

LA GESTIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI

Daniel P. Valdés Gómez

Mark H. Moore, "Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público", 1998.

Antonio J. Mora y Carlos Vivas Urieta, "Nuevas Herramientas de Gestión Pública: El Cuadro de Mando Integral", 1997.

1.1 LA NECESIDAD DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA

En la actualidad, las Administraciones Públicas se enfrentan a nuevos desarrollos estratégicos derivados de los cambios que está provocando la globalización en todos los entornos de la actividad social, los cuales han generado mayor competitividad dada también la potenciación de las exigencias de los clientes (en el entorno público también se han desarrollado necesidades relativas a la calidad de los bienes que se proveen).

Producto de la liberalización de la economía y del mayor número de privatizaciones de empresas públicas estas han disminuido su relación con el PIB, lo que no implica, como es obvio, que la actividad pública tienda a desaparecer. Al contrario, hoy continúa vigente la clásica explicación "La economía privada es incapaz de solucionar las fallas del mercado". El comportamiento no eficiente del mercado, genera la intervención pública. Dichas fallas del mercado se deben a la existencia de ciertos tipos de bienes que el mercado no puede suministrar a la economía, nos referimos a los bienes públicos.

Uno de los rasgos característicos de la actuación pública es que debe ser eficaz y eficiente, tal y como señalan Musgrave y Musgrave (1992), es decir, que se consigan los objetivos con el mínimo costo posible, o que con un costo fijo dado, se obtenga el mayor rendimiento posible. El problema aparece en la utilización de un sistema adecuado de evaluación del grado de eficiencia, por parte de las políticas públicas. En el mercado, existen métodos directos de evaluación. En el ámbito público existen bienes que el mercado no puede suministrar a la economía, nos referimos a los bienes públicos. Habitualmente, las políticas públicas se llevan a cabo sin conocer de forma directa e inmediata la valoración por parte de los clientes.

Otro hecho a tener en cuenta es que los ciudadanos financian la actividad pública de forma coercitiva, a través de los impuestos u otros gravámenes, y no se les permite valorar su conformidad de ninguna otra forma que no sea la del voto a partir de unas elecciones democráticas.

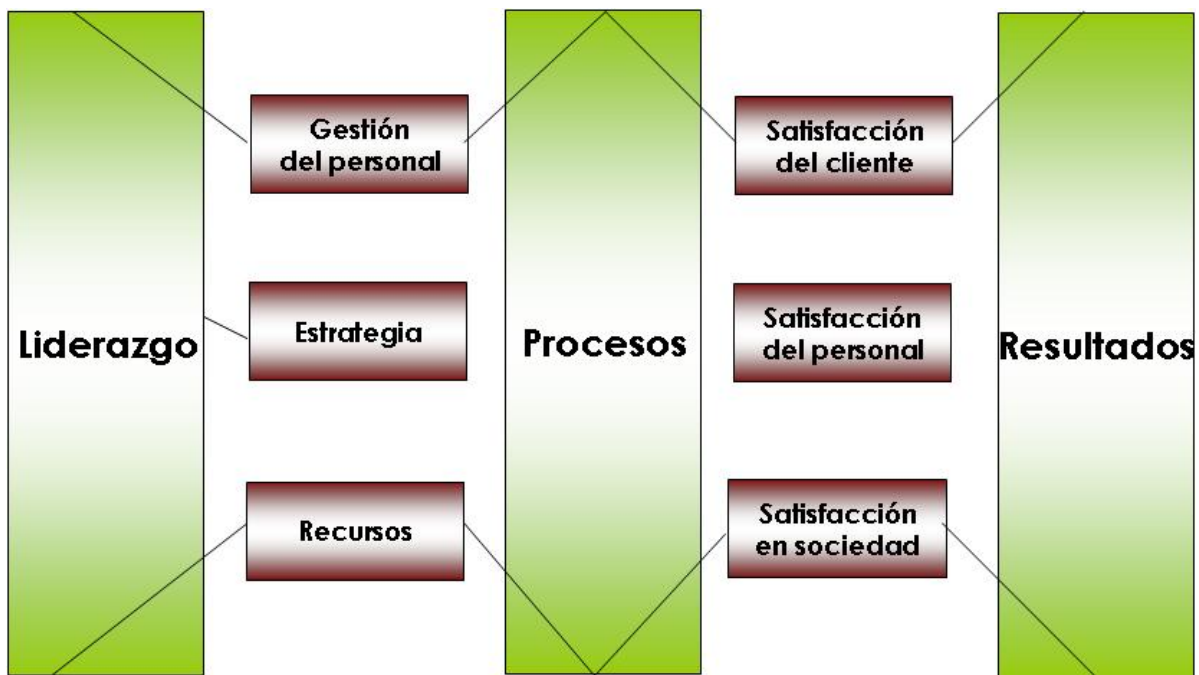
1.2 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En palabras de López - Camps y Gadea (1992), la Administración ha pasado de ser una organización donde se tramitan expedientes, a una Corporación donde se prestan servicios a clientes, que son los ciudadanos. Todo esto se produce ante una situación de crisis de recursos, ya que la demanda es mayor y los recursos iniciales son menores. La pérdida relativa de preponderancia por parte de las administraciones públicas se agrava por la existencia de un movimiento hacia la descentralización de determinadas actividades (outsourcing), lo que provoca una reducción del sector público. El avance de la tecnología también empuja a que la Administración Pública se adapte a dichos cambios. Todo lo anterior, hace necesario que el sistema de evaluación no sea el mismo utilizado tradicionalmente. De un control normativo (cumplimiento de los criterios de legalidad y consecución del proceso administrativo) debemos pasar a uno de resultados, que permita eliminar parte de la rigidez que limita la rápida adaptabilidad de la Administración Pública a los nuevos escenarios derivados de la mayor globalización de la economía.

Los nuevos modelos de gestión de la administración pública presentan las siguientes particularidades, dadas las nuevas exigencias. Dichos conceptos se recogen en los fundamentos del modelo europeo de excelencia. Dicho modelo nace en 1998 por la asociación de 14 empresas para crear la EFQM (Fundación Europea para la Gestión de la Calidad) y, de esta forma, dotarse de una ventaja competitiva.

El Modelo EFQM de Excelencia consta de nueve criterios. Dichos criterios quedan agrupados en dos categorías: Criterios de Agentes Facilitadores y Criterios de Resultados. Teniendo ambos grupos de criterios el mismo peso específico. En cada grupo de criterios, el peso específico de cada uno de ellos, es diferente. Gráficamente el Modelo EFQM de Excelencia queda representado en la Figura 1.

Figura 1



Las nueve "cajas" del Modelo representadas, nos muestran los criterios que nos sirven para evaluar el progreso de una organización hacia la Excelencia.

La interpretación de esta figura es como sigue: Los procesos son los medios por los cuales la empresa utiliza la valía de sus empleados (personas) para producir resultados. Dicho en otras palabras, los procesos y las personas son los agentes facilitadores que conducen a los resultados.

Los resultados en los clientes, resultados en las personas (empleados) y resultados en la sociedad, se consiguen por medio del liderazgo que, a través de procesos establecidos, conduce una política y estrategia, gestiona personas, y se sirve de unos recursos alianzas, llevando finalmente a la excelencia en los resultados clave de la Organización.

- a) Su interés básico es el de satisfacer a los ciudadanos, sus clientes, que son aquellas personas o instituciones que se benefician directamente de las actividades de una determinada organización pública.
- b) Existe una mayor relación con su entorno exterior, ya que los mercados y los agentes que intervienen pueden causar cambios en la producción de su corporación. Se incluyen así, nuevos mecanismos de participación de la comunidad y coordinación entre administraciones.
- c) Buscan predicciones de los escenarios futuros y plantean situaciones económicas controladas y racionales. Se trata de la planificación a medio y largo plazo.
- d) Abandonan en parte los criterios normativos para trabajar sobre la base de objetivos. Se trata de una orientación basada en los resultados, considerándose éstos como una mejora global de la organización teniendo en cuenta la multiplicidad de aspectos que la componen.
- e) Innovación de procesos y tecnologías, así como un mayor trabajo en equipo y promoción de la responsabilidad del personal. Se elimina en parte la idea de la neutralidad del personal corporativo público. Este hecho implica descentralización.

En nuestro país existe un modelo de excelencia que es aplicado por la SUBDERE al interior de las entidades edilicias. Este modelo recibe el nombre de Sistema de Acreditación de Servicios Municipales, el cual corresponde a un conjunto de procesos y métodos cuya finalidad es apoyar, guiar e incentivar a los diversos municipios para que inicien y mantengan el mejoramiento de su gestión, así como también, sus resultados hasta alcanzar niveles de excelencia. Esto tendrá como consecuencia el aumento y optimización de la calidad de los servicios que reciben los usuarios y usuarias por parte de la Municipalidad acreditada.

Asimismo, el Sistema de Acreditación de Servicios Municipales es un extenso mecanismo de evaluación y supone un reconocimiento público a aquellas Municipalidades que logren alcanzar determinados niveles de gestión en las prácticas contenidas dentro del modelo de gestión.

Dicho modelo consta de un conjunto de prácticas definidas como “claves” para la gestión Municipal de excelencia. El diseño utilizado se fundamenta en el Modelo Chileno de Gestión de Excelencia, el cual se encuentra adaptado a la singularidad de la gestión Municipal, para asegurar su adecuada implementación.

El Modelo Chileno de Gestión de Excelencia está basado en el Modelo de Malcom Baldrige, desarrollado en el año 1987 en Estados Unidos. Su objetivo es difundir prácticas de excelencia y mejoramiento entre organizaciones tanto públicas como privadas. (Figura 2)

Figura 2



Seguendo a Huges (3) (1994) "la nueva gestión pública implica pasar del concepto de administrar (seguir instrucciones) al de gestión (conseguir resultados)". Por tanto, es obligatoria la utilización de técnicas de control que verifiquen la consecución de los objetivos de dichas actuaciones públicas. La gestión ya no es un proceso mecánico, sino que exige un rol más activo del personal directo de la Administración.

Entre los aspectos importantes del control a tener en cuenta, cabe destacar: la dinamicidad de dicho control, la repercusión respecto a un mayor número de actividades y la inclusión de un número superior de agentes que participan en la consecución de las actuaciones públicas. El control no debe ser una fase restrictiva, sino un elemento de motivación para la consecución de resultados. Respecto a la dinamicidad, el directivo público ha de considerar cómo evolucionará la actividad, por lo que debe incluir técnicas predictivas para conocer aproximadamente cuál es el entorno futuro y la posible existencia de nuevos factores que condicionen su actuación presente.

A modo de resumen, el gestor público deja de ser un historiador para intentar avanzar al futuro. Uno de los objetivos más importantes de las gestiones públicas es encontrar el modo de generar el máximo valor posible a partir de los recursos disponibles. Para desarrollar una estrategia en una organización pública, los directivos deben alinear:

- La declaración de la misión; propósito general de la organización.
- Las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para satisfacer el compromiso de la sociedad en dicha tarea, y
- Organización y gestión para conseguir los objetivos deseados.

En este sentido, Moore (4) (1998) indica que las características básicas de la estrategia pública son:

- Valiosa en términos sustantivos, es decir, que la organización para los directivos, los clientes y los beneficiarios genere valor a un costo bajo en términos monetarios y de autoridad.
- Legítima y políticamente sostenible.
- Operativa y administrativamente viable.

No siendo tan generalista especificaremos algunos puntos concretos que se consideran básicos para aplicar una Estrategia al Sector Público:

- a) Mejora de la información y/o atención a los ciudadanos, para lograr cumplir con las aspiraciones de los ciudadanos y darle una mayor accesibilidad que permita fomentar la participación activa de éstos.
- b) Mejora de la Gestión Interna.
- c) Aumento de la productividad de los servicios y reducción de los costos.

En este sentido, Johnson y Scholes (2001) definen la estrategia como "la dirección y el alcance de una organización a largo plazo; consigue ventajas para la organización a través de su configuración en los recursos en un entorno cambiante, para hacer frente a las necesidades de los mercados y cumplir las expectativas de los stakeholders.

Este hecho implica el estudio del efecto que provocan los factores tanto externos como internos. En definitiva, en el ámbito interno, se trata de obtener una síntesis de los puntos fuertes y débiles de los aspectos organizativos. Respecto al ámbito externo, el estudio debe centrarse en una recopilación de las situaciones de amenaza y de oportunidades respecto a los objetivos prefijados. Por ejemplo, tal y como se efectúa el análisis FODA, (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), donde se resumen los aspectos clave del análisis del entorno de una actividad y de la capacidad estratégica de una organización.

En conjunto, se define a dicha etapa como diagnóstico estratégico. (Análisis Interno, y Análisis Externo).

A partir de dichos estudios, la dirección entra en la fase de la toma de las decisiones estratégicas. Dichas decisiones deberán tener en cuenta la interrelación de los factores del análisis interno y del externo. Bajo la etapa de la planificación estratégica, se entra en un proceso donde se descubren las metas de la organización pública y las metas se convierten en compromisos de acción.

Moore (1998) afirma que los "directivos públicos" han de aprovechar las oportunidades que el entorno político les brinda para innovar. Esta es una de las esencias de la nueva gestión pública y de la de creación de valor en el sector público.

Los directivos públicos crean valor público. El problema es saber lo que esto exactamente significa.

Los directivos deben conocer las capacidades distintivas de sus organizaciones que, combinadas con el conocimiento sobre las necesidades de los ciudadanos (clientes) y de sus potenciales nuevos usuarios, pueden iniciar nuevas actividades que generen valor.

Al igual que los directivos privados, que buscan nichos en sus entornos para los cuales estén bien posicionados, los directivos públicos con orientación estratégica pueden identificar nuevas oportunidades para sus organizaciones y así satisfacer demandas

políticas emergentes o responder a nuevas necesidades que hasta ahora no se habían identificado.

Al hacerlo, el concepto de gestión estratégica en el sector público parece elevar el rol de los directivos públicos de **técnicos**, es decir, aquellos que seleccionan entre métodos administrativos aquel para conseguir pronósticos definidos por otros, a **estrategas**, es decir, aquellos que escanean el entorno político y operativo para detectar oportunidades para sus organizaciones con el fin de generar valor público. También permite que su trabajo administrativo pase de asegurar la continuidad y la eficiencia de sus tareas actuales a improvisar la transición del funcionamiento actual a un modelo futuro. De manera similar a los ejecutivos privados, el trabajo de los directivos públicos consiste en posicionar sus organizaciones que lideran para crear valor público, y no simplemente emplear recursos para conseguir propósitos establecidos en su mandato.

Sin embargo, dicha invitación puede comportar peligros para la gobernabilidad democrática. Animar a los directivos públicos a usar su imaginación para generar valor público puede ser peligroso. Al analizar este riesgo, sin embargo, debemos tener presente que el cambio fundamental se debe producir en la reflexión y actualización de los directivos, no en el marco institucional existente que les obliga a rendir cuentas.

Los directivos deben sentirse autorizados a analizar imaginativamente sus entornos buscando propósitos que generen valor y luego aprovechen cualquier oportunidad que perciban en la interacción con su entorno político autorizador y lleven a cabo innovaciones dentro de sus organizaciones. Si consiguen encontrar y aprovechar oportunidades para generar valor, será porque se habrán ganado sus galones en entornos institucionales muy duros, no porque éstos se hayan convertido en más plácidos.

Los directivos públicos enfrentan nuevos desafíos en su gestión que se intentarán definir a través de cinco factores o hechos esenciales:

- 1.- Los bienes y servicios públicos no pasan por el mercado.
- 2.- La nueva gestión de la administración pública.
- 3.- La transformación de las culturas organizativas en el sector público.
- 4.- la capacidad de crear valor.
- 5.- Las dificultades para valorar su desempeño.

Los directivos necesitan medir el valor que producen sus organizaciones. Las actividades de sus organizaciones consumen diariamente recursos públicos. Si los directivos no pueden dar cuenta del valor de sus esfuerzos a través de un balance de logros, la legitimidad de su tarea queda mermada y, con ella, su capacidad para liderar.

Uno de los objetivos más importantes de los directivos públicos es encontrar el modo de generar el máximo valor posible a partir de los recursos con que cuenta. Esta es la razón por la cual los directivos públicos se deben controlar más estrechamente que los del

sector privado. Debido a que las decisiones de los directivos públicos atañen a todos los ciudadanos, sus iniciativas se deben seguir más de cerca que las decisiones que los directivos del sector privado, que sólo toman en beneficio de unos pocos superiores.

Por ejemplo, un alcalde es un directivo público. Lo es porque dispone de un conjunto de recursos públicos que le han sido confiados para su administración. Es responsable del uso de estos recursos en beneficio del municipio y de sus ciudadanos. Se supone que una de sus tareas como directivo público consiste en encontrar el modo de generar el máximo valor posible a partir de estos recursos.

Los directivos públicos se consideran como exploradores que, junto a otros, intentan describir, definir y crear valor público. En lugar de limitarse a diseñar los medios para cumplir los propósitos establecidos en los mandatos, se convierten en actores importantes al ayudar a descubrir y definir lo que sería valioso. En lugar de ser responsables sólo de garantizar la continuidad de sus organizaciones, se convierten en innovadores al cambiar lo que hacen y cómo lo hacen.

En resumen, desde este punto de vista, los directivos públicos se convierten en estrategias en lugar de técnicos. Miran hacia fuera, intentando averiguar el valor de lo que están haciendo, y también hacia abajo, intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios. Involucran a los políticos que rodean a su organización para ayudarles a definir el valor público y a diseñar la gestión de sus organizaciones y, anticipan un mundo de conflictos políticos y tecnologías cambiantes que, con frecuencia, les obliga a rediseñar sus organizaciones en lugar de esperar un entorno estable que les permita perfeccionar sus operaciones actuales.

Por ende, los directivos públicos deben siempre intentar producir valor público pero este es un concepto abstracto y existen algunas ideas para que los directivos midan el valor público de las organizaciones que lideran a través de:

- a) Evaluación de Programas
- b) Análisis costo-beneficio.
- c) Nivel de satisfacción de sus clientes.

Características generales de cualquier administración pública:

- a) Prestación de un servicio público a la ciudadanía sin ánimo de lucro.
- b) Redistribución de la renta y riqueza nacional.
- c) Financiamiento mediante recursos que proceden de pagos obligatorios exigidos sin contraprestación.
- d) Sometimiento al régimen presupuestario.
- e) Sometimiento al régimen de contabilidad pública.
- f) Régimen de control. Sujeto a los controles de legalidad, financiero y de economía, eficiencia y eficacia.

Respecto a los objetivos, debe diferenciarse entre el concepto de objetivo y finalidad. La finalidad constituye la manifestación de una voluntad e intención general, mientras que el objetivo, trata de la formulación de un resultado concreto que es cuantificable y permite evaluación. En este sentido, la misión final de la definición de los objetivos es la de poder impulsar, motivar y evaluar las actuaciones. Por este motivo, deberán ser claros y concisos, ya que deben referirse a una actuación en concreto.

Una posible clasificación supone distinguir entre objetivos estratégicos y operacionales.

Los objetivos estratégicos tratan de conceptos fundamentales que tienen que ver con una misión global con una repercusión clara en el medio/largo plazo. Por este motivo, al ser definidos como conceptualizaciones globales, su número debe ser reducido. Por el contrario, la definición de un objetivo operacional significa establecer actuaciones instrumentales para el logro de los objetivos estratégicos. Al ser operacionales, implican que sean definidos de forma específica y para un plazo reducido de tiempo. En cuanto al número, puede ser abundante.

1.3 LA UTILIZACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE CONTROL DE GESTIÓN

Para la consecución de las nuevas metas, la gestión pública moderna debe adaptar la utilización de técnicas de gestión habitualmente utilizadas por el sector privado. Se trata del uso generalizado de indicadores estratégicos y de gestión para poder evaluar el grado de consecución de los objetivos planteados.

Por otro lado, también implica la introducción de la competitividad ya que se crean mercados, internos (mediante la descentralización) y también mercados externos. Hablamos de cómo gestionar los servicios públicos.

En este sentido, Pablos (1997) recoge las diferentes formas de gestión pública, diferenciando entre:

1. Gestión directa. Se trata de la que realiza la entidad por sí misma desde su estructura central o bien, mediante organismos especializados.
 - 1.1. Por la propia entidad. Se utiliza en servicios que implican ejercicio de autoridad, lo que implica la asunción del riesgo total.
 - 1.2. Por organismo autónomo local. Se produce bajo exigencia de la ley o derivados de las instrucciones de fundaciones o desarrollo de funciones de beneficencia.
 - 1.3. Sociedad mercantil, o sea, una empresa privada. La administración debe ser propietaria del capital, así como de su dirección.
2. Gestión Indirecta.
 - 2.1. Concesión. Se formaliza bajo contrato adjudicado por concurso siendo la titularidad del servicio del ente administrativo.
 - 2.2. Gestión Interesada. La Administración explota el servicio a su propio riesgo o utiliza una empresa gestora.

- 2.3. Concierto. Se trata de la utilización de servicios de otras entidades públicas o privadas, que ya están en funcionamiento.
 - 2.4. Arrendamiento. Mediante contrato, se arriendan instalaciones públicas cediéndose la gestión del servicio.
 - 2.5. Sociedad Mixta. Se trata de sociedades donde la Administración participa en concurrencia con personas naturales o jurídicas.
3. Otros modos de gestión.
- 3.1. Consorcio. Se trata de organismos institucionales creados por la agrupación de diversas administraciones.
 - 3.2. Convenio. Se corresponden con acuerdos de cooperación en intereses comunes de ciertas administraciones (a diferentes niveles).
 - 3.3. Mancomunidad de servicios. Son asociaciones de varios entes locales para servicios y obras de su competencia.

“La administración debe enfrentarse al nuevo reto de la innovación más que a confiar en la imitación”. Esto significa que la Administración no debe limitarse a utilizar las herramientas probadas en el sector privado, sino que también, debe introducir novedades que tengan que ver con las particularidades del sector al que pertenecen. En definitiva, se trata de emplear instrumentos de control en la actividad pública, para así conseguir examinar su evolución y un seguimiento de la efectividad de las políticas llevadas a cabo. Por tanto, se impulsa la aplicación de los métodos utilizados por el control de gestión, técnica que recoge información cuantitativa y cualitativa sobre la actividad desarrollada y permite orientarla a la consecución de objetivos o resultados.

Se trata, pues, de conocer no sólo cuánto se gasta, sino cómo se gasta. Consiste, sintetizando, en conocer el valor efectivo que desde las Administraciones públicas se aporta a la sociedad.

Por este motivo, la inclusión a partir de la década de los ochenta, de técnicas que consideran los conceptos denominados como las tres “E” (Eficiencia, Eficacia y Economía), amplían y mejoran la gestión pública, dando lugar a lo que se conoce como el New Public Management. (Nueva Gestión Pública).

Los criterios definidos para la nueva gestión pública son los siguientes:

1. Efectividad, ya que es necesario cuantificar el impacto que la gestión pública tiene en el total de la población.
2. Equidad, en el sentido que los bienes o servicios públicos deben presentar un acceso igualitario a todos los agentes de la sociedad.
3. Excelencia, de forma que la calidad de los servicios sea la adecuada.
4. Evolución sostenible. Se trata de la capacidad de mantener un servicio con una calidad aceptable durante un extenso período de tiempo. Así pues, consiste en el mantenimiento de la ventaja obtenida.
5. Ecología. Se hace necesario el estudio del impacto en el medio ambiente por parte de las actuaciones públicas.

En definitiva, a las tres "E" tradicionales, en el sector público se añaden otras "E".

Por tanto, todos estos principios y características generales de la nueva gerencia pública, implican la inclusión de nuevas técnicas de control de gestión. Bajo esta perspectiva, debe incluirse la posibilidad de incorporar la decisión de establecer un Balanced Scorecard en la Administración Pública, ya que es un sistema de información que permite realizar conexiones entre objetivos de corto plazo y la estrategia corporativa, propia de largo plazo. A modo de resumen, la aplicación de técnicas de control de gestión en la Administración supone avanzar en la intención generalizada de los directivos públicos actuales al gestionar el dinero público con el mismo rigor que si se tratase de dinero privado.

Este es el verdadero cambio de la nueva gestión pública.

2. LA PLANIFICACIÓN Y EL CONTROL DE GESTIÓN

2.1 LA APLICACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL

Dadas las particularidades expuestas anteriormente, referentes a la necesidad de una adaptación de las Administraciones Públicas a los nuevos requerimientos de los ciudadanos, se hace necesaria la evaluación de las políticas públicas para analizar la consecución de los objetivos iniciales y para la aplicación de las innovaciones consecuentes de la nueva gestión pública. Así recordemos que los componentes de un sistema de control de gestión son: la planificación o preparación, la ejecución, la evaluación y la acción correctora. Ahora, nos separamos del tercero de los componentes, el del control o evaluación. La planificación es, sin duda alguna, la fase más compleja, ya que en el sector público significa la puesta en marcha de políticas plasmadas en determinados proyectos y actividades, a través de la actuación de los gerentes públicos. Por tanto, se entra dentro de una interrelación donde los intereses de ambos bandos pueden llegar a ser contrapuestos.

Por otra parte, la mayor intercomunicación con los ciudadanos, como una de las preocupaciones de la nueva gestión pública, significa la aparición de grupos de interés que intervienen en la etapa de planificación. Para agregar mayor complejidad, habitualmente se produce una oposición entre los objetivos que promueven la reducción del costo y aquellos que pretenden una mejora de la calidad y la cantidad de los servicios prestados a la comunidad.

A todo lo anterior, se añade también cierta tendencia política a presentar objetivos ambiguos, poco concretos y por tanto, de difícil evaluación. Por este motivo, es evidente la realización de una presentación del concepto de control y su tipología, así como su relación con la planificación previa de los objetivos.

2.2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO Y APLICACIÓN AL SECTOR PÚBLICO

En primer lugar, debemos definir que es el control. La asociación inmediata a dicho término es la de aplicación de técnicas de rigurosidad y de imperativos destinados a una fiscalización exhaustiva de la actividad empresarial. Básicamente, el concepto parte de la necesidad del directivo (en nuestro caso público) de conocer si los objetivos se han alcanzado o si por el contrario, se han desviado de lo que se había planificado inicialmente. Si partimos de la definición que proporciona la Real Academia Española, evaluar significa "señalar el valor de una cosa, calcular su valor", mientras que controlar implica "comprobación, inspección, intervención y fiscalización".

Respecto a lo que menciona la teoría organizacional, Fayol (1987) considera el control como "verificar si todo se da en conformidad con el programa adoptado, las órdenes dadas y los principios admitidos".

Sin embargo, dicho concepto ha ido evolucionando debido a que el concepto pasa a ser mucho más dinámico y activo. La evolución del concepto se debe básicamente a la necesidad de abandonar los criterios de legalidad, lo que en términos del control, significa olvidar en parte el término de control como un concepto legalista y pasar a ser un aspecto más en la ayuda cotidiana que debe proporcionarse a un directivo de la gerencia pública. López - Camps y Gadea (1992) afirman este hecho, determinando que se utilizaba el control únicamente como un instrumento de verificación de la legalidad del acto administrativo. Ahora, pasa de ser una de las funciones directivas (término de la escuela clásica) a una actividad directiva básica.

Bajo dicha nueva concepción, Zerilli (1990) habla de control como un "proceso de carácter permanente, dirigido a la medición y a la valoración de cualquier actividad o prestación sobre la base de criterios y de puntos de referencia prefijados, y a la corrección de las posibles desviaciones que se produzcan respecto a tales criterios y puntos de referencia". Siguiendo el desarrollo de Zerilli (1990), se citan dos finalidades para el establecimiento del control y del seguimiento de la ejecución:

- a) "Comprobar constantemente que todo se desarrolla según los planes y las previsiones".
- b) "Asegurarse que los planes y previsiones respondan en todo momento a la realidad en la que se actúa".

El control debe entenderse como una actividad que no es temporal, sino permanente y que permite valorar y cuantificar si los objetivos previamente señalados en la etapa de planificación se están consiguiendo o no. Por otra parte, la definición del control no es una finalidad en sí, sino un instrumento de la gerencia.

El control se entenderá en el presente artículo como la evaluación aplicada al ámbito de la gestión.

Podemos definir la evaluación como "la medición de la gestión (actuación o desempeño) de la Administración que, a través de un sistema de indicadores, pretende determinar el cumplimiento de los planes y objetivos preestablecidos, orientados hacia

una mejora continua de las actividades desarrolladas, respondiendo a criterios de economía, eficacia, eficiencia y grado de satisfacción de lo logrado”.

Por tanto, el concepto ha evolucionado adaptándose a los criterios que definen la Nueva Gestión Pública, dado el entorno cambiante en el que se mueve. La evidencia es la mejora de la gestión, la eficiencia y una mayor flexibilidad y adaptabilidad ante cambios como el provocado por la reducción de recursos disponibles.

Pues bien, una vez tenemos en cuenta el concepto y su evolución, debemos preguntarnos acerca de cuál es la finalidad que se persigue con la implantación de técnicas como los sistemas de control de gestión en las Administraciones Públicas.

Debemos tener en consideración los elementos que hemos comentado que conforman un sistema de control de gestión: la planificación (establecimiento de criterios) y su posterior ejecución, la medida de los resultados (lo que conlleva su comparación y valoración) y por último, la acción correctora o revisora de la planificación previa (planificación adaptativa).

La última de las etapas consiste en la fase de información. Dicha información se suministraba básicamente al poder político con relación a todos aquellos resultados obtenidos tras la aplicación de las políticas públicas planificadas inicialmente. Es lo que conocemos como la rendición de cuentas.

Es obvio que si los resultados no son satisfactorios, el directivo público tiene la capacidad de rectificar para obtener una mejora futura de la actividad de planificación. Si no existiera una etapa de evaluación NO se podría tener la posibilidad de efectuar rectificaciones, lo que traería como consecuencia que la organización se encontraría a la deriva y la toma de decisiones se haría a medida que se vayan produciendo los fenómenos que alteran el comportamiento cotidiano de la organización. Debemos intentar actuar de forma anticipada y NO reactiva. Por ello, es necesario que exista una clara definición de los objetivos a cumplir, ya que sin una adecuada **planificación**, no será posible **evaluar** y posteriormente **corregir** lo que sea factible de ser revisado. En definitiva se trata de comparar un sistema de gestión adecuada al entorno actual especificando de forma clara los tres componentes del sistema.

La nueva gestión pública permite también la identificación de cómo se gastan los recursos inicialmente disponibles, mientras que como sabemos, anteriormente suponía delimitar simplemente cuánto se gastaba. Este hecho implica dar mayor importancia a la calidad de los servicios prestados y a la obtención de una elevada productividad de los recursos, más que a la categorización por capítulos del gasto público y el cumplimiento de las normas derivadas de la legalidad contable. Incluso, tal como hemos apreciado y referido a Moore (1998), el valor efectivamente creado por las actuaciones públicas ha de referirse a los outcomes (lo que debe ser objeto de medición), o sea, el impacto de los outputs sobre los ciudadanos.

Al referirnos al análisis de la medición de la gestión pública, aparecen una serie de problemas que no son usuales en el entorno de la empresa privada, puede establecerse

el siguiente listado de dificultades respecto a la utilización de la evaluación, siguiendo la pauta inicial propuesta por Torres y Pina (1996).

1. La existencia de multiplicidad de objetivos en contraposición con el único objetivo de beneficio en el sector privado, provoca que no puedan expresarse las mediciones en términos cuantitativos, ya que los aspectos sociales son difícilmente cuantificables. En el sector público no existe un único indicador que describa la evaluación de la pluralidad de objetivos.
2. Un problema añadido es la dificultad en certificar los beneficios y costos de ciertas actividades públicas. Los resultados de una actividad pública no son rendimientos económicos, sino que el objetivo principal es el de prestar servicios.
3. La descentralización complica la consecución de obtener ciertos indicadores globales, por lo que pueden existir indicadores por centro o unidad de gestión. Si además, la organización administrativa no es la adecuada, el problema es mayor.
4. El problema intrínseco de la rigidez administrativa, así como la amenaza que supone la actitud de los propios funcionarios ante el entorno cambiante.
5. La dificultad de comparación de resultados, dada la heterogeneidad en la información existente. Sólo ante servicios con funciones similares puede establecerse un criterio de comparación.

Todos estos factores han provocado que habitualmente no se haya utilizado los sistemas de control de gestión en el sector público.

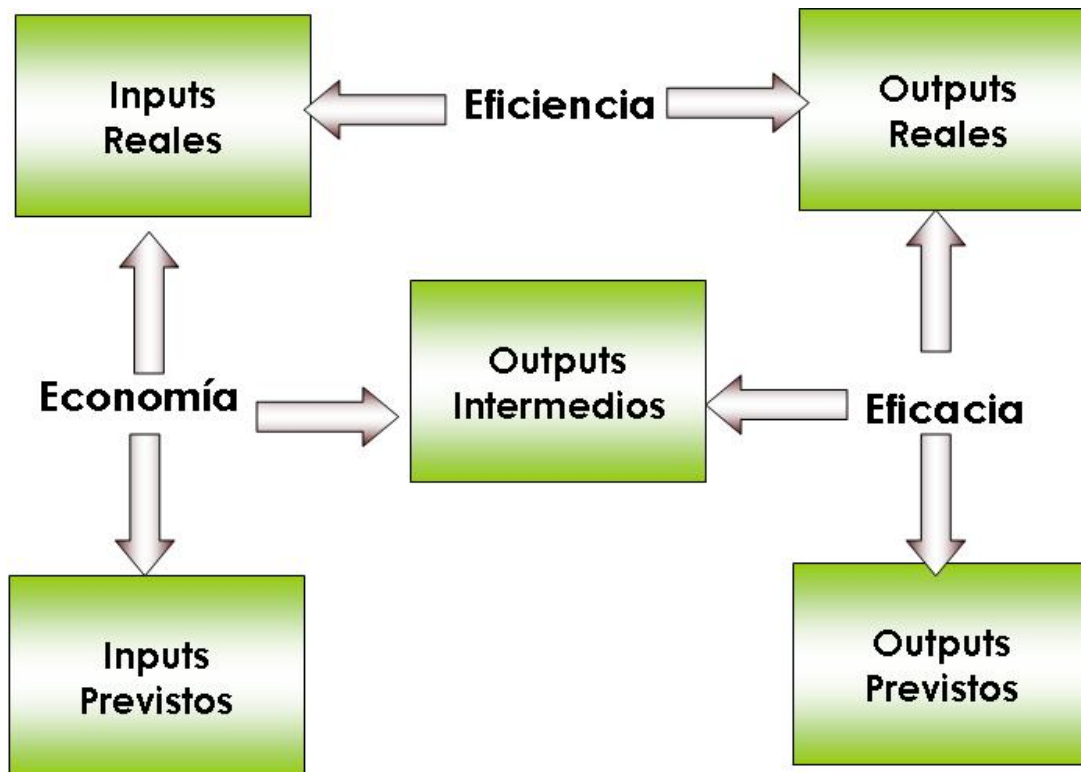
Como ya se ha comentado anteriormente debe realizarse el análisis de la economía, eficiencia y eficacia. Dada la intención respecto a la implantación de un sistema de control en el sector público, debemos incorporar también a el análisis otros criterios, como son los de: efectividad, equidad, excelencia, evolución sostenible y ecología. Respecto al concepto de economía, significa la adquisición, al menor costo y en el momento adecuado, de recursos financieros, humanos y físicos, en cantidad y calidad apropiadas. En el ámbito público equivale al conocimiento de los siguientes aspectos:

1. Las necesidades y su comparación con respecto a lo que se adquiere finalmente.
2. Determinación de calidades aceptables.
3. El grado de utilización de los servicios comprados
4. Las posibilidades, plazos y condiciones de la compra de recursos.

Hablar de economía es, por tanto, hablar de una relación entre inputs. El término eficacia significa el logro, en el mejor grado posible, de los objetivos u otros efectos perseguidos por un programa, una organización o una actividad. Por tanto, únicamente se contraste el grado de cumplimiento de los objetivos (ya sean hechos o resultados) inicialmente planteados a partir de los recursos dotados sin tener en cuenta para ello, cuáles han sido los medios utilizados. Es entonces, una relación entre outputs. Dicho término guarda relación con las técnicas presupuestarias que utilizan métodos basados en los objetivos, tales como el presupuesto por programas.

Por su parte, el término eficiencia significa la transformación, en el mejor ratio, de recursos (consumidos) en bienes y servicios (producidos). En definitiva, consiste en la relación entre inputs y outputs, obteniéndose el máximo alcanzable. Así, el rendimiento obtenido puede comprarse con su costo y con una referencia o nivel estándar. Su forma de medición puede ser o no monetaria.

Respecto a las interrelaciones de las tres E se establece el siguiente cuadro:



Los siguientes conceptos son los definidos para el ámbito de las organizaciones públicas.

El primero de ellos se refiere al término **efectividad** y equivale a la medida del impacto sobre la ciudadanía de la actuación pública. Toda actividad pública genera un impacto en la sociedad. La Mesa de Gestión Pública pretende encontrar una medida de dicho impacto. Se trata de cuantificar los **out comes** que genera la actividad pública en lugar de los **outputs**.

En relación al término **equidad**, se corresponde con la posibilidad de acceso a los bienes y servicios públicos por parte de los grupos de ciudadanos con menores posibilidades. En este sentido, se trata de conseguir un nivel de distribución más justo. Evidentemente, este criterio únicamente busca garantizar la igualdad de acceso a todos los recursos que garantiza cualquier título constitucional occidental.

Relativo a la **excelencia**, se presenta como sinónimo de calidad: calidad técnica en la "servucción" (provisión del servicio) y calidad percibida por parte de los ciudadanos. Ya hemos comentado anteriormente que esta propiedad se justifica dado el elevado grado de exigibilidad que representan actualmente las políticas públicas. Así, la información a

los ciudadanos, el hecho de rendirles cuentas, no se basa sólo en criterios de justificación del gasto en cuántos bienes o servicios se han producido, sino que también, presentan un determinado nivel de garantías en cuanto a su calidad. En este sentido, la información debe ser comprensible y corresponderse con las demandas que se producen en la sociedad. Hoy en día debemos saber que la ciudadanía tiene derecho a réplica, es decir, que puede contestar mediante una participación activa y exigir a la administración el cumplimiento de lo pactado (Cartas de Servicios).

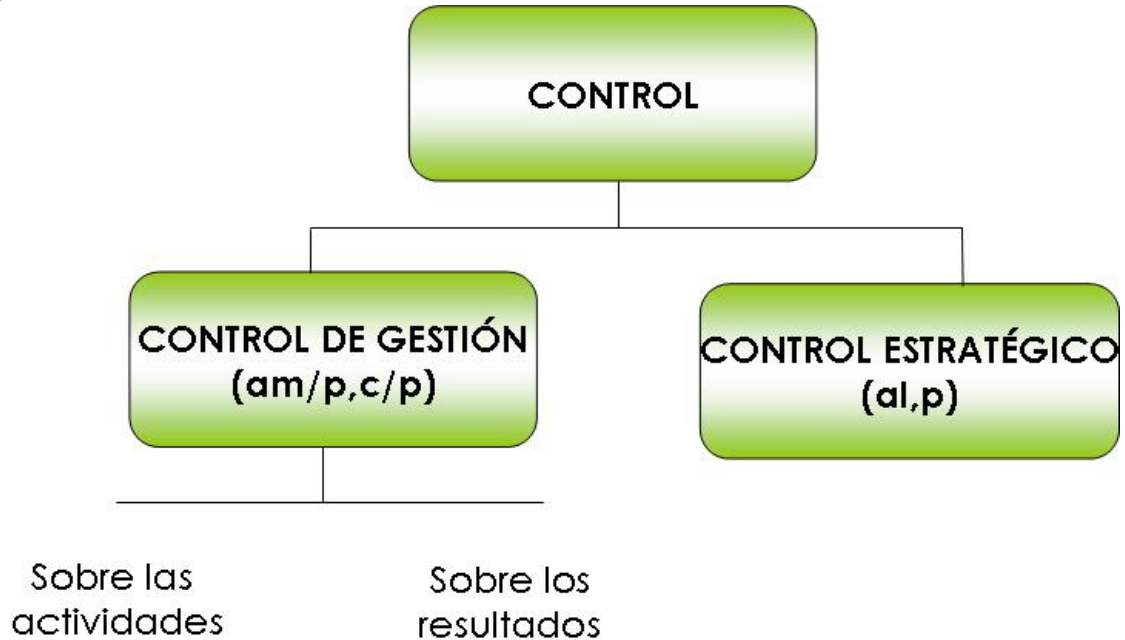
2.3 SISTEMAS DE CONTROL: CONTROL ESTRATÉGICO Y CONTROL DE GESTIÓN.

Una vez definido el concepto de control, debe especificarse la tipología de los sistemas de control. Al conjunto de actividades de control se le denomina sistema de control. La definición de sistema engloba dos clases de control, que deberán distinguirse: el control de gestión y el control estratégico. En general, según la definición de Amat (2000) un proceso de control se define como un conjunto de indicadores que permiten orientar el comportamiento de variables clave para la empresa que supone a su vez, un modelo predictivo que estime a priori donde los indicadores se ligan a la estrategia y finalmente es posible efectuar decisiones correctivas.

Respecto al control estratégico, se ocupa básicamente del análisis de la dimensión estratégica. Se trata de ocuparse de aquellas interrelaciones entre los factores externos que provocan alteraciones en la actuación pública y los propios gerentes públicos. Siguiendo la definición de López Camps y Gadea (1992), el control estratégico "es el proceso a través del cual los directivos públicos pretenden influir sobre otras personas y factores de la organización, o incluso externos a ella, para conseguir los objetivos previstos y su finalidad fundamental es la de tener informado al gestor público de la evolución de los factores externos".

Por tanto, debemos identificar plenamente el control estratégico como la fase de planificación y de análisis del comportamiento en el largo plazo. En este sentido, cabe distinguir entre la estrategia global y la estrategia por sectores o áreas, siendo en ambos casos de gran importancia la determinación de los objetivos generales de la organización y los métodos adecuados para poder ser alcanzables. Por este motivo, se debe realizar una asignación de responsabilidades por centros de gestión y directivos públicos concretos, así como la concreción de los recursos disponibles por área determinada y debe especificarse la organización que requiere la Administración pública. Figura N°3

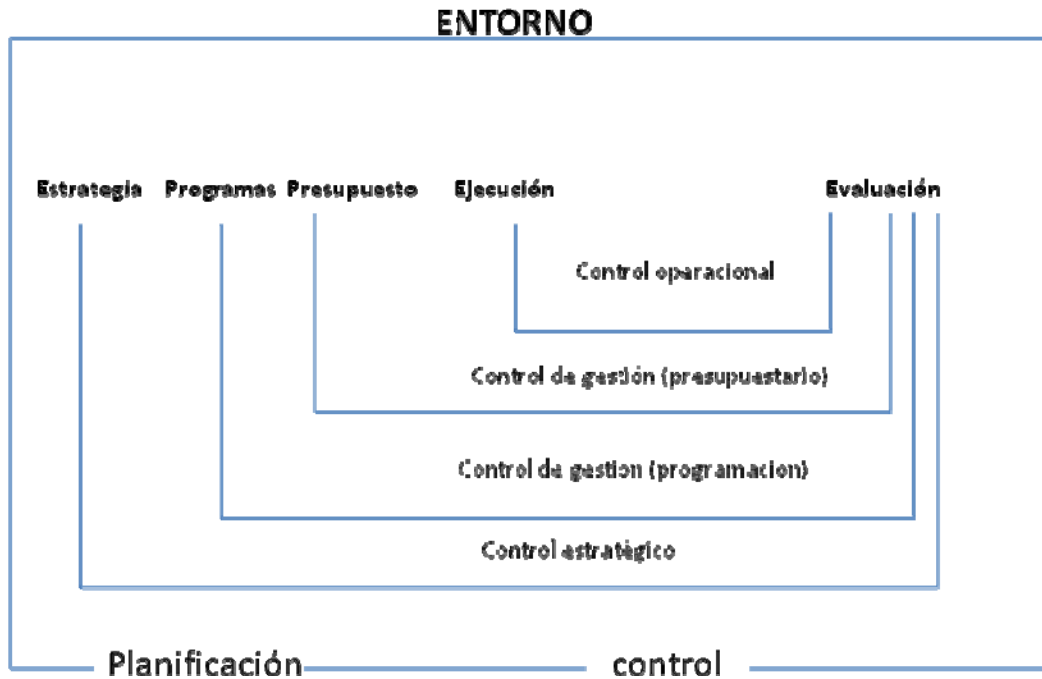
Fig. N°3



Bajo nuestro punto de vista, el futuro pasa por incorporar herramientas que permitan superar el determinismo político de mandatos de cuatro años, porque las estrategias tienen sentido, a veces para periodos de cinco, diez o más años ¿No podemos plantearnos nuestras actividades a diez años vista? En este sentido, y como veremos, el Balanced Scorecard puede jugar un papel importante.

La siguiente figura N°4 plantea la necesidad de definir la tipología de los controles según el entorno dentro del proceso de planificación al que nos circunscribamos. Como puede observarse, el control de gestión se adapta las etapas dentro del proceso de planificación que se corresponde con la elaboración de programas y del presupuesto. Anteriormente, ya se ha elaborado un control de tipo estratégico que define la actividad global. Bajando el nivel, encontramos el control de tipo operacional.

Fig. 4



Respecto al control de gestión, según la teoría clásica de Taylor y Fayol, queda definido como "proceso que se sigue para asegurarse que unas actividades concretas se realizan con eficiencia y eficacia".

Teniendo en cuenta la definición de Anthony y enfatizando el componente de sistema de Información, nosotros definimos el control de gestión como un sistema de información mediante el cual los directivos se aseguran que los recursos se obtienen y se aplican de forma eficaz y eficiente. Esta definición conlleva a que nos referimos a la necesidad de un análisis concreto de las actividades u objetivos de corto plazo. Su medición consiste básicamente en la construcción de indicadores, y su elaboración le corresponde a los departamentos internos dentro de la estructura global, por lo que la responsabilidad le corresponde de forma plena al directivo intermedio.

La implantación de un sistema de control supone un cambio importante en el entorno público. La idea de poner en marcha un sistema global que fija criterios (se establecen los objetivos), mide los resultados (utiliza un sistema de indicadores), los compara (valoración entre lo previsto y lo obtenido) y deciden acciones correctoras (en el caso de que hayan existido desviaciones).

Las resistencias a la implantación de un sistema de control de gestión podría ser la siguiente:

1. Aspectos burocráticos. La condición de administrativos públicos supone un mayor grado de sensibilidad con respecto a los cambios que se suceden. La libertad de

los trabajadores es un concepto más importante en este tipo de entidades, por lo que muestran recelo a lo que creen que se corresponde con una mayor vigilancia.

2. Oposición política. El poder político sigue fijando sus objetivos en términos de gastos más que en los conceptos desarrollados por la new public management.
3. Relajación en el tiempo. Una discusión detallada de los objetivos implica un retraso en la implementación de la actividad, y posteriormente de las herramientas de control.
4. Dudas. Se trata de que los sujetos directivos pueden tener dudas con respecto al proyecto en general y en cuanto a las capacidades de las personas que deben llevarlo a cabo.

Evidentemente, contra la adversidad, es posible llevar a cabo determinadas acciones que eviten la victoria de las resistencias. Dichas acciones pueden resumirse en las siguientes:

- a) Comunicar las bondades del sistema. Esto significa alabar las ventajas que el nuevo sistema ofrece, y hacer llegar dichos aspectos a personas influyentes en la organización política.
- b) Aumento del grado de participación. Los niveles intermedios serán menos reacios si observan que se les tiene en cuenta para llevar a cabo con éxito el diseño y la implantación del nuevo sistema de control de la actividad pública.
- c) Adaptación temporal del sistema. Se trata de conseguir implementar el sistema, por lo que dependiendo de la organización a la cual se quiere involucrar, deberá considerarse un tiempo superior o inferior al habitualmente deseado.
- d) La disponibilidad de los medios. Siempre que se quiera llevar a cabo un sistema nuevo, los medios a utilizar deben estar al alcance, de lo contrario, el rechazo a algo que se ve lejano, incierto y además, de momento, inviable, es mucho mayor.

Una vez definido el control de gestión, es necesario concretar las condiciones esenciales que debe presentar un sistema de control de gestión y para ello, seguiremos la propuesta de López-Camps y Gadea (1992).-

1. Orientación hacia puntos clave.
2. Rápida retroalimentación.
3. Utilidad y flexibilidad.
4. Autocontrol.
5. Atención al factor humano.

2.4 LA ETAPA DE PLANIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS

Una vez definido el concepto de control de gestión y antes de entrar en la definición de los indicadores como herramientas para el control de gestión, debe hacerse mayor hincapié en la fase de definición de los aspectos globales, lo que hemos definido como planificación estratégica de la actividad y su posterior control.

En definitiva, un sistema de control de gestión debe constar de una fase inicial donde se identifican las actividades y los objetivos a conseguir. Es decir, que el control de gestión arranca de la planificación estratégica para llegar al control de operación.

Siguiendo a Pablos (1997), por estructura organizativa se entiende "al conjunto de unidades organizativas en que se articula la empresa o entidad". Las tradicionales organizaciones se centraban en una estructura de tipo funcional, mientras que debido a los actuales métodos de producción, la estructura actual se basa en los procesos de producción.

Una vez definida la estructura organizativa de la entidad, se explican los objetivos a conseguir por parte de ésta. Un objetivo lo hemos definido como la expresión clara, precisa y breve del resultado que se quiere conseguir en un determinado plazo de tiempo fijado.

En general, los objetivos a especificar, deben cumplir una serie de requisitos en cuanto a su contenido, según el trabajo de Roehl-Anderson (1996):

1. Adecuados. Se refiere a la consecución de objetivos que determinan la situación en aspectos considerados como clave por parte de la organización.
2. Factibles. Se corresponde con la viabilidad de un resultado determinado, dado el entorno en que se sitúa la acción.
3. Compatibles con el resto de objetivos. Debe existir una interrelación entre los diferentes objetivos que presente concordancia.
4. Cuantificables. Debe existir una posibilidad de valuación posterior y de comparación entre aquello previsto y lo realmente alcanzado.
5. Flexibles. No deben ser cambiables, pero sí que deben corresponderse con situaciones realistas, por lo que debe ser posible su rectificación.
6. Motivadores. Deben presentar un cierto valor de interés para los responsables de la actividad, de lo contrario, no existirá tendencia al éxito, y por supuesto, no mucho menos será inmediato.

Una vez definida la estructura y la estrategia corporativa, se definen los indicadores a utilizar. Los indicadores serán, como veremos, un instrumento de comunicación organizacional. En este punto y siguiendo a AECA (1997), es interesante adelantar que los indicadores pueden presentar problemas estructurales en su diseño, cuando se pretende relacionarlos con la estrategia.

- a) No reflejar la tendencia, o sea, centrarse únicamente en el corto plazo.
- b) No ofrecer una visión de conjunto.
- c) No tener en cuenta las exigencias de los sujetos a quienes se dirija la actuación.
- d) Poner demasiado énfasis en indicadores del tipo financiero.
- e) Uso inadecuado de los indicadores (no son un premio o un castigo).
- f) No inducir a la mejora, su tarea no acaba con la simple medición de los resultados.

En este sentido, se trata de suministrar datos y variables que sean relevantes, tanto para el exterior a la organización como para su interior. Esto se concreta a través de informes que contienen información cuyas características son detalladas en el siguiente cuadro:

REQUISITOS DE LA INFORMACIÓN PARA LA GERENCIA PÚBLICA

RELEVANCIA	FIABILIDAD
Oportunidad Frecuencia Claridad – Comprensibilidad Nº adecuado de informes Destacar aspectos Básicos	Imparcialidad Objetividad Verificabilidad Unificabilidad Precisión

El hecho de presentar la información de una forma ordenada y el seguimiento necesario y establecido de ésta, provoca la aparición de la figura del controller en las organizaciones públicas. Su tarea va mucho más allá que la de un simple supervisor de contabilidad. López – Viñegla (1998) señala cuáles son las funciones básicas del controller, que pueden resumirse en las siguientes:

1. Coordinación y control de la información, así como de sus sistemas de obtención, distribución y supervisión. Control de las magnitudes de carácter global.
2. Realizar una valoración de los costos que carecen de significatividad habitual.
3. Asistir en la elaboración de planes de acción y participar en la estrategia corporativa de la entidad.
4. Motivar a los responsables. Debe infundir confianza en el personal y ser conocedor de las relaciones interdepartamentales. Deberá comunicarse con cada responsable.
5. Ser el brazo derecho de la dirección, asesorando y ejecutando.
6. Conocer todas las relaciones entre los distintos departamentos para determinar la información que realmente necesitan.
7. Es el encargado de comunicar el correcto funcionamiento del BSC.
8. Debe de controlar, con carácter global, las principales medidas rectoras de la marcha del negocio; para facilitar la toma de decisiones de la gerencia.

La figura de controller amplía las funciones tradicionales del Gerente de Finanzas. El controller no utiliza únicamente indicadores de tipo financiero, sino que también emplea indicadores no financieros, por lo que su tarea es mucho más amplia. Por otro lado, el evaluador o controller puede ser un responsable interno de la administración, pero también puede ser un elemento externo a la entidad.

Si el controller, que si pertenece a la organización presentará ciertas ventajas, pero debemos señalar algunas consideraciones acerca de la presencia de inconvenientes.

Podría darse el caso que al efectuarse una medición desde dentro, la evaluación se convirtiera en justificación, tal como señala Ballart (1992). El controller, como especialista de los sistemas de información, debe ser un experto en la elaboración y seguimiento de dichos sistemas. Ante esta circunstancia, la formalización de un sistema de información, presenta tres posibilidades:

1. Para el caso de procesos anuales o proyectos. Dado su carácter anual, la mejor forma de llevar a cabo un control y su seguimiento, son los diagramas de Gantt o los diagramas del método PERT.
2. Para procesos regulares. Dada la especificación de una serie de actividades de forma continuada, interesa medir el flujo del trabajo. Se propone el control bajo el tablero de control.
3. Para la gestión del presupuesto. Se trata de un caso particular, del anterior. El método habitual del seguimiento es a partir de gráficos acumulados.

Si el controller es externo se proporciona una revisión más alejada y global, mostrando de esta forma, mayor calidad y objetividad. Pero, tendría al interior de la organización una revisión donde se buscan elementos negativos.

3. INDICADORES COMO HERRAMIENTAS PARA EL CONTROL DE GESTIÓN

Según Kaplan y Norton lo que no se puede **medir** no se puede **controlar** entonces surge la necesidad de suministrar indicadores como herramientas de evaluación seguimiento y control de la gestión de una actividad.

3.1 CONCEPTO DE INDICADOR

Un indicador de gestión debe entenderse como un índice que permite evaluar los resultados conseguidos en cualquiera de sus componentes: economía, eficacia y eficiencia. En general, los indicadores no suponen un objetivo en sí mismos, sino que son herramientas utilizadas en el control de la actividad, ya que en realidad, son descripciones. Su resultado se deriva de la cuantificación directa de las variables (indicadores primarios) o de la comparación de éstas a partir de cocientes y porcentajes (indicadores secundarios).

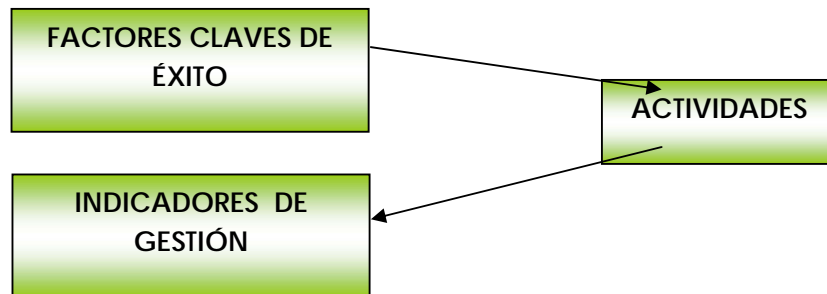
La comparación debe efectuarse a partir de ciertos estándares en la construcción de los indicadores: calidad, cantidad, tiempo y costo, siendo preferibles aquellos que son numéricos, por lo que de esta forma pueden obtenerse más fácilmente las desviaciones que son aceptables.

Siguiendo la definición de AECA (1997a), los indicadores se definen como “unidades de medida que permiten el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación con los referentes internos y externos”.

Respecto a las cualidades que deben presentar los indicadores seleccionados, seguiremos la identificación que nos proporciona AECA (1997a):

1. Relevancia. La información que aporte el indicador debe ser imprescindible para informar, controlar, evaluar y para la toma de decisiones.
2. Pertinencia. El concepto expresado por el indicador es claro y se mantiene constante en el tiempo, por lo que el indicador es el adecuado, por lo que presenta fidelidad.
3. Objetividad. El indicador no es ambiguo en cuanto al cálculo de las magnitudes.
4. Unívocos. No permite diversas interpretaciones.
5. Sensibilidad. La medida del indicador es suficientemente aceptable, por lo que expresa fiabilidad.
6. Precisión. El margen de error del indicador es aceptable.
7. Accesibilidad. Presenta un costo aceptable y es fácil de calcular y de interpretar.

De forma esquemática, la formulación de los indicadores a través del siguiente cuadro.



Amat (2000) define factor clave como un aspecto, variable o característica que se considera clave o crítica para el éxito de la organización a largo plazo, permitiéndole aumentar y/o mantener su ventaja competitiva. Las características para que sea clave, se refiere a:

- Capaz de explicar el éxito o fracaso.
- Suficientemente significativo su impacto en la cuenta de resultados.
- Representativo de los cambios del entorno.
- Origine acciones inmediatas ante un cambio en el factor.
- Pueda ser mensurable o cuantificable, de forma directa o indirecta.

Se trata de las siguientes etapas para su construcción:

1. Determinación de la información necesaria. Para ello, es necesario preestablecer cuáles son las actividades, procesos, etc. Que deben ser objeto de medición.
2. Selección de los indicadores de gestión, así como coeficiente o porcentajes y otros indicadores que puedan ser de tipo compuesto (ponderaciones de indicadores simples).
3. Se debe definir los estándares, para así permitir su comparación, así como el nivel de tolerancia.
4. Diseño de los procedimientos para la recolección de los datos. Se establece así, los criterios de muestreo y quienes serán los encargados de recoger los datos.
5. Recogida de los datos

6. Comparar los resultados con los estándares.

Debe tenerse en cuenta que no todos los indicadores se introducen en la misma fase del seguimiento o control de la actividad, y que cada uno de ellos presenta una pretensión diferente. Algunos de ellos miden el resultado mientras que otros introducen la idea de analizar el impacto que producen dichos resultados.

Otra tipología de indicadores se corresponde con un análisis estratégico, mientras que otras pretenden analizar los objetivos operacionales. Debe existir un equilibrio entre los indicadores de resultados (outcome measures) y los inductivos de dichos resultados (performance drivers).

3.2 IMPORTANCIA DE LOS INDICADORES NO FINANCIEROS TIPOLOGÍA DE INDICADORES

Siguiendo la clasificación propuesta por AECA (1997^a) se establecen tres tipos de clasificación:

- a) Según sea la naturaleza de los indicadores.
- b) Según el objeto que pretenden medir.
- c) Según sea el ámbito de actuación.

La enumeración de los diferentes indicadores supone una consideración respecto a qué tipo de estudio muestra, respecto a los inputs, outputs, u outcomes. Veamos dichas clasificaciones de una forma mucho más detallada:

a) **Según sea la naturaleza del indicador**

a.1 Indicadores de eficacia:

Dicho tipo de indicadores indica si se ha conseguido los resultados previstos.

a.2 Indicadores de eficiencia:

Tratan de expresar si la relación entre los servicios prestados y los recursos empleados es la adecuada.

AECA (1997a) propone los siguientes métodos o modelos de evaluación:

- i) Comparación con estándares predeterminados.
- ii) Series cronológicas de evaluación
- iii) Series comparativas
- iv) Análisis envolvente de Datos (Programación Lineal para la evaluación de la eficiencia) Modelo DEA (Data envelopment Analysis).

a.3 Indicadores de economía:

Dichos indicadores expresan la relación entre los inputs actuales (costos reales) frente a los recursos o medios previstos (costos previstos).

a.4 Indicadores de efectividad:

Se pretende medir el impacto final de la actuación sobre la población. Cuando nos referimos al impacto de una actuación, podemos referirnos al impacto medioambiental, el impacto sobre el entorno económico (nivel de vida) o al impacto sobre el entorno social (calidad de vida).

a.5 Indicadores de equidad:

Miden la distribución justa de los servicios públicos y se define por el grado de accesibilidad de los ciudadanos a los mismos.

a.6 Indicadores de excelencia:

Se refiere a la calidad percibida por los ciudadanos respecto a los servicios que prestan las entidades públicas, así como de los outputs que generan.

a.7 Indicadores de entorno:

Se deriva su existencia por el nivel de globalización que existe en la actualidad.

a.8 Indicadores de evolución sostenible:

Expresan la capacidad del servicio para mantenerse con una calidad aceptable a lo largo de un periodo de tiempo.

b) Según el objeto que se pretende medir

b.1 Indicadores de resultados:

Se trata de indicadores que miden los resultados obtenidos en comparación con los esperados. Normalmente se refieren a indicadores de eficacia.

b.2 Indicadores de proceso:

Corresponden con la valoración de aspectos relacionados con las actividades y su eficiencia.

b.3 Indicadores de estructura:

Tratan de medir ciertos aspectos relacionados con el costo y la utilización que se efectúa de los recursos. Se refieren básicamente a indicadores económicos.

b.4 Indicadores estratégicos.

c) Según sea el ámbito de actuación:

c.1 Indicadores Internos:

Se refieren a las variables relacionadas con el funcionamiento y actividad interna de la entidad.

c.2 Indicadores externos:

Se relacionan con la repercusión exterior de ciertas actividades relacionadas con los servicios. AECA establece quienes son los posibles destinatarios de la información suministrada por los indicadores, en la Administración Pública:

1. Gestores públicos tanto en el nivel político como nivel gerencial.
2. Órganos políticos externos a la Administración (Partidos Políticos, Senadores, Diputados, Alcaldes, concejales, etc.
3. Ciudadanos y medios de comunicación.
4. Órganos técnicos de control, internos o externos.
5. Acreedores de la Administración, así como proveedores y demás entidades relacionadas con ésta.
6. Instituciones académicas y científicas
7. Organismos y organizaciones internacionales.

3.3 METODOLOGÍA EN LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

Para la construcción de los indicadores, deben tenerse en cuenta diferentes cuestiones. A modo de guía, en AECA (1997^a) se relacionan las siguientes preguntas que se deben realizar para construir adecuadamente indicadores de gestión:

- a) ¿Qué actividad efectuamos? Se trata de delimitar cuáles son las actividades que se llevan a cabo estableciéndose la utilidad que presentan cada una de ellas.
- b) ¿Qué es lo que queremos evaluar? Se establece una selección de diferentes actividades a modo de recoger cuál es el tiempo que deberá destinarse a cada uno de los objetivos definidos.
- c) ¿Quién es el destinatario o usuario de la información? Para cada una de las actividades previamente seleccionadas bajo el epílogo de actividades prioritarias, se establece quién es el destinatario o usuario de dicha información.
- d) ¿Cuál periodicidad de la evaluación? Debe establecerse la frecuencia con la cual se pretende efectuar las evaluaciones.
- e) ¿Cuáles son los estándares y la tolerancia definidos? Se delimitan en esta fase los niveles deseables de cada actividad prioritaria. Se establecen criterios respecto a la estructura, el proceso o el resultado.

3.4 RESISTENCIAS Y DIFICULTADES PARA LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS INDICADORES

La implantación de un sistema de indicadores dentro de una organización genera ciertas resistencias. En general, la idea principal es la de que no se establezca el control de gestión como un arma, sino como una herramienta, evidentemente crítica con la situación actual, pero de forma constructiva, para superar la posición actual y producir mejoras en el sistema.

Dadas las características del sector público y las trabas enumeradas acerca de la implantación de un sistema de control de gestión, es necesario establecer ahora, una

relación de cuáles son los problemas más cotidianos en términos de la implantación, en este caso, del sistema de indicadores propuesto para las actividades definidas como prioritarias.

Hemos definido que de forma global, los indicadores se refieren básicamente a mediciones de los inputs y outputs. También existirán dificultades a la hora de definir el proceso operativo. Así, se establece la siguiente clasificación de dificultades, teniendo en cuenta este criterio:

1. **Dificultades en la medición de los inputs:** El principal obstáculo se refiere a la imposibilidad de calcular ciertos costos. Dada la complejidad que presentan los organismos públicos, al tener descentralizada y diversificada las tareas a procesar dentro de una misma actividad, se hace difícil concretar el valor final del costo.
2. **Dificultades al medir los outputs:** Para una actividad pública resulta complicado establecer un indicador de tipo genérico. Por otra parte, el sector público se mueve en el entorno social, cuyo ámbito no muestra facilidad para ser cuantificado, respecto a los resultados de la gestión pública o los beneficios sociales que genera la actividad. Por otra parte, la presencia de externalidades no se incorpora fácilmente al cálculo de los resultados (en este sentido, deben tenerse en cuenta tanto las externalidades positivas como negativas). En otro sentido, la evaluación de los resultados derivados de la actuación pública requieren no tener en cuenta tan sólo el número de bienes o servicios que se ha producido, sino también su calidad.
3. **Problemas en el proceso operativo:** El proceso operativo presenta diferentes outputs intermedios. Dichos outputs se miden como el número de unidades producido por unidad de tiempo o por unidades que se podrían haber producido por unidad de tiempo. La comparación de estos dos ratios con las unidades pendientes de ser procesadas permite mostrar y predecir la existencia de cuellos de botella, tiempos de cola y ciclos de maduración.