles de detalle o desglose (estrategias acciones y proyectos, tareas,...)
- Gestión de **múltiples Cuadros de Mando**, con diferente estructuración, para diferentes responsables, y pudiendo incluir un mismo indicador en más de un Cuadro (del Ayuntamiento, del Servicio, del Proceso, etc.)
- Capacidad de gestionar **múltiples planes** (plan estratégico, planes sectoriales, etc.)
- Posibilidad de **describir los diferentes componentes y sus parámetros principales**: descripciones de objetivos, de indicadores, formas de cálculo, unidades de medida, etc.
- Capacidad de **representación visual y semafórica** de los indicadores verde mejor que previsto, rojo, peor,...
- **Capacidades de consultas e informes, en pantalla y en papel**: objetivos con sus indicadores, datos objetivo y reales, históricos, representación gráfica de los indicadores,...
- **Flexibilidad en la entrada de datos**: posibilidad de captura de datos manual, y de captura de otras aplicaciones.
- **Capacidad de extracción de datos** para análisis y presentación posterior: a Excel, a Word,...
- **Flexibilidad en la definición de la estructura organizativa** (Áreas, Servicios,...), puestos y responsables, y perfiles (quien puede crear indicadores, quien introducir valores, etc.)
- **Acceso remoto** (Internet/intranet), de modo que pueda ser utilizado desde diferentes ubicaciones físicas.
- Además de los requisitos habituales de **seguridad, usabilidad** (simplicidad de uso y amigabilidad de la aplicación), etc.

Fuente: *Elaboración propia*.