

eman ta zabal zazu



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA FINANCIERA I
(Contabilidad y Técnicas de Administración de Empresas)

Tesis Doctoral

**BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO
DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA
GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE
LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL *BENCHMARKING*:
UN ESTUDIO EMPÍRICO**

Presentada por:

Dn. Agustín Erkizia Olaizola

Dirigida por:

Dr. Dn. Eduardo Malles Fernández

Dr. Dn. Helio Miguel Robleda Cabezas

Donostia-San Sebastián, 2012

AGRADECIMIENTOS

Eva, Joseba eta Joanes

A Helio Robleda Cabezas por haber sido uno de los responsables de que la idea inicial haya madurado, tomado cuerpo y alcanzado el nivel de desarrollo actual. Siempre tendré presente la humildad con la que aceptó mi invitación de colaborar con él a comienzos del año 2006. Espero y deseo que, como consecuencia de esta colaboración, el futuro más inmediato sea testigo de nuevos logros en los que Helio tendrá un papel relevante.

A Eduardo Malles Fernández por ser la persona que todo doctorando desea tener a su lado. Su capacidad de trabajo, su cercanía, su ayuda constante, su accesibilidad y disponibilidad permanentes, su alta dosis de empatía, su claridad de ideas y la responsabilidad con la que ha desarrollado su labor de dirección son cualidades que nunca olvidaré. En realidad, en el proceso de investigación de esta Tesis Doctoral, Eduardo ha sido un gran descubrimiento.

A mis compañeros y amigos Itziar Azkue Irigoyen y Errapel Ibarloza Arrizabalaga por ser las personas con las que más horas he podido compartir los altibajos emocionales que un proceso tan largo inevitablemente genera. El hecho de haber sido partícipes de una senda similar durante el mismo período de tiempo, me ha permitido convivir con ellos las dificultades encontradas y allanar el largo recorrido realizado.

A Sebastian Larrañaga Bergara e Ignacio Andrés Michelena por ser las primeras personas que me iniciaron en el conocimiento de la gestión de las administraciones locales. Su alto sentido de la responsabilidad por la cuestión pública y la convicción de que desde el ámbito público se podían encontrar respuestas a los grandes problemas de la sociedad actual fue el auténtico germen de esta Tesis Doctoral. El recuerdo de ambos ha estado presente a lo largo de todo el trabajo realizado.

Al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa en general, y a Xabier Gaztelumendi Lopetegi y Sebastian Zurutuza Mujika en particular, por haber ofrecido un apoyo constante a esta Tesis Doctoral. Sin sus labores de interlocución e intermediación difícilmente se hubiera tenido acceso a la información que ha precisado esta investigación.

A todos los gestores públicos que, directa o indirectamente, han participado en los diferentes trabajos realizados. En especial deseo agradecer a Ana Álvarez, Juan José Belza, Ander Cestona, Zigor Egia, Paskual Elustondo, Iñaki Eskisabel, Katti Fagoaga, Begoña Gorritxategi, Aitor Iturriaga, Iñaki Laguna, Jesus Mendizabal y Daniel Salazar por la profesionalidad mostrada en las tareas previas y posteriores a los trabajos de campo llevados a cabo en esta Tesis Doctoral.

A Elizabeth Peers por la colaboración prestada en el proceso de revisión de toda la documentación relacionada con la *Audit Commission*. Sus sabios consejos han sido determinantes para tener un conocimiento más preciso de la realidad de esta referencia internacional en materia de gestión pública local.

A Aurora Morales Irazabal y Marina Susperregui Barro por su permanente disponibilidad y buen hacer a la hora de ofrecer los amplios servicios de la biblioteca del Campus de Gipuzkoa de la UPV/EHU. El saber que detrás de una extensión de teléfono o a la hora de programar una visita a las instalaciones de la biblioteca siempre podía contar con su colaboración en la búsqueda y tratamiento de la información solicitada ha sido de gran ayuda.

A Luis Lizasoain Hernández por la colaboración prestada durante la reflexión de las cuestiones que han servido de base para la elaboración de la encuesta utilizada en uno de los trabajos de campo llevados a cabo.

A Erlantz Allur, Erik Nuñez e Irene Vazquez por la colaboración prestada en la selección de la plataforma utilizada para la realización de uno de los trabajos de campo, en el proceso de seguimiento de las encuestas elaboradas y en la explotación de la información obtenida.

Al PAS y PDI de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Donostia-San Sebastián de la UPV/EHU por su permanente disposición a ayudar en todas aquellas tareas en las que he solicitado su colaboración y por haber asumido en mi lugar tareas de gestión necesarias para el funcionamiento de un centro universitario.

A la Dirección de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Donostia-San Sebastián de la UPV/EHU por la ayuda financiera concedida para la realización de uno de los trabajos de campo.

Al Departamento de Economía Financiera I de la UPV/EHU por las facilidades otorgadas en las distintas fases del proceso de gestación y elaboración de esta Tesis Doctoral.

A todas aquellas personas que han colaborado de una u otra forma en la materialización de este proyecto.

Todo esto no hubiera sido posible sin la presencia permanente de tres personas que han sido los verdaderos pilares de esta aventura: Eva Bilbao, Joseba Erkizia y Joanes Erkizia.

Mila esker guztioi!

ÍNDICE GENERAL

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

Abreviaturas utilizadas	IX
INTRODUCCIÓN.....	1
I. Justificación de la investigación.....	3
II. Objeto de estudio	7
III. Objetivos de la Tesis Doctoral.....	8
IV. Metodología y estructura de la Tesis Doctoral	11
PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	19
Introducción	21
Capítulo 1. Los sistemas de información en la administración pública	23
1.1. Introducción.....	23
1.2. Los sistemas de información: consideraciones generales.....	25
1.3. Tipología de sistemas de información.....	28
1.4. Las necesidades de información de la administración pública	31
Capítulo 2. El modelo basado en indicadores y las aportaciones de los estudios fundamentados en la comparabilidad	37
2.1. Introducción.....	37
2.2. Utilidades y características de los indicadores como herramientas de gestión en la administración pública.....	39
2.3. Tipología de indicadores	45
2.4. Los modelos de indicadores: condicionantes previos y efectos de su implantación.....	48
2.5. El <i>benchmarking</i> : naturaleza, características y limitaciones	53
Consideraciones de la parte I	61
PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS	63
Introducción	65
Capítulo 3. La realidad de la Audit Commission.....	71
3.1. Introducción.....	71
3.2. Desarrollo histórico: primera etapa (1983-1999).....	76
3.3. Desarrollo histórico: segunda etapa (2000-2003).....	81

Índice general

3.4.	Desarrollo histórico: tercera etapa (2003-2008).....	86
3.5.	Desarrollo histórico: cuarta etapa (2009-2010).....	88
3.6.	Desarrollo histórico: quinta etapa (2011-2012).....	92
3.7.	Los sistemas de indicadores de la <i>Audit Commission</i>	97
3.7.1.	<i>Best Value Performance Indicators</i> (BVPI)	97
3.7.2.	<i>National Indicators Set</i> (NIS)	99
3.7.3.	<i>Single Data List</i> (SDL).....	101
3.8.	Situación de los tres servicios seleccionados: análisis de la tipología de los NIS	103
3.9.	Análisis D.A.F.O. de los sistemas de indicadores de la <i>Audit Commission</i>	106
 Capítulo 4. El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)		109
4.1.	Introducción.....	109
4.2.	La FEMP y los sistemas de costes e indicadores.....	112
4.3.	Génesis, evolución y situación actual del proyecto SICIGAL	113
4.4.	Metodología de trabajo desarrollada en el proyecto SICIGAL	121
4.5.	El sistema de indicadores del proyecto SICIGAL	125
4.6.	Situación de los tres servicios seleccionados.....	128
4.7.	Estudio de los indicadores correspondientes a los tres servicios seleccionados	139
4.8.	Análisis D.A.F.O. del proyecto SICIGAL	145
4.9.	La metodología FEMP y su aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.....	146
 Capítulo 5. La experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa		153
5.1.	Introducción.....	153
5.2.	Iniciativas impulsadas por la Diputación Foral de Gipuzkoa para la mejora de la gestión pública local	154
5.3.	La implantación de un Sistema de Indicadores Municipales (SIM) en los ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa	161
5.3.1.	Características básicas del sistema desarrollado	161
5.3.2.	Metodología de trabajo implantada en el SIM.....	164
5.3.3.	Estructura de la información del SIM	170
5.3.4.	Situación actual del SIM	176
5.4.	Situación de los tres servicios seleccionados.....	182
5.5.	Estudio de los indicadores y ratios correspondientes a los tres servicios seleccionados.....	187
5.6.	Análisis D.A.F.O. del S.I.M.....	193
5.7.	El modelo de gestión municipal por objetivos	195

**BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE
INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES
MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO**

Capítulo 6. Estudio comparativo de los tres modelos de indicadores.	201
6.1. Introducción.....	201
6.2. Características de un sistema de indicadores de gestión.....	202
6.3. Análisis comparativo de los tres modelos	205
Consideraciones de la parte II	209
PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS	215
Introducción	217
Capítulo 7. Primer estudio empírico (I): aspectos metodológicos para el diseño y creación del soporte para la realización de la encuesta	221
7.1. Introducción.....	221
7.2. Aspectos metodológicos para el diseño y creación de la encuesta (I): cuestiones previas y borradores.....	222
7.3. Aspectos metodológicos para el diseño y creación de la encuesta (II): la encuesta	226
7.4. Selección del soporte para la realización de la encuesta	229
7.5. Procedimiento establecido para el envío y seguimiento de la encuesta	232
7.6. Herramientas utilizadas en el trabajo de campo.....	235
Capítulo 8. Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta	237
8.1. Introducción.....	237
8.2. Datos generales de la encuesta	242
8.2.1. Introducción	242
8.2.2. Datos generales de los encuestados	246
8.3. Los sistemas de indicadores de gestión municipal	250
8.3.1. Los sistemas de indicadores.....	250
8.3.2. El diseño de los sistemas de indicadores.....	252
8.3.3. La utilidad de los distintos sistemas de indicadores en el proceso de toma de decisiones.....	255
8.4. Implantación de un sistema de indicadores común	260
8.4.1. Diseño y elaboración de un sistema de indicadores común	260
8.4.2. Comparabilidad y seguimiento de un sistema de indicadores común	269
8.4.3. Incentivos y control de un sistema de indicadores común	271
8.5. Estudio específico de los gestores seleccionados por su especial	

Índice general

vinculación con iniciativas de esta naturaleza.....	278
8.6. Análisis conjunto de los resultados de la encuesta	282
Capítulo 9. Propuesta metodológica del modelo de indicadores a implantar	289
9.1. Introducción.....	289
9.2. Diseño y elaboración del modelo de indicadores	291
9.3. Comparabilidad del modelo de indicadores	296
9.4. Seguimiento del modelo de indicadores	298
9.5. Desarrollo de un sistema de objetivos e incentivos en el modelo de indicadores.....	299
9.6. Mecanismos de control del modelo de indicadores	300
9.7. Contenido de la ficha resumen de cada indicador	302
9.8. Resumen de los apartados y cuestiones metodológicas del modelo de indicadores	304
Capítulo 10. Segundo estudio empírico: contraste de las bases metodológicas del modelo de indicadores propuesto	307
10.1. Introducción.....	307
10.2. Diseño y elaboración del modelo de indicadores	309
10.3. Comparabilidad del modelo de indicadores.....	315
10.4. Seguimiento del modelo de indicadores	317
10.5. Desarrollo de un sistema de incentivos y objetivos en el modelo de indicadores.....	318
10.6. Mecanismos de control del modelo de indicadores	319
10.7. Estudio conjunto de las cuestiones metodológicas analizadas	321
PARTE III: CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN .	215
Conclusiones de la Tesis Doctoral.....	329
Líneas futuras de investigación	337
Vinculación de las consideraciones y las conclusiones con las partes y los objetivos secundarios de la Tesis Doctoral	341
Índice de tablas	345
Índice de ilustraciones.....	353
Índice de anexos.....	357

- ANEXO I: Indicadores desarrollados por la Audit Commission en los servicios de cultura, deportes y servicios sociales y recogidos en la

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

Serie de Indicadores Nacionales (NIS). Año 2010	359
• ANEXO II: Indicadores desarrollados por la Federación Española de Municipios y Provincias en el servicio de cultura. Año 2008	371
• ANEXO III: Indicadores desarrollados por la Federación Española de Municipios y Provincias en el servicio de deportes. Año 2008	379
• ANEXO IV: Indicadores desarrollados por la Federación Española de Municipios y Provincias en los servicios sociales. Año 2009.....	384
• ANEXO V: Indicadores desarrollados por la Diputación Foral de Gipuzkoa en el servicio de cultura. Año 2011	395
• ANEXO VI: Indicadores desarrollados por la Diputación Foral de Gipuzkoa en el servicio de deportes. Año 2011	401
• ANEXO VII: Indicadores desarrollados por la Diputación Foral de Gipuzkoa en los servicios sociales. Año 2011	409
• ANEXO VIII: Escritos de presentación de la página web contratada (euskara y castellano)	413
• ANEXO IX: Escritos remitidos por la Directora General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa (euskara y castellano)	415
• ANEXO X: Cuestionario ubicado en la página web www.uas-sim.net a la que tenían acceso determinados gestores de todos los ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa	419
• ANEXO XI: Relación de tablas diseñadas para analizar el contenido de las respuestas proporcionadas por los distintos agentes.....	430
Bibliografía.....	439
a) Introducción	441
b) Referencias bibliográficas.....	444

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AAA	American Accounting Association
AARF	Australian Accounting Research Foundation
AASB	Australian Accounting Standards Board
ABC	Activity Based Cost
AC	Audit Commission
AECA	Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas
ALB	Arm's Length Bodies
ASPA	American Society for Public Administration
ASEPUC	Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad
BIS/NMO	Department for Business, Innovation and Skills - National Measurement Office
BIS/SFA	Department for Business, Innovation and Skills - Skills Funding Agency
BV	Best value
BVI	Best Value Indicators
BVPR	Best Value Performance Review
BVPI	Best Value Performance Indicators
BVPP	Best Value Performance Plan
CAA	Comprehensive Area Assessment
CASSR	Council with Adult Social Services Responsibility
CAMHS	Child & Adolescent Mental Health Service
CCAF	Canadian Comprehensive Auditing Foundation
CCT	Compulsory Competitive Tendering
CIGAR	Comparative International Government Accounting Research
CIPFA	The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CM	Cuadro de mando
CMRE	Consejo de Municipios y Regiones de Europa
CPA	Comprehensive Performance Assessment
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
DCLG	Department for Communities and Local Government
DCLG/AC	Department for Communities and Local Government - Audit Commission
DCLG/HCA	Department for Communities and Local Government - Homes & Communities Agency
DCLG/OS	Department for Communities and Local Government - Ordnance Survey
DCLG/TSA	Department for Communities and Local Government - Tenant Services Authority
DCMS/GC	Department for Culture, Media and Sport - Gambling Commission
DECC	Department of Energy and Climate Change
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
DEFRA/EA	Department for Environment, Food and Rural Affairs - Environment Agency

Abreviaturas utilizadas

DfE	Department for Education
DfE/GTC	Department for Education - General Teaching Council
DfE/Ofsted	Department for Education - Office for Standards in Education, Children's Services and Skills
DfE/PfS	Department for Education - Partnerships for Schools
DfE/YPLA	Department for Education - Young Persons' Learning Academy
DFG	Diputación Foral de Gipuzkoa
DfT	Department for Transport
DfT/TC	Department for Transport - Traffic Commissioners
DfT/ORR	Department for Transport - Office of Rail Regulation
DH	Department of Health
DH/HPA	Department of Health - Health Protection Agency
DIH	Data Interchange Hub
DWP/HSE	Department for Work and Pensions - Health and Safety Executive
EAA	European Accounting Association
EC	Electoral Commission
EGPA	European Group for Public Administration
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FRS	Fire and Rescue Service
FSA	Food Standards Agency
GAO	General Accounting Office
GASB	Governmental Accounting Standards Board
GEW	Gestión Económica Web
HLE	Healthy Life Expectancy
HMRC/VOA	HM Revenue & Customs - Valuation Office Agency
HMT	HM Treasury
HO	Home Office
HO/IPS-GRO	Home Office - Identity and Passport Service - General Register Office
IMS	Information Management System
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IZFE	Informatika Zerbitzuen Foru Elkartea
LAA	Local Area Agreements
LEA	Local Education Authorities
LGIU	Local Government Information Unit
MAPISCAL	Manual de Procedimiento para la Implantación de un Sistema de Costes en la Administración Local
MARAC	Multi-Agency Risk Assessment Conferences
MIS	Management Information System
NCMP	National Child Measurement Programme
NEET	Not in Education, Employment or Training
NFI	National Fraud Initiative

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

NHS	National Health Service
NIS	National Indicators Set
MoJ/YJB	Ministry of Justice - Youth Justice Board
NLGN	New Local Government Network
NPM	New Public Management
NZSA	New Zealand Society of Accountants
OICI	Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal
OFSTED	Office for Standards in Education, Children's Services and Skills
ONS	Office for National Statistics
PMM	Performance Management Model
PAF	Performance Assessment Framework
PCT	Primary Care Trust
PI	Performance Indicator
PIA	Programa Individual de Atención
PMS	Performance Measurement System
PSSEX	Personal Social Services Expenditure
RAP	Referrals, Assessment and Packages
SAD	Servicio de Ayuda a Domicilio
SIG	Sistema de Indicadores de Gestión
SDL	Single Data List
SICIGAL	Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local
SIM	Sistema de Indicadores Municipales
SIGE	Sistema Integrado de Gestión Económica
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
TDR	Tesis Doctorales en Red
TVCP/HKEE	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Epaitegia
UKBA	United Kingdom Border Agency
UAS	Udal Adierazleen Sistema
UPV/EHU	Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
VFM	Value for Money

INTRODUCCIÓN

I. Justificación de la investigación

En una coyuntura tan complicada como la actual donde las previsiones a corto, medio y largo plazo son tan cambiantes, intentar trazar con líneas gruesas la actuación del conjunto de la administración pública se convierte en una tarea altamente arriesgada por cuanto que la labor de gozne que realiza entre los recursos que prevé disponer y las necesidades de la sociedad dependen más que nunca de una economía globalizada cuyas riendas están en manos de muy pocas personas o entidades y con intereses no siempre coincidentes.

Si la gestión financiera de la administración central se ha convertido en una tarea ciertamente complicada, la realidad de la administración local en este ámbito es todavía más incierta. Varias son las razones que justifican esta apreciación:

- los ayuntamientos no disponen de las mismas herramientas que el resto de entidades del entramado público para hacer frente a esta situación,
- el gasto no obligatorio correspondiente a los servicios de las competencias no transferidas pero asumidas es superior al 25% del gasto total liquidado (Mas y otros, 2011),
- la estructura presupuestaria es débil y el nivel de financiación insuficiente (Pedraja Chaparro y Suárez Pandiello, 2011),
- las condiciones cada vez más restrictivas que impone la normativa vigente en materia de gasto, déficit y deuda pública (Jefatura del Estado, 2012), y
- el nivel de endeudamiento del conjunto de las entidades locales es elevado (Folgado Blanco, 2011; Fernández Fernández y otros, 2012) y la financiación local precisa de un nuevo modelo más equitativo y sostenible (Pedraja Chaparro y Suárez Pandiello, 2011; Algarra Paredes y Ferrán Dilla, 2011).

Al margen de la existencia de otros factores, como por ejemplo los políticos (Zafra Gómez y otros, 2011; Pérez López y otros, 2012), si a las circunstancias citadas anteriormente unimos el hecho de que durante el período de bonanza las corporaciones locales realizaron fuertes inversiones en infraestructuras con, en ciertos casos, un alto gasto de mantenimiento y la prestación de determinados servicios difíciles de justificar en situaciones normales, llegaremos a la conclusión de que la situación financiera de los ayuntamientos es, cuanto menos, complicada y en determinados casos insostenible.

No existe ninguna fórmula mágica a la cual recurrir para encontrar soluciones a esta difícil situación, pero el reajuste de la calidad de ciertos servicios, la supresión de otros, el desarrollo de la i-Administración (Alamo, 2008), la prestación mancomunada o a través de otras fórmulas de colaboración de determinados

**BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE
INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES
MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO**

servicios (Páez Pérez y Silva Ruiz, 2010; Herrero Sánchez y otros, 2011; Ortega Álvarez y Cantero Martínez, 2011), una mayor cooperación público-privada para la financiación de infraestructuras (Benito López y Montesinos Julve, 2006) e incluso la fusión de varios ayuntamientos son, entre otras, algunas alternativas que tendrán que sopesar nuestros dirigentes políticos.

A la hora de encontrar alguna respuesta a las innumerables preguntas que surgen en una situación de emergencia como la actual, el gestor debe disponer de la mejor información posible para que pueda adoptar la decisión más adecuada. El desarrollo de los presupuestos participativos (Covaleski y otros, 2006; Colina y Hoffmann, 2009; Pineda Nebot, 2009; Ramírez Nárdiz, 2009; Molin Molina, 2010; Fernández Rodríguez y Pineda Nebot, 2010; Pujol Torras y Molero García, 2011) puede ser una vía útil para socializar y corresponsabilizar el uso de la herramienta más relevante en la gestión financiera de las entidades locales: los presupuestos. Los avances que, al amparo de la denominada Nueva Gestión Pública, se han incorporado en el conjunto de la administración local (Hood y Dunleavy, 1995; Boada y Mora, 1999; Aibar Guzmán, 2003; Brusca Aljarde y Montesinos Julve, 2005; García Sánchez, 2007; Kurunmäki, 2008) han tenido, en general, un efecto positivo sobre el uso de los escasos recursos disponibles y la consecución de los objetivos programáticos diseñados. No obstante, su desarrollo plantea algunos interrogantes (Barzelay, 2001) que deben ser objeto de estudio y análisis por parte de todos los agentes implicados.

Es indudable que el suministro de información en tiempo y forma a las personas que, directa o indirectamente, participan en el proceso de toma de decisiones contribuye a facilitar esta tarea y a mejorar la gestión en su conjunto. En el proceso de búsqueda permanente de las herramientas que pueden cumplir con este cometido nos encontramos con los sistemas de indicadores, sistemas que deben reunir una serie de cualidades para garantizar su utilidad.

Cuestiones como la propia definición de lo que se entiende por indicador o los atributos o propiedades que debe reunir para el cumplimiento de los objetivos que se le han encomendado (punto 2.2. de la Tesis Doctoral) o la tipología de indicadores (punto 2.3.) o los modelos de indicadores o los cambios organizativos asociados a la implantación de un modelo de indicadores (punto 2.4.) han sido estudiados con distintos niveles de profundidad por la literatura especializada. Sin embargo, la investigación de las características que debe reunir un modelo de indicadores en el ámbito de la administración local si se desea garantizar su uso por parte de los gestores públicos no ha sido, en nuestra opinión, suficientemente desarrollada. El fundamento de esta Tesis Doctoral se centra por tanto en analizar estas características para sentar las bases metodológicas de un modelo de indicadores.

Mi vinculación con la realidad económico-financiera que rodea a la administración local ha transcurrido por distintos senderos, algunos de los cuales se detallan a

Introducción

continuación:

1. A finales del año 1988, a raíz de mi primer contrato laboral, tuve la oportunidad de conocer por primera vez la realidad financiera de un ayuntamiento a través, fundamentalmente, del estudio de la estructura y contenido de los presupuestos de uno de ellos. La labor encomendada se centraba en realizar una pequeña investigación sobre los efectos financieros que generaba la especial configuración territorial de un municipio sobre los presupuestos de su ayuntamiento.
2. Una vez incorporado a la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea a finales del año 1989, en el año 1991 tuve la fortuna de participar en un proyecto de investigación dirigido por el Catedrático de Escuela Universitaria Dn. Jesús Garmendia Ibañez que llevaba por título "*Estudio sobre la actividad económica y financiera de las administraciones públicas en Gipuzkoa en el período 1981-1989*". Este trabajo me permitió ahondar en el conocimiento del especial funcionamiento de las finanzas públicas del conjunto de las tres administraciones vascas: los ayuntamientos, las diputaciones forales y el Gobierno Vasco.
3. A raíz de una solicitud cursada por el departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, durante el bienio 1993-1994 tuve ocasión de participar como ponente en varios cursos de formación dirigidos al colectivo de interventores o secretario-interventores donde se analizaba la nueva normativa presupuestaria y contable aplicable a las entidades locales. Fruto de esta primera experiencia docente con este colectivo se ha podido mantener hasta el día de hoy una línea de colaboración permanente con el departamento de Hacienda y Finanzas.
4. Como consecuencia de la modificación del Plan de Estudios en la titulación de Diplomado en Ciencias Empresariales llevada a cabo el año 1994, durante el curso académico 1997-1998 se imparte por primera en la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Donostia-San Sebastián la asignatura optativa "contabilidad pública" correspondiente a la línea curricular de "contabilidad y auditoría de cuentas". Desde el primer año asumí la responsabilidad de coordinar esta asignatura, responsabilidad que se mantiene al día de hoy con la misma asignatura en el nuevo Grado en Administración y Dirección de Empresas.
5. Durante el año 1998 fui miembro de varios tribunales que se responsabilizaron de varios procesos de selección de personal, vinculados al área económico-financiera de los ayuntamientos, a través del procedimiento concurso-oposición. Mi cometido estuvo centrado en elaborar y evaluar las pruebas prácticas relacionadas con la contabilidad pública.
6. Desde el año 1998 he publicado varios artículos en la revista UDALGIDA de

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

cuya edición se responsabiliza el Servicio de Compromisos Institucionales del departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Esta revista tiene por cometido poner a disposición de los gestores económico-financieros de los entes locales información relevante en esta materia.

7. En el quinquenio 2002-2007 fui director del título de postgrado de la UPV/EHU "Herri Erakundeen Kudeaketa - HEREKU". Este título propio de especialista universitario estaba centrado en analizar las diferentes áreas de gestión de una entidad local.
8. A comienzos del año 2007 asumí la dirección del proyecto de investigación que llevaba por título *"proyecto de investigación sobre la implantación de un modelo de indicadores para la comparabilidad de la gestión de los servicios sociales en la comunidad autónoma vasca"*. El equipo de trabajo responsable de esta tarea estaba integrado por el profesor de la Universidad Pública de Navarra Dn. Helio Robleda y los profesores de la UPV/EHU Dña. Itziar Azkue, Dn. Agustín Erkizia, Dn. Errapel Ibarloza y Dn. Eduardo Malles. A la finalización de este proyecto de investigación en marzo de 2008, y tras publicar varios artículos relacionados con la materia (Erkizia Olaizola y otros, 2008; Azkue Irigoyen y otros, 2008; Malles Fernández y otros, 2009), el entonces el Director General de Política Fiscal y Financiera de la Diputación Foral de Gipuzkoa, Dn. Aitor Orena Domínguez, manifestó que¹ *"la experiencia de implantar un modelo de indicadores para la comparabilidad de la gestión de los Servicios Sociales en seis ayuntamientos de la CAV es de gran interés para el Departamento de Hacienda y Finanzas, ya que coincide plenamente con los intereses del departamento, que ya a finales de los noventa desarrolló una iniciativa con el objetivo de introducir un modelo simple y general de cuantificación de costes de los servicios municipales, además de poner en marcha en 2000 el proyecto de Sistema de Indicadores Municipales en el que participan en la actualidad 26 ayuntamientos guipuzcoanos"*.

Conocidos los problemas que se detectaron en el proyecto de investigación a la hora de intentar implementar un modelo de indicadores en un determinado servicio público surgió la idea central de esta Tesis Doctoral: analizar las bases metodológicas de un sistema de indicadores ajustado a las necesidades reales de la administración local.

¹ Presentación del número 19 de la revista UDALGIDA, octubre de 2008.

Introducción

Una de las consecuencias directas de las acciones llevadas a cabo fue la creación de una red de relaciones personales y profesionales que se mantienen en la actualidad. Aunque todas ellas son dignas de mención, en función de la importancia capital que han tenido a lo largo de la realización de esta Tesis Doctoral, es merecedora de una mención especial la complicidad alcanzada con Xabier Gaztelumendi, Jefe de Sección de Financiación Institucional, y con Sebastián Zurutuza, Jefe de Servicio de Compromisos Institucionales y Asistencia Municipal, ambos de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Sin el concurso de estas dos personas realizar el primer trabajo de campo hubiera sido mucho más complicado.

II. Objeto de estudio

Son cuatro los elementos principales que concurren a la hora de delimitar el objeto de estudio en esta Tesis Doctoral:

- Ámbito geográfico: provincia de Gipuzkoa
- Tipo de entidad: ayuntamientos
- Tipo de sistema: sistema de indicadores
- Servicios: cultura, deportes y servicios sociales.

Teniendo en cuenta que el conjunto de los 88 ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa han sido los destinatarios de las diferentes iniciativas que en materia de gestión pública local ha llevado a cabo el Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) durante los últimos 15 años, parecía razonable dirigir el estudio a este tipo de entidades y a este ámbito territorial, máxime cuando han sido numerables las ocasiones en las que han manifestado su deseo de avanzar en la mejora de la gestión de los servicios públicos que ofrecen mediante la fórmula de colaboración con profesionales especializados en las diferentes áreas.

Para el estudio del contenido de los tres modelos de indicadores utilizados como referencia en esta Tesis Doctoral, se han seleccionado tres servicios públicos:

- Cultura: por ser un servicio que sufre grandes variaciones tanto por el ciclo económico en el que se encuentren las finanzas públicas como por la amplia gama de prestaciones que ofrece.
- Deportes: por tratarse de un servicio donde el componente de las amortizaciones de las distintas instalaciones en el que se ofrecen las diferentes prestaciones pueden ser determinantes.
- Servicios sociales: por representar el área donde se genera un mayor volumen de gasto presupuestario de carácter recurrente.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

Conocido el ámbito geográfico de actuación y la naturaleza de las entidades donde se llevaría a cabo el estudio, solo quedaba por definir la materia que sería objeto de investigación. Aunque inicialmente surgieron varias alternativas, el hecho de que en fechas relativamente recientes se hubiera desarrollado un sistema de indicadores municipales con un grado de implantación limitado a un determinado número de ayuntamientos suscito el interés del grupo de investigación. Este interés se acrecentó cuando se tuvo conocimiento del esfuerzo tanto humano como económico realizado y del grado de predisposición de los gestores que voluntariamente habían decidido participar en la iniciativa, al margen del uso real que del mismo se ha realizado en el proceso de toma de decisiones.

III. Objetivos de la Tesis Doctoral

Teniendo en cuenta que en el momento de plantear esta investigación el Sistema de Indicadores Municipales (SIM) desarrollado por la DFG estaba activo, si se quería contar con la colaboración de los gestores locales y hacerles partícipes de la iniciativa se debía plantear un objetivo que proporcionara algún valor añadido sobre lo que existía en esa fecha. Dado que el SIM no tenía todo el éxito deseado y previsto, se propuso la posibilidad de analizar las causas que provocaban este bajo nivel de participación. Junto a este estudio era necesario conocer las características que debía reunir un nuevo modelo de indicadores, para cuyo cometido se utilizarían otras referencias:

- una internacional representada por los distintos proyectos que ha llevado a cabo la *Audit Commission*,
- y otra nacional representada por el proyecto sobre la implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) auspiciado por la FEMP,

La información proporcionada por estas fuentes se complementaría con la suministrada por los propios gestores locales a través de varios trabajos de campo.

Con estos mimbres se diseñó el objetivo central o principal de la Tesis Doctoral: proponer las bases metodológicas sobre las que se asienta todo modelo de indicadores en el ámbito de la administración local comparando la realidad de tres sistemas previamente desarrollados y recabando la opinión que los propios gestores públicos tienen sobre la materia.

Amén del objetivo central o de primer nivel que representa la meta a alcanzar en esta Tesis Doctoral, se ha establecido un itinerario con unos objetivos subsidiarios o de segundo nivel a modo de etapas parciales cuya consecución es deseable para alcanzar con éxito la meta prevista:

Introducción

1. *Examinar los diferentes sistemas de información presentes en la administración pública, haciendo una especial referencia al modelo basado en indicadores.*

Indudablemente la administración pública en general y el subsector de la administración local en particular se han convertido en agentes activos dentro del entramado económico global. No obstante, la especial coyuntura actual ha abierto un debate sobre la necesidad de redimensionar el conjunto de la administración para ajustar los servicios ofrecidos a las necesidades de la ciudadanía en función de los recursos disponibles. En este proceso de adaptación adquieren una importancia capital los sistemas de información de los que se han dotado los diferentes entes públicos, entre los que cabe mencionar los modelos basados en indicadores. Es preciso por tanto, conocer en primer lugar la realidad de las distintas iniciativas que se han llevado a cabo en esta materia.

2. *Seleccionar y analizar la realidad de un modelo de indicadores para la administración local de referencia internacional adaptable a las necesidades de los gestores de los ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa.*

Para la consecución del objetivo principal o central de la Tesis Doctoral, en primer lugar se seleccionará una referencia solvente a nivel internacional en materia de modelo de indicadores, aplicable al ámbito de la administración local y que reúna una serie de características. En la elección del modelo se tendrán en cuenta, entre otros factores, los años de implantación del mismo y el esquema de trabajo acordado para el diseño, implementación, desarrollo y control del sistema desarrollado. El estudio del contenido de esta fuente de información servirá de base para establecer los términos en los que se procederá a la comparabilidad con otras experiencias y empezar a desarrollar los mimbres que se utilizarán en el nuevo modelo de indicadores.

3. *Estudiar la naturaleza y especificidades de un modelo de indicadores para la administración local a nivel nacional donde se conjuguen los intereses de diferentes colectivos que participan directa o indirectamente en la gestión pública.*

Junto a la información procedente del ámbito internacional es conveniente incorporar una referencia consolidada a escala nacional con objeto de añadir un componente que permita un mayor acercamiento a la realidad de este tipo de entidades. En el proceso de selección de este modelo de indicadores se valorará, sobre todo, el alto grado de complicitad entre los diferentes tipos de agentes que participan tanto en su diseño como en su desarrollo.

4. *Conocer con detalle las peculiaridades de las distintas iniciativas que, en*

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

materia de gestión pública en general y sobre los sistemas de indicadores en particular, ha desarrollado el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa durante los tres últimos lustros.

Teniendo en cuenta cual es el objeto de estudio de esta Tesis Doctoral, es necesario conocer con profundidad los proyectos que ha impulsado el Departamento de Hacienda y Finanzas con el propósito de intentar mejorar en su conjunto la gestión de los ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa. Aunque se realizará una revisión general de las medidas implantadas, es necesario conocer con precisión la naturaleza y características de los sistemas de indicadores implantados y, sobre todo, el porqué de la no consecución de los objetivos previstos.

- 5. Establecer las características que podrían servir de base metodológica para el diseño de un nuevo modelo de indicadores para la administración local.*

A través de la comparación de los tres modelos de indicadores seleccionados se obtendrán los primeros fundamentos del nuevo modelo de indicadores. Mediante la técnica del *benchmarking* se podrán sintetizar algunas características que servirán de base para el diseño del trabajo de campo a llevar a cabo.

- 6. Trazar las tareas previas que se deben llevar a cabo en el proceso de diseño y creación de la encuesta que servirá de soporte para la realización del primer trabajo de campo.*

Conocidos los rasgos fundamentales sobre los que se desea obtener cierta información procedente de los gestores, es necesario perfilar y estructurar con detalle tanto la encuesta que se someterá a valoración como el proceso a seguir para conseguir que el grado de participación de los mismos sea razonable.

- 7. Diseñar las herramientas que se deben utilizar para el correcto desarrollo de un trabajo de campo en un estudio de esta naturaleza.*

Especificados tanto el contenido de la encuesta como el procedimiento a seguir para que los gestores participen, es necesario analizar la relación de herramientas existentes en el mercado para seleccionar aquellas que permitan albergar a la encuesta en un formato adecuado, impulsar la comunicación con los gestores para fomentar su participación y facilitar la extracción de los datos proporcionados para su posterior estudio.

Introducción

8. *Analizar e interpretar los datos proporcionados por los gestores públicos locales consultados en el primer trabajo de campo.*

Con las respuestas otorgadas por los gestores participantes en el trabajo de campo se obtiene la información necesaria para elaborar las bases metodológicas del nuevo modelo de indicadores. Para el cumplimiento de este cometido la información debe ser en primer lugar estructurada y posteriormente analizada e interpretada.

9. *Elaborar las bases metodológicas que servirán de fundamento para desarrollar el futuro modelo de indicadores con objeto de que se convierta en una herramienta útil en el proceso de toma de decisiones.*

Conocidos los resultados del primer trabajo de campo, incorporando la información procedente de la comparación de los tres modelos de indicadores utilizados como referencia y teniendo en cuenta que el nuevo modelo debe responder a las necesidades reales de los gestores públicos locales, se elaborarán las bases metodológicas que garanticen el cumplimiento de este objetivo.

10. *Contrastar la opinión que determinados gestores públicos locales tienen sobre las bases metodológicas del modelo de indicadores propuesto.*

Las bases metodológicas desarrolladas serán sometidas a un proceso de contraste a través de un nuevo trabajo de campo entre un determinado colectivo de gestores públicos locales. La obtención de un aval adicional que ratifique el contenido de lo recogido en las bases justifica la realización de esta comprobación.

IV. Metodología y estructura de la Tesis Doctoral

Para la consecución tanto del objetivo principal como de los objetivos secundarios planteados en la Tesis Doctoral se ha diseñado una metodología de trabajo estructurada en torno a los siguientes seis ejes:

1. *Revisión de la literatura.*

Como en toda investigación que se precie, el punto de partida de esta Tesis Doctoral se centra en realizar una revisión bibliográfica profunda para conocer tanto la evolución como el estado de la situación de los sistemas de información en el conjunto de la administración pública en general y en el subsector de la administración local en particular. El proceso de búsqueda de información empieza a nivel internacional para posteriormente centrarse en el ámbito nacional dada la especial configuración y estructura del entramado administrativo. Para la selección

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

de la bibliografía utilizada en el desarrollo de esta parte de la Tesis Doctoral se han utilizado, entre otras, algunas herramientas recogidas en la parte introductoria de la bibliografía.

2. Comparación de los tres modelos de indicadores utilizados como referencia.

Teniendo en cuenta que para la consecución del objetivo principal de la Tesis Doctoral es necesario proceder en primer lugar a la comparación de varios modelos de indicadores, se han seleccionado tres sistemas desarrollados en otros tantos ámbitos: uno internacional, otro nacional y otro local. Las entidades elegidas han sido la *Audit Commission* a nivel internacional, el proyecto auspiciado por la Federación Española de Municipios y Provincias a nivel nacional, y el desarrollado por el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa a nivel local. Además de realizar un estudio pormenorizado de cada uno de ellos, se analizará la casuística de tres servicios públicos (cultura, deportes y servicios sociales) por entender que la especial naturaleza de cada uno de ellos puede representar a la totalidad de los servicios ofrecidos por la mayoría de las entidades locales. Con objeto de garantizar que el contenido de lo recogido en cada uno de los casos se corresponde con la realidad, se mantendrán entrevistas personales con verdaderos especialistas en la materia. Una vez realizado el estudio individualizado de cada uno de los sistemas desarrollados se procederá a elaborar un cuadro sinóptico donde se detallen las características más relevantes detectadas en estos modelos y susceptibles de incorporación al nuevo modelo.

3. Diseño, elaboración y ejecución del primer trabajo de campo.

Trazado el borrador de ruta por donde podría discurrir el sendero del trabajo de campo, es el momento de analizar el tipo de información que se deseaba recabar de los gestores públicos locales, el formato en el que se debe elaborar y el procedimiento a seguir para garantizar un índice de respuesta razonable. Conocido el interés del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa en participar en este trabajo de investigación, y dadas las excelentes relaciones que el Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del citado departamento mantiene con el conjunto de los gestores locales, el trabajo de diseño, elaboración y ejecución del trabajo de campo se realizará con la estrecha colaboración de técnicos especializados de este servicio. En este sentido, es reseñable el hecho de que durante el proceso de elaboración de los distintos borradores y la versión definitiva de la encuesta que es sometida a evaluación se contará con la participación de tres tipos de colectivos: técnicos del citado Servicio de Compromisos Institucionales, interventores o secretario-interventores de determinados ayuntamientos y profesores de la Universidad del País

Introducción

Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Con objeto de facilitar la labor del encuestado, el cuestionario se ha ubicado en una página web especialmente diseñada para el caso², cuyo acceso se ha restringido a las personas autorizadas por cada uno de los ayuntamientos participantes en la investigación. La totalidad de la información incorporada al sistema es exportable a otros entornos más adecuados para su explotación posterior.

4. *Resultados y conclusiones del primer trabajo de campo.*
Realizado el primer trabajo de campo y estructurada la información proporcionada por los gestores que han participado en la iniciativa, es hora de analizar su contenido. El estudio realizado es básicamente descriptivo y permite detectar las características fundamentales que debería reunir un nuevo modelo de indicadores en el ámbito del conjunto de los ayuntamientos de Gipuzkoa si se deseara garantizar su continuidad en el futuro.
5. *Bases metodológicas del modelo de indicadores propuesto.*
A modo de gozne, teniendo en cuenta la información generada tanto en el proceso de comparación de los tres modelos de indicadores como en el primer trabajo de campo realizado, se han detallado las cuestiones de carácter metodológico que todo modelo de indicadores aplicado a la realidad de los ayuntamiento de Gipuzkoa debería tener en cuenta si se pretende que los gestores lo incorporen como una referencia relevante en su proceso de toma de decisiones.
6. *Contraste de las bases metodológicas.*
Con objeto de validar el contenido de las cuestiones que sientan las bases metodológicas del nuevo modelo de indicadores, se ha realizado un nuevo contraste a modo de entrevista semiestructurada entre determinados gestores públicos, algunos de los cuales han participado previamente en el proceso de diseño de la encuesta, y todos ellos han colaborado en el primer trabajo de campo.

Como colofón de la parte metodológica se incluye la siguiente ilustración donde los seis escalones de la pirámide representan la secuencia de los diferentes niveles de desarrollo de cada uno de los ejes analizados previamente:

² www.uas-sim.net

Ilustración 1: Ejes de la metodología de la Tesis Doctoral



Fuente: elaboración propia

Para finalizar este capítulo introductorio, vamos a presentar brevemente el contenido de las diferentes partes y capítulos en los que se estructura la presente Tesis Doctoral.

- La parte I se centra en analizar los diferentes sistemas de información utilizados por la administración pública para intentar cubrir las necesidades que tienen los diversos colectivos interesados en conocer y/o participar en la gestión directa o indirecta de este tipo de entidades. Para el desarrollo de esta parte se han diferenciado dos capítulos:
 - En el capítulo 1, además de analizar las características de los sistemas de información en su conjunto, se realiza un bosquejo de la tipología de sistemas de información, se presentan las necesidades de información que tiene la administración pública en su conjunto y se finaliza esbozando las especificidades que, en materia de información, posee la administración pública de ámbito local.
 - El capítulo 2 empieza analizando las ventajas e inconvenientes de los modelos de indicadores en general, y en el ámbito de la administración pública en particular. Continúa estudiando a los indicadores como herramientas de gestión en el día a día de la realidad de estas

Introducción

entidades, presenta la naturaleza, características y limitaciones de la técnica del *benchmarking* y finaliza reflexionando sobre las aportaciones que la comparabilidad ha realizado al proceso de mejora de la gestión pública.

- El cometido de la parte II es analizar con cierto espíritu crítico cada uno de los tres modelos de indicadores de referencia previamente seleccionados, para cuyo desarrollo se han diferenciado cuatro capítulos:
 - El capítulo 3 está centrado en la *Audit Commission*. A lo largo de sus casi 30 años de existencia (1983-2012) se pueden diferenciar cinco etapas donde se puede apreciar la evolución de las diferentes responsabilidades que ha asumido en materia de gestión pública local. Analizado el contenido de cada una de las etapas, se estudian tres sistemas de indicadores que ha desarrollado la *Audit Commission*: los *Best Value Performance Indicators (BVPI)*, los *National Indicators Set (NIS)* y, finalmente, los *Single Data List (SDL)*. Junto a los tres sistemas de indicadores de otras tantas entidades se han utilizado como referencia tres servicios públicos (cultura, deportes y servicios sociales), analizando la tipología de los NIS en cada uno de ellos. Para finalizar el capítulo se realiza un pequeño DAFO a modo de síntesis de lo recogido en los apartados previos.
 - En el capítulo 4 se estudia el proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En este sentido, realizada la presentación de la propia FEMP y su vinculación con los sistemas de costes e indicadores, se analizan en diferentes apartados la génesis, la evolución, la situación actual, la metodología de trabajo y el sistema de indicadores desarrollados en el proyecto SICIGAL. El estudio de los indicadores correspondientes a los tres servicios seleccionados y la realización de un pequeño DAFO junto al desarrollo de un apartado específico para presentar la aplicación de la metodología FEMP en un ámbito geográfico específico, completan la totalidad del capítulo.
 - En el capítulo 5 se presenta la experiencia del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa en materia de impulso de iniciativas que en mayor o menor medida han contribuido a la mejora de la gestión pública local. De todos los proyectos desarrollados se ha realizado un especial seguimiento del Sistema de Indicadores Municipales, analizando sus características básicas, la metodología de trabajo implantada, la estructura de la información y su situación actual. Al igual que en los otros dos casos anteriores, se estudian los indicadores y ratios correspondientes a los tres servicios seleccionados, previo a la presentación de un pequeño DAFO. Finaliza el capítulo con la presentación de la iniciativa denominada Gestión

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

Municipal por Objetivos.

- Como colofón de esta parte, el capítulo 6 realiza un estudio comparativo de los tres modelos de indicadores analizados en los tres capítulos anteriores. Fruto de este cotejo se presenta una relación de características que, en nuestra opinión, deberían estar directa o indirectamente presentes en un nuevo modelo de indicadores. El capítulo finaliza presentando un cuadro sinóptico en el que se analiza el grado de cumplimiento de cada una de las características del modelo en materia de metodología aplicada, objetivos e incentivos y sistema de información implantado por parte de cada uno de los sistemas seleccionados.
- Para finalizar, tanto en la parte I como en la parte II, se incluye un apartado específico denominado consideraciones finales donde se extraen los aspectos más relevantes de los apartados analizados con antelación.
- La parte III tiene la misión de realizar los diferentes trabajos de campo y sentar las bases del modelo de indicadores. Para su desarrollo se han diferenciado cuatro capítulos:
 - A lo largo del capítulo 7 se analizan diversos aspectos relacionados con los tareas previas vinculadas al trabajo de campo llevado a cabo con posterioridad: la descripción de los borradores previos a la encuesta definitiva, la definición del contenido de la encuesta definitiva, el proceso de selección del soporte para la realización de la encuesta, la creación de las claves para el acceso a la plataforma seleccionada, la incorporación de la información solicitada y la obtención de los resultados generados, el estudio de las cuatro fases de envío y seguimiento de la encuesta, el análisis de las cuatro herramientas utilizadas para la realización del trabajo de campo ... son algunas de las tareas cuyo detalle se especifica en este capítulo.
 - En el capítulo 8 se analizan e interpretan los distintos resultados del trabajo de campo llevado a cabo. Con objeto de establecer una secuencia lógica entre el análisis de las distintas tablas elaboradas y el contenido del cuestionario web, se han mantenido en el mismo orden de redacción los tres bloques diseñados y los puntos recogidos en cada uno de ellos. En el penúltimo punto de este capítulo se realiza un estudio más específico de los resultados que generan encuestas que han sido previamente seleccionadas en función de su interés por participar en iniciativas de esta naturaleza. Como colofón a este capítulo se ha incluido un punto donde, utilizando como documento soporte una tabla sinóptica para la presentación de algunos resultados,

Introducción

se pretende otorgar una visión más global de la opinión que los distintos tipos de gestores de la administración local de Gipuzkoa tienen sobre los sistemas de indicadores aplicables a este tipo de entidades.

- El cometido del capítulo 9 es analizar las cuestiones que servirán de base metodológica para desarrollar el futuro modelo con objeto de que se convierta en una herramienta útil en el proceso de toma de decisiones. A la hora de seleccionar las cuestiones sobre las que se asentará el futuro modelo, se han utilizado, básicamente, las siguientes fuentes de información: el capítulo 6 que resume el contenido de los tres capítulos previos y analiza de forma sintética las similitudes y diferencias de los tres modelos de referencia utilizados en esta Tesis Doctoral, y el capítulo 8 donde se recoge el estudio de campo llevado a cabo entre los gestores públicos locales de los ayuntamientos de Gipuzkoa.
- Con objeto de conocer el grado de aceptación entre los propios gestores públicos locales de las cuestiones metodológicas detectadas en el capítulo anterior, a lo largo del capítulo 10 se presentan los resultados de las entrevistas personales llevadas a cabo. El formato elegido para la realización del estudio es el de una entrevista semiestructurada, donde a cada entrevistado se le han formulado las mismas preguntas y en el mismo orden. En la entrevista se plantean las cuestiones que, en nuestra opinión, son imprescindibles a la hora de diseñar el fundamento metodológico de un modelo de indicadores. Cada cuestión planteada es abierta y el entrevistado tiene plena libertad para manifestar su opinión. En el transcurso de la entrevista cada entrevistado ha tenido la posibilidad de hacer referencia a cualidades que, en su opinión, pueden tener alguna relevancia en materia de modelo de indicadores. Como colofón de este capítulo se incluye un punto recapitulativo donde se cuantifica la evaluación que los distintos gestores han realizado sobre todas y cada una de las cuestiones analizadas.
- La parte IV recoge cuales son las conclusiones más relevantes de esta Tesis Doctoral y las líneas futuras de investigación que este trabajo pueda generar. El contenido de esta parte se ha desarrollado en dos capítulos:
 - El capítulo 11 vinculado a las conclusiones comienza con un apartado introductorio en el que se presenta dos tablas sinópticas: una vincula las diferentes partes y capítulos de la Tesis Doctoral con las conclusiones, y otra relaciona los objetivos secundarios con las conclusiones. El segundo apartado de este capítulo se dedica a presentar y justificar todas y cada de las conclusiones obtenidas en este trabajo de investigación.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- El último capítulo, el 12, está dedicado a realizar un bosquejo de las posibles líneas futuras de investigación que, en materia de sistemas de indicadores y sistemas de información en el ámbito de la administración local, se podrían plantear en el corto, medio y largo plazo.

Aunque no desarrolla ningún contenido específico de la Tesis Doctoral, en la introducción a la bibliografía consultada a lo largo de la duración de este trabajo de investigación se ha incorporado un apartado donde se informa de las principales fuentes utilizadas.

**PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN
EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Introducción

Teniendo en cuenta que el objetivo central de esta Tesis Doctoral está vinculado al estudio de las bases metodológicas de un modelo de indicadores aplicable a las entidades que desarrollan su actividad en el ámbito público, es necesario que se analicen previamente cuestiones relacionadas con la naturaleza de los conceptos que servirán de base a toda la investigación.

Para el cumplimiento de este cometido en la parte I se han desarrollado dos capítulos, cuyo contenido es el que se detalla a continuación.

En el capítulo 1 empezamos analizando los cambios que ha sufrido la noción del valor de lo público a lo largo de los tres últimos siglos. Conocidas estas alteraciones y el porqué de la intervención de los poderes públicos en la economía, se presentan los retos a los que se enfrenta el conjunto de la administración pública.

Dado que la información que proporciona un modelo de indicadores se inserta dentro de un sistema de información más amplio, se estudian tanto las partes como los principios en los que se sustenta todo sistema. Así mismo se analizan tanto los factores clave como las razones que pueden justificar el desarrollo de un nuevo sistema de información.

Conocido el fundamento de la existencia y desarrollo de todo sistema de información, en el siguiente punto se presentan diferentes tipos de sistemas de información.

En el último punto de este capítulo, partiendo de las características de la actividad económica que desarrolla la administración pública, se analizan los rasgos diferenciadores de lo que en su momento se denominó nueva gestión pública. Finaliza este punto planteando algunas cuestiones que podrían ser objeto de reflexión en aras a intentar alcanzar mayores cotas de credibilidad y transparencia del conjunto de la actividad que desarrollan las administraciones públicas.

A lo largo del capítulo 2 analizamos cuestiones relacionadas con los modelos de indicadores y la técnica del *benchmarking*.

El primer punto esboza algunos aspectos a tener en cuenta antes de abordar cualquier medida de acción que afecte a la gestión de una entidad.

Una vez delimitados los aspectos preliminares de toda acción, se analizan las funciones, cualidades y utilidades que debe reunir un indicador. Así mismo se presentan las dificultades que pueden surgir en el proceso de implantación de un modelo de indicadores y la forma de poder evitarlas.

Posteriormente se realiza un pequeño bosquejo de la distinta y diversa tipología de indicadores que ha sido desarrollada por la literatura especializada. Para ello, se han seleccionado catorce fuentes correspondientes a organismos tanto nacionales como internacionales, así como autores de reconocido prestigio.

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A continuación se exponen los condicionantes vinculados a la implantación de un modelo de indicadores diferenciando tres momentos: el momento previo a la implantación, la implantación propiamente dicha y los efectos derivados de la implantación.

El último punto de este capítulo está relacionado con el *benchmarking*. Realizada la presentación conceptual de esta técnica, se analizan los ocho factores clave a tener en cuenta a la hora de plantear su aplicación en el ámbito de la administración pública. Así mismo se estudia la naturaleza de las diferencias entre el *benchmarking* aplicado a la empresa privada y a la administración pública. Finalizamos su contenido diferenciando las dos partes a tener en cuenta en el proceso de diseño, esbozando los motivos por los que los datos de dos entidades pueden ser no comparables y presentando varias experiencias de comparación de actividades desarrolladas por distintas administraciones locales para evaluar el nivel de eficiencia de los diferentes servicios ofrecidos.

Capítulo 1. Los sistemas de información en la administración pública

1.1. Introducción

A lo largo de los últimos tres siglos (European Commission, 2008) han tenido lugar tres grandes transformaciones en las estructuras gubernamentales, habiendo cambiado en cada una de ellas la noción del valor de lo público:

1. A lo largo del siglo XVIII se desarrollaron valores de naturaleza liberal: la separación de poderes, los derechos de propiedad, las instituciones que el capitalismo precisaba para su desarrollo y la protección del individuo frente al estado.
2. Durante el siglo XIX tiene lugar el advenimiento de los principios democráticos, guiados inicialmente por los intereses de los industriales y empresarios, y con una participación posterior de los trabajadores y las mujeres. Este proceso culmina a principios del siglo XX con el sufragio universal.
3. El siglo XX se caracteriza por la llegada del estado del bienestar. A pesar de las grandes diferencias en el reparto de la riqueza creada (Rifkin, 2011; Navarro y otros, 2011) es indudable el avance en materias como la salud, la educación y el empleo.
4. El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación a lo largo del siglo XXI puede contribuir a un aumento de la participación de cada uno de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto en el gobierno de las instituciones. Para la consecución de este cometido será necesaria la concurrencia de varios factores:
 - aumento de la coordinación entre los distintos niveles organizativos de la administración pública mediante el trabajo en red,
 - mayor capacidad de respuesta a los deseos y necesidades de los usuarios a través de la participación ciudadana,
 - gobiernos más democráticos, participativos y abiertos, y
 - nuevas formas de evaluación y mejora de la gestión de la administración.

En la ilustración que se acompaña se recogen de forma sintética los distintos tipos de valores desarrollados durante cada uno de los siglos:

Ilustración 2: Cambios en el rol del valor de lo público



Fuente: adaptado de European Commission, 2008

Aunque es incuestionable la presencia y evolución de los valores públicos durante los últimos siglos, la participación de los poderes públicos en la economía se justifica por los cuatro tipos de fallos de los mercados (Barea Tejeiro, 2009): externalidades y bienes públicos, rendimientos crecientes, imperfecciones del mercado y justicia distributiva.

La necesidad de esta participación ha quedado patente en la actual crisis financiera y económica. No obstante, la administración pública se enfrenta a nuevos retos (Consejo Económico y Social-Naciones Unidas, 2010), que pueden ser a su vez generadores de nuevas oportunidades, cuyos ejes fundamentales son:

1. El fortalecimiento de la gobernanza pública para lograr una respuesta política rápida y coordinada,
2. El fomento de la capacidad de liderazgo en el sector público en el contexto de la crisis financiera y económica,
3. La prestación de servicios públicos centrados en los ciudadanos,
4. La transparencia y la rendición de cuentas, y
5. La protección social y la financiera de los grupos vulnerables.

Tal y como se recoge en la referencia anterior, el acercamiento del conjunto de la administración a la sociedad a la que dice servir es una necesidad no

suficientemente cubierta. La ciudadanía no tiene estímulos e incentivos para interesarse en primer lugar y controlar después las distintas actividades que desarrollan las entidades públicas (Zimmerman, 1977). Probablemente estamos asistiendo a una transición entre dos épocas (Subirats i Humet, 2012) donde, con la irrupción de internet, los retos de la gestión pública están muy relacionados con la transparencia, el control y la evaluación desde una perspectiva ciudadana y no estricta y exclusivamente interinstitucional, y para ello es necesario en primer lugar un buen sistema de información.

A lo largo de los tres puntos que integran este tema vamos a analizar, por tanto, la naturaleza de los sistemas de información y su tipología, así como las necesidades de información de la administración pública.

1.2. Los sistemas de información: consideraciones generales

Dada la polisemia existente sobre la materia, algunos autores (Coll-Vinent, 1988) ven imposible encontrar una definición de sistema de información. Otros (Slype, 1991) manifiestan que un sistema de información tiene un papel distribuidor, no suplantando a la red de información de los usuarios sino integrándose en ella misma, facilitando el flujo de conocimientos, o (Esteban Navarro, 1997) consideran que un sistema de información consiste en la integración y organización de una serie de elementos (personas, máquinas y normas, procedimientos e instrumentos de tratamiento y recuperación de la información) que permiten desarrollar un proceso de comunicación de conocimiento mediante la adquisición, almacenamiento, transformación, recuperación y transferencia de datos adecuados a las necesidades y las demandas de las diferentes tipos de usuarios.

Como soporte de los procesos de planificación y control, un sistema de información debe proporcionar toda aquella información que sea relevante para evaluar interna (los directivos y órganos de gobierno) y externamente (los ciudadanos en su triple condición de electores, contribuyentes y usuarios/clientes de servicios) los impactos de las políticas sobre el estado de la comunidad, el grado de cumplimiento de los objetivos programados y la eficiencia en la gestión (Pablos Rodríguez, 2011).

En un sistema (Ros García, 1996) intervienen, entre otras, las siguientes partes:

- a) unos elementos que lo componen (subsistemas),
- b) una interrelación entre todos y cada uno de ellos,
- c) un todo distinto de la simple adicción, con propiedades suyas, no de los elementos, y
- d) una subordinación de los subsistemas al sistema.

El sistema en su conjunto cumplirá con el cometido encomendado en la medida en que funcionen correctamente las partes anteriores, es decir:

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- todos y cada uno de los elementos de forma individual,
- la interrelación entre todos y cada uno de ellos, y
- la interacción entre el sistema en su globalidad con el conjunto de los elementos que la integran.

Al margen de la necesaria coordinación de las partes de que lo integran, todo sistema se sustenta en varias nociones fundamentales (Tramullas Saz, 1997):

1. Subsidiariedad: todo sistema es subsidiario de otros que lo rodean e interactúan.
2. Interacción: las acciones desarrolladas por un sistema influyen en el desarrollo y comportamiento de los demás.
3. Determinismo: todo hecho que sucede en los sistemas tiene causas definidas y contrastables.

Junto a estas nociones fundamentales, en el proceso de formación de un sistema de información, intervienen tres elementos (López Yepes, 1991) que podríamos calificarlos como clave:

1. Necesidades de información: aspecto nuclear y preliminar en el diseño de un sistema. El usuario y/o destinatario de la información es el principal impulsor de un sistema en función del grado de cumplimiento de sus propias necesidades. Cuanto menor sea este grado de cumplimiento mayor será la presión que ejerza para el diseño de un nuevo sistema y viceversa. Obviamente, las necesidades de cada tipo de usuario son de distinta naturaleza y la presión en ese sentido puede ser multidireccional.
2. Canales de información y su tipología: el proceso de comunicación es, por antonomasia, la naturaleza del sistema de información, pudiendo distinguir la comunicación formal e informal. No es suficiente con disponer de la información que precisa cada tipo de usuario, también es necesario conocer cuál es la vía más adecuada en cada momento para poner en valor esa información.
3. Transferencia de información: hace referencia a la transferencia de documentos, de datos y de conocimiento que produce la modificación del estado de conocimiento en el individuo o en la comunidad. Este tercer elemento depende de los dos anteriores: conocidos los destinatarios de la información y los canales a través de los que se desea vehicular la misma, solo falta transferir la información deseada.

En consonancia con lo anterior y si se desean alcanzar los objetivos previstos por

la organización (Pablo López, 1989), un buen sistema de información debe ser capaz de:

1. Recabar y recoger los datos de entrada,
2. Evaluar la calidad de la información recibida y establecer una clasificación de la misma en función de los criterios fijados por la organización,
3. Procesar todos los datos obtenidos,
4. Elaborar distintos tipos de documentos en función de las necesidades de la organización,
5. Garantizar un almacenamiento y un acceso adecuado a la información tratada, y
6. Distribuir adecuadamente la información elaborada entre los distintos grupos de interés.

Conocidas las funciones que debe desempeñar un sistema de información, es conveniente identificar las condiciones a modo de principios que se podrían exigir (King, 1986):

1. Principio de realismo: el sistema debe transferir siempre la dosis precisa de información que se necesita, ni más ni menos.
2. Principio de inteligibilidad: el sistema debe presentar la información en el lenguaje propio del usuario y a niveles de comprensión apropiados para los diferentes usuarios.
3. Principio de oportunidad: el sistema debe proporcionar la información necesaria en el momento oportuno.
4. Principio de idoneidad: el sistema debe proporcionar la información en el formato deseado.
5. Principio de instantaneidad: el sistema debe proporcionar la información solicitada en el menor tiempo posible.
6. Principio de espacialidad: el sistema debe proporcionar la información solicitada en el lugar deseado.
7. Principio de economicidad: el sistema debe proporcionar la información solicitada con el menor consumo de recursos posible.

A la hora de analizar las razones que pueden motivar el desarrollo de un nuevo sistema de información podríamos citar (Senn, 1992) a las siguientes:

1. Capacidad: mayor velocidad de proceso de los datos, aumento de la capacidad de almacenamiento de datos e incremento de la velocidad de recuperación de la información.

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2. Control: mejora y exactitud en la consistencia de la información manejada por la organización.
3. Comunicación: mayor integración y mejora de la comunicación entre las diferentes unidades de la organización.
4. Costes: aumento del nivel de eficiencia de los recursos disponibles.
5. Ventaja competitiva: capacidad para atraer a los clientes, aumento del nivel competitivo, mejora de la red de proveedores, desarrollo de nuevas ideas de negocio, creación de nuevos productos...

El grado de éxito o fracaso de un sistema de información depende tanto de criterios de naturaleza tecnológica como de factores de índole ambiental y organizativo (Vélez Elorza y otros, 1997), destacando en estos últimos los personales y culturales.

1.3. Tipología de sistemas de información

Todas las organizaciones de cualquier género han hecho uso de la información generada en la propia entidad (interna) y/o procedente del exterior. En este sentido (Tramullas Saz, 1997) podemos establecer la primera y principal división de los sistemas de información:

- Sistema abierto: si interactúa con elementos integrantes de otros sistemas de información, y
- Sistema cerrado: su naturaleza es endogámica y tan solo se nutre de la información que generan los distintos elementos que integran el sistema, sin posibilidad de relacionarse con el exterior.

En función de las diferentes aproximaciones realizadas por los teóricos de la organización, se pueden apreciar dos enfoques (Vélez Elorza y Escobar Pérez, 1995) sobre los sistemas de información:

- a) Enfoque decisional: en virtud del cual la información es concebida en el seno de la organización como un soporte necesario en el proceso de toma de decisiones.
- b) Enfoque transaccional: al tener un enfoque más transversal, amplía los límites objeto de estudio e incorpora el concepto de costes de transacción o intercambio vinculado a la recogida, elaboración, valoración y transmisión de la información.

Con el propósito de reforzar las ventajas que proporcionan ambos enfoques y

superar sus limitaciones, hay quien defiende una posición intermedia o enfoque ecléctico por entender que el enfoque decisional permite detectar las necesidades informativas de la organización y diseñar los sistemas de información que satisfagan las mismas, y el enfoque transaccional analiza la viabilidad económico-financiera de las propuestas planteadas (Escobar Pérez y Sierra Molina, 1996).

En el proceso de investigación para el perfeccionamiento de los sistemas de información se podrían diferenciar tres modelos (López Yepes, 1991):

- Modelo A: sistema de carácter general en el que tendrían cabida otros subsistemas (Debons y otros, 1988) que bajo el acrónimo de EATPUT hacen referencia a los siguientes componentes:
 1. Entorno (*Event World*): integra a los acontecimientos que son relevantes para el sistema de información.
 2. Adquisición (*Acquisition*): destinado a capturar materia y energía del entorno externo.
 3. Transmisión (*Transmission*): movimiento de los datos dentro de los diferentes componentes del sistema.
 4. Proceso (*Process*): pedido, almacenaje y recuperación de datos para aplicarlos al desarrollo general.
 5. Utilización (*Utilization*): integra a la evaluación e interpretación de los sistemas de información.
 6. Transferencia (*Transfer*): hace referencia a la comunicación o transferencia de la información.
- Modelo B: como subsistema dentro las organizaciones. Dentro de este modelo podemos destacar a dos:
 1. Gestión de sistemas de información (*Management Information System – MIS*): dedicado, fundamentalmente, a proporcionar ayuda a la dirección de la organización mediante diferentes modelos informáticos que facilitan datos.
 2. Sistemas de gestión de la información (*Information Management System – IMS*): facilitan las bases teóricas y técnicas para la gestión de la información en las organizaciones.
- Modelo C: integrado por un conjunto de redes y centros de información.

Dentro del ámbito de los MIS, y atendiendo a la función documental de los sistemas de información, se pueden diferenciar (Ros García, 1996) a su vez otras cuatro clases:

- a) Los sistemas de procesamiento de transacciones: dedicados al proceso (clasificación, cálculo, distribución, resumen y almacenamiento) de los

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

datos referentes a las diferentes actividades que desarrolla una empresa.

- b) Los sistemas de información gerencial: sirven de soporte o apoyo en el proceso de toma de decisiones cuando los requerimientos de información pueden ser identificados con antelación.
- c) Los sistemas de apoyo para la dirección: su propósito es auxiliar a los gestores con las decisiones únicas que no se repiten y que no están formalmente estructuradas.
- d) Los sistemas de información para oficinas: integran aspectos de los sistemas mencionados con anterioridad incluido el procesamiento de palabras y la teletransmisión de datos.

Igualmente, en el sistema de información para organizaciones (modelo B), se pueden diferenciar otros tres subsistemas (Esteban Navarro, 1997):

- 1. Subsistema de creación de datos que trabaja con datos brutos,
- 2. Subsistema de transmisión de datos y de regulación de los flujos de información, que trabaja tanto con datos brutos como con datos estructurados en diferentes tipos de documentos en función de las necesidades o deseos de los usuarios a los que van destinados,
- 3. Subsistema de gestión de la información documental, que trabaja con datos estructurados en diferentes tipos de documentos. Dentro de este subsistema, se pueden apreciar otros dos:
 - a) Subsistema de gestión de documentos externos, y
 - b) Subsistema de gestión de documentos internos, entre los que se integran los siguientes subsistemas:
 - b.1) Subsistema de gestión de documentos administrativos, y
 - b.2) Subsistema de gestión de documentos de archivo

Obviamente la correcta interacción entre los tres subsistemas anteriores dará lugar a la creación de un auténtico sistema de información, y cuanto mayor sea el grado de complementariedad entre los mismos mayor será la contribución que realizará el sistema de información a la consecución de los objetivos planteados por la organización.

1.4. Las necesidades de información de la administración pública

En consonancia con lo desarrollado por AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), 2001) la actividad económica de la administración pública tiene los siguientes rasgos diferenciadores:

1. Su actividad no lucrativa está orientada a la prestación de servicios públicos en régimen de gratuidad o semigratuidad, y/o a operaciones de redistribución de la renta y riqueza nacional.
2. La mayoría de sus recursos financieros proceden de exacciones de naturaleza obligatoria, recibidas directa o indirectamente.
3. Sus gastos e ingresos, tanto los corrientes como los de capital, son establecidos con periodicidad anual por los órganos democráticos de representación correspondientes, mediante la aprobación de un presupuesto público y de cumplimiento obligatorio.

A la hora de valorar las actividades que desarrollan las administraciones públicas nos encontramos con algunas dificultades (Prieto Jano, 2001) cuando se desea cuantificar o medir el valor de las mismas. Los condicionantes de ese proceso pueden ser los siguientes:

1. La ausencia de mercado en determinadas actividades.
2. La falta de definición de los objetivos a conseguir en cada uno de los servicios públicos ofrecidos.
3. La existencia de actividades compartidas por varios departamentos dificulta la cuantificación de los resultados obtenidos por cada uno de ellos.
4. El grado de eficiencia no es una magnitud constante en los distintos niveles de ejecución de un programa.

Durante los últimos 20 años la administración pública en su conjunto ha llevado a cabo diversas reformas (Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2005) que han contribuido a:

1. Aumentar el grado de transparencia de las actividades que llevan a cabo,
2. Mejorar los resultados del sector público, mejorando la planificación, la rendición de cuentas y el control,
3. Modernización de los sistemas de responsabilidad y de control,
4. Reasignación de recursos y gestión presupuestaria más estratégica,
5. Generalización de los mecanismos de mercado, y

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

6. Mayor vinculación de los salarios a los resultados obtenidos.

No obstante, y a pesar de los avances sufridos, las transformaciones que están teniendo lugar en el mundo globalizado actual están generando la aparición de un nuevo modelo de Estado: el Estado relacional (Longo y Ysa, 2008), donde se plantea un nuevo reparto de roles entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, o dicho de otro modo, entre la administración pública, las empresas privadas y la ciudadanía. Durante los próximos años seremos testigos de los profundos cambios que tendrán lugar no solo en la forma de interactuar entre los tres tipos de organizaciones que operan en nuestra sociedad (empresas privadas, administración pública y organizaciones no lucrativas) sino entre los diferentes niveles de la propia administración pública.

En este marco de continuo ajuste y necesidad de dar respuesta al cada vez mayor número de preguntas planteadas por la sociedad con unos recursos limitados, es cuando surge la nueva gestión pública (*New Public Management - NPM*). Aunque hay una extensa literatura sobre la materia (Albi Ibáñez, 1992; Hood y Dunleavy, 1995; Hughes, 1996; Hood, 1996; Muñoz Colomina, 1996; Vélez Elorza y Fresneda Fuentes, 2001; Torres Pradas, 2002; Cabiedes Miragaya, 2003; Aibar Guzmán, 2004; Cortés Fleixas, 2005; González Rabanal, 2005; Robleda Cabezas y Moreno Orduña, 2006; Catalá, 2006; Pastor Gosálbez, 2006; Rodríguez Bolívar y Navarro Galera, 2007; García Sánchez, 2007; Lorenzo de Membiela, 2008; Rico, 2009), se ha optado por seleccionar la opinión de un organismo internacional de referencia. Según la OCDE (Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 1996) los rasgos que identifican a las reformas de la nueva gestión pública son:

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

En este proceso de evolución permanente hay autores (Christensen y Laegreid, 2007) que defienden que estamos en una generación de reformas posterior a la

NPM (Pérez López, Gemma y otros, 2011a), inicialmente denominadas “gobierno conjunto” (*joined-up government*) y conocidas más tarde como “totalidad del gobierno” (*whole-of government*), cuyo enfoque pretende poner en práctica una estrategia más holística utilizando, junto con la economía, otras ramas del saber de las ciencias sociales.

En estos momentos, podemos diferenciar cuatro aspectos (Lapsley, 2009) que caracterizarían a la NPM:

1. Continuo recurso a consultores y asesores externos para la transformación del sector público, con un impacto debatible o cuestionable,
2. Revolución digital y e-gobierno como herramientas de modernización,
3. Atrincheramiento de la sociedad de la auditoría, en la que el cumplimiento (auditoría de legalidad) tiene primacía sobre la auditoría operativa, y
4. La trascendencia de la gestión de riesgos en el sector público.

Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la administración pública en su conjunto es la credibilidad de sus cuentas. Junto a este requisito hay otro que tiene igual o mayor trascendencia: la transparencia (Velarde Fuertes, 2008; Martínez Churiaque y otros, 2010). En este sentido, hace ya algún tiempo, un reputado especialista en la gestión pública (Barea Tejeiro, 2004a; Barea Tejeiro, 2004b) manifestó que la transparencia es al sector público lo que la competencia al privado. Los graves problemas de financiación de la economía española en general, y de la administración pública en particular, se ven acrecentados por la falta de credibilidad y transparencia de la información que proporcionan.

La solución a esta complicada situación es relativamente sencilla en el plano teórico: aumentar los niveles de credibilidad y transparencia de los estados contables y financieros que los distintos subsectores de la administración pública proporcionan a los diferentes usuarios de las mismas. La respuesta a esta cuestión se debe centrar sobre todo en el cómo, porque el cuando está claro que debe ser cuanto antes.

Una de las vías que podría contribuir en parte a la consecución del objetivo de aumentar los niveles actuales de credibilidad y transparencia estaría relacionada con el reforzamiento del papel que desempeñan los actuales órganos de control externo. En este sentido (Ordoki Urdazi, 2012) se podría plantear una reflexión profunda sobre la función que desempeñan las Instituciones de Control Financiero Externo en el ámbito de la administración pública, analizando, entre otras, las siguientes líneas de actuación:

1. Con objeto de aumentar los niveles de independencia, agilidad y eficiencia de estas instituciones, se debería debatir sobre la conveniencia de mantener el actual modelo colegiado de gobierno o impulsar un modelo unipersonal.

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2. Para elevar el nivel de credibilidad de estos órganos frente a la sociedad en su conjunto, se debería reforzar la independencia de las personas que deban dirigir este tipo de instituciones, dando prioridad a su perfil técnico y buscando el máximo consenso posible en el proceso de designación.
3. Reducir el período de tiempo necesario para elaborar los informes y buscar un mayor acercamiento a los gestores públicos contribuye a aumentar considerablemente la validez y credibilidad del sistema de control implantado (Governmental Accounting Standards Board, 2011). Por ejemplo, en el caso de la *Audit Commission* (Audit Commission, 2012) en un período de cuatro meses desde la finalización del ejercicio fiscal publica en su página web el contenido íntegro del informe anual.
4. Aumentar la visibilidad y la presencia de los órganos de control en la sociedad, explicando de forma sencilla cual es su cometido, practicando la transparencia informativa y actuando con responsabilidad. Dada la trascendencia que su labor fiscalizadora puede tener en el futuro, sería deseable que se emitieran distintos tipos de informes en función de las necesidades reales del destinatario final.
5. Incrementar el número de entidades públicas sometidas a control externo y mejorar el contenido de los informes. Sería deseable ampliar el control no solo a todas las entidades locales, sea cual fuere su dimensión, sino también a los organismos autónomos administrativos, a los consorcios y resto de entidades o sociedades directa o indirectamente dependientes de las mismas.
6. Incorporar a los tradicionales informes de regulación financiera y de legalidad conceptos tales como la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos, estudio de los costes de los servicios que ofrecen, planes de viabilidad y equilibrio financiero ... Junto a esta información se podría añadir un adecuado sistema de indicadores.
7. Mejorar la imagen ante las propias entidades fiscalizadas siendo más eficientes en el uso de los recursos de la propia institución.
8. Para la correcta realización de las tareas encomendadas es preciso analizar la realidad de los recursos actualmente disponibles. Si se decide apostar por desarrollar un modelo de carácter público es previsible que estos órganos deban contar con un mayor volumen de recursos cuyo origen puede ser compartido entre distintos tipos de instituciones.

Aunque la decisión del gobierno central es recoger en una única referencia o portal

de transparencia³ toda la información institucional, organizativa, de planificación, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística correspondiente a todas las entidades que conforman el entramado público, la amalgama de sistemas de información actualmente vigentes no facilita la labor de control. Por tanto, es deseable que toda la información que precisen los órganos de control externos para la realización de su cometido se canalice a través de un sistema común.

La necesidad de reflexionar sobre la conveniencia de revisar los sistemas de información actualmente vigentes se constata en los datos que aportan los análisis realizados sobre la materia. En este sentido, un estudio reciente (Pérez Morote y otros, 2012) recoge que hay cierto grado de insatisfacción entre el colectivo de gestores responsables del área económico-financiera de la administración local en relación a la utilidad real de la información que suministran los actuales sistemas. Los propios gestores que elaboran la información reconocen que la información que proporcionan los actuales sistemas tiene un alcance muy limitado en el proceso de toma de decisiones, señal inequívoca de que algo se debe cambiar.

En la misma línea que el caso anterior, otro estudio (Schatteman, 2009) revela que más del 80% de los ciudadanos y casi el 90% de los diferentes grupos de la sociedad muestra muy poco interés en conocer los informes que elaboran los entes locales. En esta misma referencia se reconoce que más de la mitad de los gestores públicos locales otorgan muy poca validez a estos informes en el proceso de toma de decisiones.

Ahondando en la casuística anterior, podría pensarse que el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación así como el impulso de la administración electrónica (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2011) solucionaría en parte esta falta de interés. Una vez más los datos (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), 2011) ponen de manifiesto que no es una cuestión meramente instrumental y que se debe proceder a una revisión profunda de todos los procedimientos administrativos y sistemas de información implantados, si se desea implicar a toda la sociedad en el proceso de revisión y control de la actividad que desarrolla la administración pública.

Por otro lado, en el ámbito exclusivamente local, existen diferentes informes y proyectos de iniciativas legislativas (Ministerio de Administraciones Públicas: Secretaría General Técnica, 2005; Aguerrea y Borraz Perales, 2005; Presidencia del Gobierno Vasco, 2011) que abogan por estudiar la posibilidad de llevar a cabo varias reformas para analizar, entre otras, las siguientes cuestiones:

1. La necesidad de reorganizar el mapa competencial entre los distintos tipos

³ El artículo 8 del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012.

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

de administraciones,

2. Analizar las diferentes fuentes de financiación de la administración local para garantizar la prestación de los servicios públicos que le competen, y
3. Desarrollo de nuevos sistemas de información que proporcionen los datos solicitados en el menor plazo de tiempo posible y con un mayor grado de homogeneidad con objeto de fomentar la comparabilidad.

Capítulo 2. El modelo basado en indicadores y las aportaciones de los estudios fundamentados en la comparabilidad

2.1. Introducción

En el proceso de adopción e implementación de las medidas de gestión que una organización requiere para alcanzar los objetivos programáticos establecidos, puede haber factores de carácter tecnocrático o de naturaleza político-cultural que condicionen el grado de éxito o fracaso de estas iniciativas. En la tabla que se recoge a continuación se citan algunos de estos factores:

Tabla 1: Factores que afectan al uso de medidas de gestión

	Adopción	Implementación
Tecnocráticos	Requisitos externos Requisitos internos Medios utilizados Orientación de objetivos Información	Medios utilizados Información
Político/cultural	Grupos de interés internos	Grupos de interés externos Porcentaje de sindicalizados Actitud frente al riesgo Comportamiento

Fuente: adaptado de De Lancer Julnes y Olzer, 2001

Indudablemente la influencia de cada uno de los factores dependerá, sobre todo, de las características específicas de las entidades donde se pretender incorporar estas medidas de gestión. La misma acción puede generar diferentes efectos sobre distintas entidades e incluso sobre distintos departamentos de una misma entidad. Por otro lado, puede ser necesario implantar distintas medidas de gestión para conseguir efectos similares en diferentes entidades o departamentos de una misma entidad.

El deseo de mejora en algunos casos y la necesidad de adaptarse en otros, ha permitido que la administración pública incorpore en sus procesos de gestión herramientas que, inicialmente, se habían implementado en la empresa privada. En este sentido podríamos hacer mención de algunas herramientas que han alcanzado distintos grados de éxito en función del efecto que sobre las mismas han tenido factores tanto internos como externos:

- planes estratégicos a largo plazo, planes de legislatura a medio plazo y planes de gestión a corto plazo.
- diseño, implantación y evaluación de sistemas de indicadores, insertados

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

en ciertos casos dentro de un sistema de información más amplio donde se han llegado a elaborar verdaderos cuadros de mando.

- reorganización de las propias estructuras departamentales responsables de gestionar los servicios públicos ofrecidos.

Una de las cuestiones que condiciona la implantación de las medidas de gestión diseñadas, y en cierta medida la consecución del objetivo planteado y del éxito deseado, es la maraña de estructuras orgánicas de las distintas entidades que integran el conglomerado público. Es deseable que, en aras a racionalizar el uso de los escasos recursos disponibles, se realice una serie reflexión en varios sentidos:

- a) homogeneizar las estructuras orgánicas de las entidades públicas que tienen características similares,
- b) dotar a estas estructuras orgánicas de la suficiente flexibilidad para permitir adaptarse a una realidad cambiante en función de las necesidades de los servicios que prestan, de los deseos de los destinatarios de los mismos y de los cambios en la legislación vigente,
- c) garantizar que, salvo situaciones suficientemente motivadas y justificadas, estas estructuras perduren en el tiempo, y
- d) aumento de la coordinación entre las distintas áreas de acción que intervienen en una misma entidad para que todas las partes implicadas en el correcto funcionamiento de la organización sean más permeables a la hora de afrontar los cambios necesarios para la consecución de los objetivos programáticos consensuados.

Junto al componente organizacional existe otro elemento clave que condiciona por igual la actividad que desarrollan todas las entidades y en mayor medida en la administración pública: el recurso humano. En relación a este factor tan determinante, la cuestión del reconocimiento profesional no ha sido suficientemente desarrollada. Si realmente se desea dignificar la función pública es imprescindible que los principales actores y, a su vez, responsables de su desarrollo sean reconocidos por la verdadera labor que realizan, al margen de coyunturas económicas más o menos favorables. El alto componente humano de muchos de los servicios que prestan las administraciones públicas hace deseable diseñar estrategias de puesta en valor de aquellas acciones que destacan por su buen hacer.

Estos dos factores (el organizacional y el humano) serán claves en el diseño y desarrollo de las dos medidas de acción que se analizan a lo largo del resto de puntos de este capítulo: los sistemas de indicadores y la técnica del *benchmarking*.

2.2. Utilidades y características de los indicadores como herramientas de gestión en la administración pública

A la hora de intentar encontrar una acepción que defina qué es un indicador recibimos como respuesta una polisemia de posibles alternativas, todas ellas con suficiente fundamento como para considerarlas válidas a todos los efectos. Dado que el concepto de utilidad va a ser una cuestión latente en el proceso de investigación de esta Tesis Doctoral, desde esta óptica podríamos considerar que un indicador, como medida que revela la intensidad de un fenómeno (Laufer y Burlaud, 1989), tiene el cometido (Jiménez, 1987) de proporcionar información sobre tres conceptos:

1. Nivel de eficacia: vinculado a la consecución de los objetivos programáticos establecidos,
2. Nivel de eficiencia: vinculado al consumo de los recursos utilizados, y
3. Nivel de efectividad: vinculado a la satisfacción de las demandas planteadas por la ciudadanía.

En el mismo sentido, la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado, 2007b) entiende que un indicador es un instrumento de medición elegido como variable relevante que permite reflejar suficientemente una realidad compleja, referido a un momento o a un intervalo temporal determinado.

Uno de los motivos que pueden justificar (Jiménez, 1987) la utilización de los indicadores en el ámbito público es su capacidad para detectar, visualizar y catalogar aquellos problemas que deben ser resueltos de inmediato.

Los indicadores tienen fundamentalmente dos funciones (Prado Lorenzo y García Sánchez, 2006):

1. Una descriptiva relacionada con el estado y evolución del sistema, y
2. Otra valorativa que permite apreciar los efectos provocados por una actuación.

Junto a las funciones de carácter general, en el ámbito público los indicadores tienen las siguientes utilidades principales (López Hernández y Ortiz Rodríguez, 2004; Aguerrea, 2008):

1. Favorecer la evaluación de la eficacia, la eficiencia y la economía,
2. Proporcionar información útil para la toma de decisiones técnicas y políticas,
3. Informar, tanto a los usuarios internos como a los externos, del funcionamiento de los servicios públicos ofrecidos,
4. En las fases de elaboración y ejecución del presupuesto, servir de apoyo

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

para evaluar la conveniencia o idoneidad de los programas y servicios públicos con criterios de eficacia y eficiencia, y

5. Facilitar y mejorar la rendición de cuentas.

Establecido el concepto de indicador, los principios que lo gobiernan y las utilidades más relevantes en el ámbito público, es preciso fijar las características que debe reunir un indicador para que cumpla con el objetivo establecido. En este sentido, y siguiendo la opinión de diversos autores y organizaciones (Governmental Accounting Standards Board, 1987; Laufer y Burlaud, 1989; Torres Pradas, 1993; Navarro Galera, 1997; Audit Commission, 2000c; Prieto Jano, 2001; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2006; Intervención General de la Administración del Estado, 2007a), podemos reunir las siguientes cualidades en torno a un indicador:

1. Accesibilidad: un indicador debe catalogarse como accesible si resulta posible asignarle, de forma más o menos rápida, un valor cuyo coste de obtención sea aceptable.
2. Claridad: para garantizar que todos los agentes implicados utilizan correctamente todos los indicadores diseñados, la definición de cada uno de ellos debe ser clara e inteligible.
3. Comparabilidad: el valor de un indicador alcanzará esta propiedad cuando pueda contrastarse con otros valores de referencia y/o estándares.
4. Comprensibilidad: tiene lugar si el indicador recoge gran cantidad de información, gozando la misma de la claridad suficiente como para interpretar su significado.
5. Consistencia: es la capacidad de presentar el contenido informativo de manera uniforme a lo largo del tiempo.
6. Credibilidad y aceptabilidad: son dos requisitos producto de la intervención del resto de características. Los indicadores deben contar con el crédito suficiente entre sus usuarios.
7. Encadenamiento: facilidad para la agregación, pudiendo sintetizar la información suministrada por varios indicadores sin acudir a la fuente original.
8. Equilibramiento: todos los indicadores a emplear en un ayuntamiento deben elaborarse de forma compatible, contribuyendo a interpretaciones armónicas.
9. Facilidad de entendimiento y uso: cuanto más fácil sea la comprensión del contenido de un indicador mayor será su posibilidad de uso por parte de los distintos grupos de interés.

Capítulo 2: El modelo basado en indicadores y las aportaciones de los estudios fundamentados en la comparabilidad

10. Factibilidad económica: un indicador es factible desde el punto de vista económico en aquellos casos donde el coste de su cuantificación es inferior a las ventajas que reporta (ver cualidad 1).
11. Fiabilidad: se alcanza cuando el contenido informativo es susceptible de verificación o contraste con la realidad.
12. Fidelidad: los posibles sesgos del contenido informativo han de ser similares para diferentes momentos de tiempo.
13. Identificabilidad: todo indicador deber identificar o especificar con suficiente nivel de detalle a todos y cada uno de los elementos necesarios para su correcto cálculo. Así mismo dentro de esta cualidad se podría incorporar la identificación de los destinatarios finales de cada indicador.
14. Imputabilidad: los datos proporcionados por un indicador deben dar a conocer información relevante para descubrir las causas que han provocado la situación actual.
15. Objetividad: la reducción de la carga de subjetividad de toda medición garantiza la eliminación de posibles sesgos que desvirtúan el significado del indicador.
16. Operatividad: un indicador operativo es aquél que permite eliminar las barreras que emergen al tratar de medir la realidad objeto de control.
17. Oportunidad: la información debe suministrarse con antelación suficiente.
18. Pertinencia: Es la posibilidad del indicador para reflejar los datos solicitados en torno a una actividad y mantener su significado a lo largo del tiempo.
19. Precisión: un indicador preciso es aquél que informa sobre una determinada realidad con un margen de error razonable.
20. Relevancia: un indicador debe informar sobre las actividades clave o de mayor peso específico, prescindiendo de ocuparse de aquellas otras que sean más intrascendentes.
21. Sensibilidad: es la capacidad de detectar los cambios producidos en la realidad medida.
22. Significación: aparece cuando a los indicadores les resulta posible contener datos relacionados con todos y cada uno de los aspectos que deben auditarse.
23. Univocidad: es un rasgo que se produce si las variaciones experimentadas por los valores de los indicadores son monótonas ante fluctuaciones del fenómeno a auditar.

En el proceso de diseño y selección de los indicadores que, reuniendo las

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

características recogidas en los párrafos anteriores, se desea identificar con un servicio se deben tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos (Carreras i Puigdengol, 1999), algunos de los cuales ya han sido expuestos previamente:

1. Coste y tiempo de elaboración,
2. Facilidad técnica para la obtención de la información,
3. Posibilidad de realizar comparaciones periódicas,
4. Facilidad para ser auditados y publicados,
5. Deben describir adecuadamente el servicio o función que analizan, y
6. Facilidad para ser interpretado por una persona no experta en la materia.

Si se desea garantizar una mayor divulgación de los indicadores vinculados a la gestión de los servicios públicos que ofrece la administración local, se deben tener en cuenta los siguientes elementos (Royo Montañés y otros, 2012) :

1. Establecer objetivos que sirvan de referencia a la hora de fijar prioridades en la política municipal,
2. Comunicar a los responsables de la implantación del sistema los beneficios que se pretenden lograr,
3. Establecer un mecanismo de incentivos y sanciones para fomentar el cumplimiento de los objetivos propuestos, y
4. Las unidades o servicios afectados por la implantación deben recibir los recursos adecuados.

Los indicadores de gestión se deben incorporar (Prado Lorenzo y García Sánchez, 2006) en los planes estratégicos que desarrollan las entidades para conocer en qué medida se han cumplido los objetivos previstos, analizar las desviaciones sufridas sobre las previsiones realizadas y plantear acciones de mejora en aquellas áreas que lo precisen.

Recientes estudios (Pérez López y otros, 2011b; Royo Montañés y otros, 2012) revelan que los ayuntamientos españoles son más propensos a la consecución de objetivos financieros frente a los no financieros, ya que la elaboración de los indicadores financieros y presupuestarios es bastante más elevada que la divulgación de indicadores relativos a la gestión de los servicios públicos locales.

A la hora de analizar las razones (Pérez López y otros, 2011b) que justifican la limitada utilización de los indicadores de gestión podríamos citar a las siguientes:

- falta de un sistema de contabilidad de costes estándar
- falta de objetivos plasmados en los presupuestos municipales
- falta de mecanismos que faciliten el proceso de captura de información
- falta de estandarización de los procedimientos de gestión
- falta de una batería de indicadores de general aceptación
- falta de mecanismo de control de eficacia y eficiencia

Capítulo 2: El modelo basado en indicadores y las aportaciones de los estudios fundamentados en la comparabilidad

- falta de participación de las diferentes áreas o servicio
- ...

Antes de proceder a la implantación de los indicadores de gestión es necesario tener en cuenta las dificultades con las que se puede encontrar la organización y la forma de poder evitarlas. Estas dificultades han sido analizadas por la *Audit Commission* (Audit Commission, 2000c), institución con gran prestigio internacional en materia de control de la actividad que desarrollan las administraciones locales y, dada su importancia, será analizada detenidamente en el capítulo tres de esta Tesis Doctoral. En la tabla adjunta se recogen tanto las dificultades detectadas por esta institución como las posibles soluciones que plantea:

Tabla 2: Dificultades en el uso de indicadores de gestión y como evitarlos

Nº	Dificultades	Como evitarlas
1	Los indicadores de gestión que miden la actividad en lugar de la gestión proporcionarán datos menos útiles y una sobrecarga de información	Concentrarse en los objetivos clave de la organización mantiene la atención sobre las metas esenciales. A partir de estos objetivos claves, es importante alinear los indicadores a los niveles más operativos
2	Centrarse en los objetivos a corto plazo a expensas de los objetivos a largo plazo es un riesgo, debido a la presión por la buena gestión inmediata	El cuadro de mando integral puede ayudar a asegurar la inclusión de los objetivos a corto y largo plazo
3	La falta de comprensión de las medidas de resultado podría dar lugar o genera una infrautilización de los indicadores de gestión	Aunque la tarea no es fácil, merece la pena dedicar tiempo a desarrollar buenas medidas de resultado. El efecto dominó puede ser un método útil. Las medidas de los procesos asociados con buenos resultados también pueden ser utilizados si las medidas de resultado no están disponibles.
4	Demasiadas medidas financieras comparadas con medidas de calidad puede llevar a sesgar la gestión y descuidar las áreas esenciales	El cuadro de mando integral o un enfoque similar debería ser considerado para asegurar el equilibrio adecuado
5	La manipulación de los datos para mejorar la gestión medida es un riesgo, sobre todo, cuando la gestión es publicada, la propiedad de los indicadores es débil o los premios y castigos del personal dependen de los indicadores	Los incentivos perversos pueden ser minimizados mediante el establecimiento de indicadores de gestión compensados, la verificación de los datos y por la participación del personal en la construcción de indicadores

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nº	Dificultades	Como evitarlas
6	Peligro de especificar los datos, ya que puede ser interesante pero no necesario	De nuevo centrarse en los objetivos principales del servicio o función puede reducir el riesgo de acabar con el "interesante conocer" en lugar del "necesidad de conocer" los indicadores. Pero las organizaciones deben reconocer la posible necesidad de indicadores de contexto
7	El riesgo de medir los procesos de trabajo que son fáciles de medir en lugar de aquellos que tienen el mayor valor potencial, por ejemplo, el trabajo de rutina, versus los proyectos de investigación	Centrarse en los objetivos importantes y descender hacia las medidas más operativas puede mejorar la comprensión de los procesos valiosos de la organización
8	No dirigir los indicadores de gestión hacia los grupos de interés relevantes, a menudo supondrá que la información no sea utilizada	El análisis de los grupos de interés, la información clara y las estrategias de comunicación pueden mejorar la finalidad de los indicadores de gestión en los grupos de interés mediante la comprensión de sus necesidades. Se logra la claridad del propósito o fin
9	No comparar entre iguales puede conducir a sentimientos de injusticia y falta de confianza en las medidas de gestión	La calidad de los datos debe ser alta y se debe fijar un consenso sobre los principios en que se basa la comparación. La confianza puede ser mejorada mediante el uso de indicadores de gestión de forma inteligente, para impulsar las preguntas en lugar de saltar a conclusiones
10	No entender las necesidades del usuario puede llevar a elegir mal los indicadores de gestión y a esforzarse en áreas equivocadas	El análisis de los grupos de interés puede proporcionar, de nuevo, una herramienta útil
11	La no revisión del sistema en respuesta a cambios internos y externos puede dar lugar a un sistema anticuado, no valorando las cosas importantes y, posiblemente, guiando a la organización en la dirección equivocada	La mejora o puesta a punto regular de los indicadores individuales y del conjunto de los indicadores debería incluirse en la evaluación y revisión de la organización

Fuente: adaptado de Audit Comission, 2000c

2.3. Tipología de indicadores

Tal y como se ha recogido en el punto donde se desarrolla la justificación a esta Tesis Doctoral, el estudio de la tipología de los indicadores vinculados o relacionados con la gestión pública ha sido un tema ampliamente analizado por la literatura especializada. En las siguientes líneas se presenta un pequeño bosquejo a modo de resumen sintético de las aportaciones realizadas por determinados organismos y autores de reconocido prestigio sobre la materia agrupados en torno a tres referencias:

a) Organismos e instituciones a nivel internacional:

a.1. La AC (Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales, 1994) establece la siguiente clasificación:

1. Indicadores de eficiencia y eficacia
2. Indicadores de coste
3. Indicadores de calidad de los servicios
4. Indicadores que proporcionan información previa

a.2. La AAA (American Accounting Association (AAA), 1989) diferencia cuatro tipos de indicadores:

1. Indicadores representativos del logro o beneficio social alcanzado
2. Indicadores representativos del impacto social
3. Indicadores relacionados con el volumen de actividad
4. Indicadores relacionados con los recursos utilizados

a.3. La GASB (Governmental Accounting Standards Board, 1987) por su parte presenta tres tipos de indicadores:

1. Indicadores del esfuerzo realizado
2. Indicadores de los logros conseguidos
3. Indicadores que relacionan los esfuerzos con los logros

b) Organismos e instituciones a nivel nacional:

b.1. El nuevo plan general de contabilidad pública (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010; Ministerio de Economía y Hacienda, 2011) establece cuatro tipos de indicadores:

1. Indicadores financieros
2. Indicadores patrimoniales
3. Indicadores presupuestarios
4. Indicadores de gestión: dentro de este grupo diferencia los indicadores de

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

eficacia, eficiencia, economía y medios de producción.

b.1. La IGAE (Intervención General de la Administración del Estado, 2007a) diferencia nueve tipos de indicadores:

1. Indicadores simples e indicadores compuestos
2. Indicadores físicos e indicadores de valor o monetarios
3. Indicadores a priori e indicadores a posteriori
4. Indicadores puntuales e indicadores de intervalo
5. Indicadores según la finalidad de la medición
 - 6.1. Indicadores de producción
 - 6.2. Indicadores de efecto
6. Indicadores a corto, medio y largo plazo
7. Indicadores directos e indicadores indirectos
8. Indicadores endógenos e indicadores exógenos
9. Indicadores para medir externalidades

b.3. La FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2006) establece cuatro tipos de indicadores:

1. Indicadores de actividad
2. Indicadores económicos
 - 2.1. Indicadores de presupuesto
 - 2.2. Indicadores de coste
3. Indicadores de entorno

b.4. AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), 1997), en el ámbito del conjunto de las entidades públicas, utiliza tres criterios para establecer catorce tipos de indicadores:

1. Según su naturaleza: indicadores de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, equidad, excelencia, entorno y evolución sostenible
2. Según el objeto a medir: indicadores de resultados, proceso, de estructura y estratégicos
3. Según el ámbito de actuación: indicadores internos y externos

b.5. AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), 2002), en el ámbito de los ayuntamientos, diferencia seis tipos de indicadores:

1. Indicadores de protección civil y seguridad ciudadana
2. Indicadores de seguridad, protección y promoción social
3. Indicadores de producción de bienes públicos de carácter social
4. Indicadores de producción de bienes públicos de carácter económico
5. Indicadores de actividades generales
6. Indicadores de gestión financiera, económica y presupuestaria

b.6. La Fundación Pi i Sunyer (Batet i Lamaña y otros, 2003) propone siete tipos

Capítulo 2: El modelo basado en indicadores y las aportaciones de los estudios fundamentados en la comparabilidad

de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales:

1. Indicadores de perfil de la ciudad
2. Indicadores de servicios sociales
3. Indicadores de servicios personales
4. Indicadores de atención al ciudadano
5. Indicadores de limpieza viaria
6. Indicadores de recogida de residuos
7. Indicadores de alumbrado

b.7. El Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa (Departamento de Hacienda y Finanzas-Diputación Foral de Gipuzkoa, 2007) diferencia seis tipos de indicadores:

1. Indicadores de recursos
2. Indicadores de proceso o actividades
3. Indicadores de realizaciones o servicios
4. Indicadores de resultados
5. Indicadores de impacto
6. Indicadores de eficiencia

c) Otras referencias de interés:

c.1. El profesor Navarro Galera (Navarro Galera, 1997) establece once tipos de indicadores integrados en cuatro grupos:

1. Indicadores de entrada, entre los que se incluyen:
 - a) indicadores de precios de adquisición
 - b) indicadores de cantidad física adquirida
 - c) indicadores de calidad técnica de las inversiones
 - d) indicadores temporales de inversiones
2. Indicadores de proceso, en el que diferencian:
 - a) indicadores de consumos
 - b) indicadores de outputs
3. Indicadores de impacto, y
4. Otros indicadores, donde se ubican:
 - a) indicadores de demanda
 - b) indicadores de calidad
 - c) indicadores de utilidad
 - d) indicadores de entorno

c.2. La profesora Torres Pradas (Torres Pradas, 1991) propone ocho tipos de indicadores de gestión aplicables a las entidades públicas:

1. Indicadores de inputs
2. Indicadores de outputs
3. Indicadores del presupuesto

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4. Indicadores de estados contables
5. Indicadores de organización
6. Indicadores sociales
7. Indicadores de entorno e impacto
8. Indicadores de economía, eficiencia y eficacia

c.3. Otros profesores (Koshel, 1997; Pedraja Chaparro y otros, 2004) clasifican los indicadores de gestión que se utilizan en el sector público en torno a los siguientes cinco tipos:

1. Indicadores administrativos
2. Indicadores de capacidad
3. Indicadores de proceso
4. Indicadores de resultados
5. Indicadores de eficiencia

c.4. Por su parte, la firma de servicios profesionales PricewaterhouseCoopers (PwC) (Price Waterhouse, 1990) diferencia:

1. Las medidas de resultados: miden con precisión la economía, la eficiencia y la eficacia, y
2. Los indicadores de gestión

Aunque la selección presentada representa solo una parte del extenso trabajo realizado sobre la materia, de la amplia variedad de indicadores existentes se deduce que puede haber un problema en este ámbito de estudio: la dificultad de homogeneizar la clasificación. No obstante, podemos concluir (Navarro Galera y Flores Jimeno, 1997) que existe cierto consenso a la hora de fijar un mínimo común denominador en torno a tres tipos de indicadores: eficiencia, eficacia y economía.

2.4. Los modelos de indicadores: condicionantes previos y efectos de su implantación

Además de diferenciar y analizar tres momentos relacionados con el proceso de diseño e implementación de un modelo de indicadores, es necesario conocer las premisas y condicionantes previos a la implantación así como la estrategia a seguir para conseguir que la iniciativa sea un éxito. Junto a esta información es necesario saber con antelación los problemas que pueden surgir tanto en el proceso de implantación como con posterioridad, así como las posibles soluciones que se plantean en función de los recursos disponibles.

A la hora de analizar los efectos derivados de la implantación de un modelo de indicadores, podríamos diferenciar tres momentos:

Capítulo 2: El modelo basado en indicadores y las aportaciones de los estudios fundamentados en la comparabilidad

1. El momento previo a la implantación, en donde en función de la naturaleza de la entidad donde se desea llevar a cabo la implantación, los objetivos de la organización, los recursos disponibles y el período de tiempo establecido se pueden plantear problemas de distinto género,
2. Efectos directos e indirectos que tienen lugar durante el proceso de implantación del modelo de indicadores, y
3. Efectos derivados de la publicación de los datos que genera el modelo de indicadores implantado.

Desde una perspectiva organizativa (Mendoza Mayordomo, 1993), a la hora de definir una estrategia de implantación de indicadores de gestión se han de tener en cuenta los siguientes criterios:

1. La importancia de realizar un buen diagnóstico de la predisposición organizativa a hacer uso efectivo de los indicadores (*organizational readiness*).
2. Tener plena consciencia de los impactos organizativos que comporta una mayor transparencia en la gestión.
3. Conseguir el compromiso del nivel político y de los directivos de los servicios centrales.
4. Otorgar el protagonismo a los usuarios de los indicadores, y en especial a los responsables directos de la unidad.
5. Simplicidad del sistema y desarrollo progresivo.
6. Establecer un marco de presiones e incentivos orientados, primero, a implantar los indicadores y, después, a la mejora de la eficiencia.
7. Procurar garantizar el éxito en las primeras experiencias.
8. La necesidad de una adecuada política de comunicación.
9. Plantear la implantación de los indicadores como un proceso de aprendizaje organizativo.

Las condiciones previas (Prieto Jano, 2001) para la implantación de un modelo de indicadores podrían ser:

1. Establecimiento de un cuadro de mando para el control de la gestión.
2. La mejora de la transparencia en la gestión pública.
3. Realización de análisis comparativos del sistema de información
4. Definición de los recursos materiales y humanos para la determinación de la gestión pública más eficaz y eficiente.

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La implantación de una metodología dedicada a la normalización de indicadores a utilizar conjuntamente por varias entidades, en la búsqueda de la homogeneización y por tanto de la comparabilidad, debería tener en cuenta las siguientes premisas fundamentales (López Hernández y otros, 2005):

- a) Institucionalización, entendida como máximo grado de aceptación y consenso generalizado por parte de los implicados en el proceso de evaluación, acerca de la adecuación de los indicadores.
- b) Estandarización, concebida como permanencia en el tiempo de un mismo listado de indicadores, así como uso por parte de los diferentes entes, que serán sometidos a análisis comparativos.

Un sistema de información desarrollado en base a un modelo de indicadores plantea incógnitas que es preciso analizarlas con detenimiento antes de adoptar la decisión de implantarlo (Hyndman y Anderson, 1991):

1. Si los objetivos no son fijados con claridad puede condicionar el desarrollo de indicadores realmente útiles.
2. Dado que existen diferentes niveles organizacionales se deben fijar indicadores distintos para cada uno de los niveles.
3. Si se desea medir la calidad de determinados servicios no deben incorporarse conceptos altamente subjetivos que puedan condicionar su propia validez.
4. Cuando se plantean comparaciones entre organizaciones se debe realizar un trabajo previo de homogeneización de las variables a comparar.
5. En determinados casos se ha de elegir entre diferentes características de una misma información.
6. Categorizar los indicadores en orden a su importancia real para la organización puede ser una tarea compleja.

Junto a esta información, y con objeto de conocer los posibles efectos que la implantación de un sistema de indicadores pueda generar en la dimensión organizativa de una entidad, es recomendable analizar previamente (Mendoza Mayordomo, 1993) los siguientes puntos:

1. La importancia de realizar un buen diagnóstico de la predisposición organizativa a hacer uso efectivo de los indicadores.
2. Tener plena consciencia de los impactos organizativos que comporta una mayor transparencia en la gestión.

Capítulo 2: El modelo basado en indicadores y las aportaciones de los estudios fundamentados en la comparabilidad

3. Conseguir el compromiso del nivel político y de los directivos de los servicios centrales.
4. Otorgar el protagonismo a los usuarios de los indicadores, y en especial a los responsables directos de la unidad.
5. Simplicidad del sistema y desarrollo progresivo.
6. Establecer un marco de presiones e incentivos orientados, primero, a implantar los indicadores y, después, a la mejora de la eficiencia.
7. Procurar garantizar el éxito en las primeras experiencias.
8. La necesidad de una adecuada política de comunicación.
9. Plantear la implantación de los indicadores como un proceso de aprendizaje organizativo

Como vemos los efectos en los factores humanos y organizativos es evidente, de ahí que se podrían generar los siguientes problemas (López Hernández y otros, 2006; Rogers, 2006; Navarro Galera y Rodríguez, 2008):

1. Problemas derivados del contexto organizacional:
 - El proceso de implantación y uso de los indicadores de gestión se ve afectado por la realidad concreta de la entidad.
 - La diversa y heterogénea organización municipal dificulta la realización de comparaciones.
 - Excesiva centralización en las áreas de economía y hacienda del tratamiento y control de la información económica de los servicios.
 - Ausencia de canales formales de comunicación entre los servicios de economía y hacienda centrales y los responsables técnicos de la gestión de los servicios.
 - Falta de implicación global de la organización en la medición de resultados.
 - Inexistencia de canales de información adecuados entre el personal técnico de los servicios.
 - Abandono de la aplicación sistemática de los indicadores.
2. Problemas vinculados al factor humano:
 - Reticencias ante la introducción de mecanismos de evaluación de la gestión y dudas sobre la fiabilidad de los valores obtenidos.
 - Diversidad en la formación y experiencia de los gestores.
 - Falta de impulso político y baja motivación de los gestores.
3. Problemas relacionados con la cultura de costes:
 - Ausencia de procedimientos normalizados de cálculo de costes.
 - Baja calidad de la información sobre consumos de recursos.

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Dispersión de la información económica sobre consumo de factores.
- Incorrecta valoración de los elementos de coste, especialmente el consumo de activos fijos.
- Confusión entre conceptos económicos y presupuestarios.

Una vez implantado un sistema de indicadores, además de los costes directos asociados al proceso de recogida, análisis, elaboración, auditoría o control y difusión de toda la información que todo sistema de indicadores precisa (Pedraja Chaparro y otros, 2004), puede haber consecuencias no deseadas derivadas de la publicación de los propios indicadores (Smith, 1995; Goddard y Smith, 2003):

1. Especial énfasis en los objetivos cuantificables y susceptibles de medición, dejando de lado todo aquello que es difícilmente cuantificable y cuya relevancia en el ámbito público puede ser de consideración. Como vemos este enfoque es distinto a algunos de los planteamientos vistos anteriormente.
2. Atención prioritaria a las medidas establecidas en el sistema de control frente al objetivo subyacente en dichas medidas.
3. Supeditación de los objetivos generales de la organización a los locales o particulares de cada uno de los gestores.
4. Miopía a medio o largo plazo provocada por la visión a corto plazo que puede provocar el *flash* informativo de determinados indicadores de gestión.
5. Riesgo de manipulación de los datos que alimentan a los indicadores por parte de los gestores con objeto de intentar conseguir un mejor objetivo.
6. La supeditación de muchos procesos productivos del sector público a factores externos o ambientales puede condicionar una interpretación inadecuada del dato que en un momento determinado proporciona un indicador.
7. La fijación de objetivos de cara al futuro en base a los objetivos alcanzados puede condicionar la actuación de los gestores en el proceso de consecución de estos últimos.
8. Para evitar el anquilosamiento del sistema de indicadores es preciso realizar una revisión permanente de los mecanismos de control establecidos con la finalidad de asegurar la mayor adaptación posible a las nuevas circunstancias.

Una de las mejores fuentes de información para conocer los riesgos que se asumen cuando se pretenden llevar a cabo iniciativas de esta naturaleza y las

ventajas que su implantación proporciona a la organización es recabar datos de experiencias previas. En este sentido la técnica del *benchmarking* puede ser de gran ayuda.

2.5. El *benchmarking*: naturaleza, características y limitaciones

El *benchmarking* puede definirse como un proceso sistemático y permanente en el tiempo donde se pueden comparar los productos, servicios o procesos de la organización u organizaciones seleccionadas por su buen hacer con objeto de plantear una estrategia de mejora continua.

El *benchmarking* es una técnica ampliamente utilizada en el sector privado cuyo traslado al ámbito público no está exento de algunas particularidades. En este sentido, es necesario plantear tres cuestiones básicas (Bowerman y otros, 2002):

1. Teniendo en cuenta la naturaleza compleja de los organismos públicos, ¿Cuál es la motivación principal para llevar a cabo un proceso de *benchmarking*?
2. ¿Qué efecto puede tener la obligatoriedad en el desarrollo del *benchmarking* del sector público?
3. ¿Cuál es la contribución que puede realizar el *benchmarking* en el contexto del sector público?

A diferencia de la empresa privada (Bowerman y otros, 2002) donde el *benchmarking* es una herramienta de gestión interna y, por tanto, su naturaleza es voluntaria, en el ámbito público no está nada claro cuál debe ser su carácter. Sobre la cuestión de si el *benchmarking* debe ser voluntario u obligatorio existen opiniones de todo género:

- los partidarios de su naturaleza voluntaria argumentan que esta cualidad persigue la mejora de la institución en su conjunto (Bowerman y otros, 2001) y puede facilitar el aprendizaje entre instituciones (Holloway y otros, 1999; Kouzmin y otros, 1999). El mayor inconveniente de las iniciativas de carácter voluntario es la falta de incentivos (Pérez López y otros, 2011b).
- la implantación obligatoria tiene la ventaja de que un gran número de entidades adoptan medidas de gestión similares, aunque hay factores que pueden limitar su aplicación real como por ejemplo las objeciones que plantean los propios gestores (De Lancer Julnes y Olzer, 2001). No obstante la naturaleza legal de una iniciativa no garantiza su ejecución (Holzer y Gabrielian, 1998).

El *benchmarking* no podemos considerarlo como un sistema de información propiamente dicho. La emulación de aquellas prácticas consideradas como idóneas o referencia en determinados campos es más bien una técnica. Este proceso

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

sistemático y continuo para evaluar comparativamente la calidad de los servicios que se ofrecen en el ámbito de la administración pública adquiere connotaciones especiales por la propia naturaleza de estos servicios: en la mayoría de los casos no están sometidos a la presión de la competencia y el carácter de los mismos es intangible. Cuando no existan mercados reales con los que compararse o estos no funcionen, la regla será imitarlos, creando mercados virtuales o de referencia (Montesinos Julve y Gimeno Ruiz, 1998).

El deseo de mejora en la prestación de los servicios públicos por parte de los distintos agentes que intervienen en ella ha provocado que una de las técnicas más conocidas y sobre la que se tienen más expectativas sea el *benchmarking* (Kidwell y otros, 2002). Algunos autores (Hood, 1991) consideran que el *benchmarking* es una consecuencia natural de la *New Public Management*.

El *benchmarking* puede ser una herramienta poderosa para los gestores para lograr la mejora en los servicios públicos e incluso impulsar la modernización de la administración local (Bowerman y otros, 2001), pero utilizarlo de manera inapropiada además de costoso, puede dejar de ofrecer beneficios (Audit Commission, 2000b).

Antes de llevar a cabo un proceso de *benchmarking* en la administración pública se deben analizar aquellos factores considerados clave para la consecución de los objetivos previstos. En este sentido se podrían diferenciar ocho factores:

Tabla 3: Factores clave del *benchmarking* en la administración pública

1.- Planificar el <i>benchmarking</i>	
Qué hacer	Qué no hacer
Asegurarse que el personal implicado tiene tiempo suficiente para colaborar con el proyecto	Delegar el proyecto en personal no cualificado, salvo que cuenten con el respaldo total de la dirección
Recabar la colaboración de todas las personas implicadas en el proyecto	Tener al personal afectado no involucrado cuando el proyecto está en marcha
	Esperar resultados inmediatos
2.- Tener objetivos claros	
Qué hacer	Qué no hacer
Tener claras cuales son las mejoras deseadas	Participar en el <i>benchmarking</i> con el único objetivo de buscar la tranquilidad
Estar dispuesto a cambiar la prestación de servicios	
3.- Centrarse en las cuestiones importantes	
Qué hacer	Qué no hacer

Capítulo 2: El modelo basado en indicadores y las aportaciones de los estudios fundamentados en la comparabilidad

Seleccionar un servicio que es significativo en función de su importancia para el conjunto de los servicios ofrecidos o para los objetivos de la organización	Perder el tiempo en aquellos servicios con poco margen para la mejora
Utilizar datos oficiales o procedentes de investigaciones de buenas prácticas para saber si hay margen de mejora en la gestión	
Analizar los posibles costes y beneficios	
Tener en cuenta si la organización tiene capacidad para realizar cambios	
4.- Identificar los socios	
Qué hacer	Qué no hacer
Utilizar la información existente para identificar a la organización de la que se puede aprender sin necesidad de formar un club	No hacer caso de la posibilidad de unirse a un club ya existente
Ver que se puede aprender desde dentro de su organización	Formar parte de un grupo donde la gestión de todos los miembros es pobre
Buscar socios fuera del ámbito específico de comparación	Formar parte de un grupo demasiado pequeño como para proporcionar oportunidades de aprendizaje
	Formar parte de un grupo demasiado grande
5.- Organizar el proceso de <i>benchmarking</i>	
Qué hacer	Qué no hacer
Asegurarse de que alguien se responsabilice del club y cumpla con el cometido encomendado	Sobrecargar a los miembros del grupo
Asegurarse de que el club tiene los recursos y la experiencia necesarias para garantizar definiciones coherentes y un análisis sólido y objetivo	
Considerar los beneficios de contratar un facilitador o analista externo	Dejar que el grupo pierda impulso a causa del tiempo necesario para procesar los datos
Redactar los protocolos para el funcionamiento del club, en particular respecto a la confidencialidad y la asistencia	
6.- Definir las medidas para la comparación	

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Qué hacer	Qué no hacer
Utilizar los datos existentes (si los hay) en primer lugar	Buscar la comparabilidad perfecta
Desarrollar definiciones sonoras para facilitar el conocimiento de los procesos de su propia organización y permitir evaluar las diferencias con otras organizaciones	Inventar indicadores para analizar la gestión cada vez con mayor grado de detalles, salvo que el beneficio de la obtención de esta información sea superior a su coste
Considerar el coste de recoger y analizar datos adicionales. ¿Merece la pena el esfuerzo?	
Asegurarse de que factores externos no invaliden la comparación	
Recordar que la utilidad de los datos es identificar las oportunidades de aprendizaje	Perder de vista el objetivo del <i>benchmarking</i> : la mejora del servicio
7.- Comprender porqué la gestión varía	
Qué hacer	Qué no hacer
Comprender los procesos de cada uno y tener una visión crítica hacia ellos	Visitar otras organizaciones sin tener una clara idea de qué deseamos encontrar
Tener claras las ideas sobre las diferencias que se desean encontrar	Analizar los procesos con demasiado nivel de detalle cuando el objetivo es buscar las diferencias más relevantes
Darse cuenta de los beneficios con el resto de miembros del club	
Invitar a las organizaciones con mejores gestiones a realizar presentaciones al club	Priorizar los cambios que otorgan beneficios a corto plazo frente a aquellos que generan ganancias a largo plazo
Involucrar en las visitas a las personas con mayor responsabilidad	
8.- Implementar el cambio	
Qué hacer	Qué no hacer
Asegurar el respaldo suficiente de la dirección para realizar los cambios	Proponer cambios sin haber discutido con el personal clave la necesidad de los mismos
Involucrar a los usuarios de los servicios en el proceso de identificación de los cambios	
Involucrar a todo el personal en el programa de cambio	Planificar cambios sin la colaboración del personal clave

Capítulo 2: El modelo basado en indicadores y las aportaciones de los estudios fundamentados en la comparabilidad

Crear el clima adecuado para hacer ver que las prácticas existentes pueden ser modificadas	
Elaborar un plan de acción para el proyecto de cambio	Dejar pasar los plazos
Gestionar el proyecto de cambio: identificando a las personas responsables, el cronograma y los principales hitos	
Dar a conocer y compartir el cambio, si proporciona ayuda e inspira a otros	Intentar comparar demasiadas actividades de forma simultánea
Registrar los progresos e informar de los mismos al personal que participa en el proyecto	

Fuente: adaptado de Audit Commission, 2000b

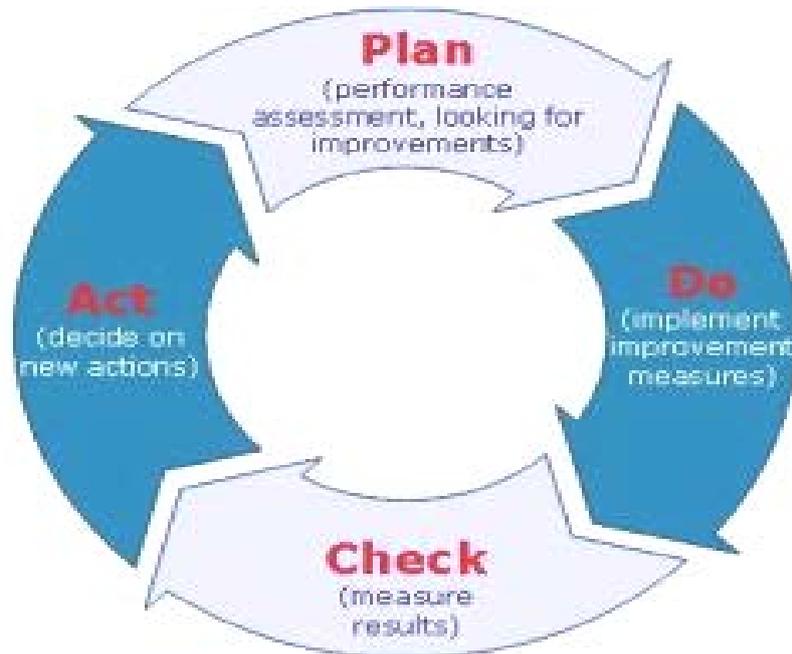
A la hora de diseñar el proceso de *benchmarking* (The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA, 1998) con objeto de mejorar la gestión de los servicios públicos, podemos diferenciar dos partes:

1. Evaluación de la gestión, en el que se incluyen las siguientes acciones:
 - definición de los objetivos del *benchmarking*,
 - definición del modelo a seguir,
 - desarrollo de las herramientas necesarias,
 - puesta en conocimiento de las personas que participan en la iniciativa,
 - recogida de información,
 - análisis y validación de la información recabada,
 - identificación de las áreas de mejora, y
 - elaboración y presentación de los informes.

2. Mejora de la gestión, en el que se contemplan las siguientes acciones:
 - identificación de las mejores prácticas,
 - elaboración de un plan de acción con objetivos y prioridades,
 - implementación de medidas de mejora de la gestión, y
 - evaluación.

El conjunto de acciones que se deben llevar a cabo en un proceso de *benchmarking* podrían agruparse en torno al acrónimo PDCA (Plan-Do-Check-Act) incluido en la siguiente ilustración:

Ilustración 3: El proceso de *benchmarking*



Fuente: CIPFA, 1998

Cada una de las fases recogidas en este ciclo integra, de forma resumida, a las siguientes acciones:

- *Plan* o planificar las acciones, procesos, resultados, recursos, ...
- *Do* o llevar a cabo cada una de las acciones que han sido programadas,
- *Check* o revisar todos los procesos y resultados obtenidos,
- *Act* o en función de los resultados obtenidos plantear nuevas acciones de mejora.

En opinión de algunos autores (Parrado Díez, 1996) existen determinados factores de carácter administrativo que condicionan el éxito de la implantación del *benchmarking* en la administración pública:

- a) Los recursos humanos,
- b) La estructura orgánica de la entidad,
- c) Los recursos presupuestarios,
- d) La producción y circulación de información,
- e) La calidad interna: los procesos, y
- f) La calidad externa: la satisfacción de los ciudadanos.

Una vez más los aspectos organizativos y humanos adquieren una gran relevancia.

Los indicadores de dos entidades pueden resultar no comparables (de Pablos Escobar y Valiño Castro, 2000) por los siguientes motivos:

1. El seguimiento de objetivos diferentes.
2. Aunque los objetivos sean los mismos las áreas a comparar pueden precisar diferentes necesidades de recursos.
3. La multiplicidad de organizaciones puede dar lugar a una pluralidad de estructuras de costes.
4. Uso de recursos con diferentes niveles de competencia gestora.
5. Existencia de dificultades de medición, errores e incluso manipulación de datos.

No obstante, y a pesar de estas limitaciones, se han llevado a cabo experiencias de comparación de actividades desarrolladas por distintas administraciones locales para evaluar el nivel de eficiencia de los diferentes servicios ofrecidos, y los resultados obtenidos han sido razonablemente satisfactorios (Ammons y otros, 2001; Ortiz Rodríguez y Navarro Galera, 2003; Prado Lorenzo y García Sánchez, 2004; Ortiz Rodríguez, 2005; Área de Hacienda y Recursos Internos-Diputación Provincial de Barcelona, 2009; Área d'Hisenda i Recursos Interns - Diputació de Barcelona, 2012). Una característica común (Batet i Lamaña y otros, 2003; Mora, 2004) a todas las iniciativas analizadas es la participación activa de los gestores en el diseño de los indicadores propuestos.

Con ánimo de poner en valor las aportaciones que realiza el *benchmarking*, a lo largo de los tres capítulos (3, 4 y 5) que integran la parte II de la Tesis Doctoral se analizan y comparan tres sistemas de indicadores de referencia en diferentes ámbitos geográficos de actuación con objeto de diseñar y desarrollar un modelo útil para el proceso de toma de decisiones de los gestores públicos.

Consideraciones de la parte I

A modo de colofón de la parte I se extraen los aspectos más relevantes de los diferentes puntos que han sido previamente analizados en los dos capítulos que integran esta parte de la Tesis Doctoral:

- 1. Los sistemas de información de la administración pública deben garantizar el cumplimiento de los requisitos necesarios para alcanzar altas cotas de credibilidad y transparencia, suministrando los datos que los diferentes usuarios precisan en el momento oportuno y en el formato deseado.**

Uno de los grandes problemas de la administración pública es la falta de financiación de sus necesidades tanto corrientes como de inversión provocados en gran medida por la insuficiente credibilidad y transparencia de la información que proporcionan. El gran reto de los sistemas de información de la administración pública es hacer ver a los diferentes usuarios de los mismos que hay una coincidencia plena entre los diversos documentos que emiten y la realidad a la que dicen representar. Cuanto más transparente sea la información que publica mayor será su grado de credibilidad y viceversa. En la situación en la que nos encontramos es condición necesaria ser transparente, pero no es una condición suficiente porque se ha de demostrar el cumplimiento de este requisito ante el conjunto de la opinión pública. Los sistemas de información tendrán este cometido.

- 2. Antes de proceder al diseño de un sistema de indicadores se han de conocer las cualidades que la organización exige al sistema en su conjunto y a cada indicador, así como los problemas que pueden surgir antes, durante y después de la implantación.**

Aunque la idea de implantar un sistema de indicadores puede ser inicialmente considerada como positiva para la organización, es necesario analizar con antelación todos los condicionantes que rodean a esta iniciativa, ofreciendo posibles soluciones en función de los recursos disponibles. La ausencia de un estudio de esta naturaleza puede llegar a ser un factor determinante en la consecución del objetivo previsto porque las experiencias analizadas concluyen que, al margen de la naturaleza de la entidad sobre la que se plantea llevar a cabo esta acción, siempre surgen problemas de distintos género, algunos de los cuales son previsibles.

- 3. El proceso de implantación de los sistemas de indicadores en la administración pública está condicionado, sobre todo, por la intervención de dos factores: el organizacional y el humano.**

PARTE I: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La maraña de estructuras organizativas de las diversas entidades que integran el conglomerado público y el desarrollo insuficiente del reconocimiento profesional de las personas que destacan por su buen hacer en este tipo de organizaciones, condicionan el grado de éxito de propuestas interesantes como el diseño y desarrollo de los sistemas de información basados en indicadores.

**PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE
REFERENCIA ANALIZADOS**

Introducción

El objetivo fundamental de la Tesis Doctoral es sentar las bases metodológicas para el desarrollo de un modelo de indicadores para la comparabilidad en el ámbito de la administración local que contribuya a mejorar la gestión de los servicios públicos siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones de diseño, implementación, actualización y verificación, todo ello acompañado de la debida financiación.

Para la consecución de tal cometido, en esta parte II de la Tesis Doctoral, se han analizado tres modelos de referencia en sus diferentes ámbitos de actuación:

- Referencia internacional: representada por la *Audit Commission*. La singularidad de este modelo viene dada, entre otros elementos, por el hecho de que una entidad pública con prestigio y consolidada es la responsable de la supervisión y control de la gestión que realizan las entidades locales a través de distintos tipos de herramientas, entre las que destaca la presencia de diferentes sistemas de indicadores de naturaleza obligatoria. Esto es, hay una apuesta clara por otorgar a un organismo público un cometido vital en la consecución de la tan ansiada eficacia y eficiencia de los servicios públicos.
- Referencia nacional: representada por el Proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Este modelo se caracteriza por ser un claro exponente de la colaboración entre gestores municipales y académicos e investigadores en material de gestión pública.
- Referencia regional: representada por la experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa. En este modelo, bajo el impulso del Departamento de Hacienda y Finanzas, se lleva a cabo una iniciativa en la que colaboran gestores municipales con gestores del ámbito privado.

Para el diseño del modelo de indicadores se han tenido en cuenta lo desarrollado por estas tres referencias en otros tantos servicios públicos:

- Cultura: por ser un servicio que sufre grandes variaciones tanto por el ciclo económico en el que se encuentren las finanzas públicas como por la amplia gama de prestaciones que ofrece.
- Deportes: por tratarse de un servicio donde el componente de las amortizaciones de las distintas instalaciones en el que se ofrecen las diferentes prestaciones pueden ser determinantes.
- Servicios sociales: por representar el área donde se genera un mayor volumen de gasto presupuestario de carácter recurrente.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

En el análisis de cada uno de los tres modelos de referencia se han tenido en cuenta varios aspectos:

- a) Audit Commission (capítulo 3): en la parte introductoria se explica el proceso de gestación de esta entidad emblemática así como las funciones básicas que ha venido desempeñando. Para el estudio de la evolución sufrida durante sus casi 30 años de existencia se han diferenciado cinco etapas:
- Primera etapa (1983-1999): el desarrollo de la auditoría operativa, la gestión de los servicios públicos bajo los criterios de las tres Es (economía, eficacia y eficiencia) y la génesis de la gestión del rendimiento son los ejes fundamentales de este período.
 - Segunda etapa (2000-2003): la introducción del concepto de *Best Value* es el hecho más relevante de estos cuatro años. El desarrollo de los principios que lo gobiernan, la aprobación de una normativa específica y la elaboración de un verdadero sistema de indicadores (indicadores de rendimiento de mejor valor – Best Value Performance Indicators – BVPI) representan un verdadero hito en la senda de la mejora continua.
 - Tercera etapa (2003-2008): con objeto de intentar medir cómo de bien ofrecen los ayuntamientos sus servicios a los ciudadanos se introduce el concepto de evaluación global del rendimiento (*Comprehensive Performance Assessment – CPA*). En este período se continúa con el mismo sistema de indicadores, realizando las actualizaciones que los responsables de su mantenimiento estimen oportunas.
 - Cuarta etapa (2009-2010): teniendo en cuenta que el mantenimiento del sistema de los CPA planteaba grandes exigencias en materia de recursos humanos y económicos, se trabaja el concepto de evaluación global del área (*Comprehensive Area Assessment – CAA*) donde cada ayuntamiento realiza una autoevaluación de cada servicio en toda un área desde la perspectiva del usuario. Con objeto de reducir la carga de trabajo que la elaboración de los indicadores genera a las entidades locales, se modifica el sistema de indicadores vigente hasta esa fecha y se incorpora uno nuevo denominado conjunto nacional de indicadores (*National Indicators Set – NIS*). Junto a este cambio es reseñable el hecho de que se crea una plataforma específica (Centro de Intercambio de Datos Nacionales – National Data Interchange Hub – *DIH*) para facilitar el proceso de incorporación de los datos.
 - Quinta etapa (2011-2012): como consecuencia de la grave crisis económica y financiera que sufren los países desarrollados, a finales del año 2010 el Gobierno Central Británico adopta una serie de medidas que tienen, entre otros, los siguientes efectos relacionados con la *Audit Commission*: la desaparición de los NIS y del DIH, la reducción del grado de exigencia en materia de suministro de información a los gobiernos locales mediante la creación de la lista de datos única (*Single Data List –*

Introducción

SDL), la externalización de los servicios de auditoría operativa y la desaparición de la propia *Audit Commission*.

Para finalizar con el apartado correspondiente a la *Audit Commission* se analiza con mayor grado de detalle los tres sistemas de indicadores o datos (BVPI, NIS y SDL) que esta entidad ha implantado en los gobiernos locales ingleses durante los dos últimos lustros, se estudia la tipología de los indicadores NIS correspondientes a los servicios de cultura, deportes y servicios sociales, y se realiza un pequeño DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades).

- b) Proyecto SICIGAL de la FEMP (capítulo 4): en la introducción se recoge el origen de la FEMP así como su estructura y las distintas áreas de trabajo que se diferencian en su ámbito de actuación.

En el punto siguiente se estudia la génesis, la evolución y la situación actual del proyecto SICIGAL, diferenciando tres etapas: una primera que abarca el período 2003-2006 donde se establecen las bases de este proyecto de colaboración, una segunda integrada exclusivamente por el año 2007 y que marca un punto de inflexión, y una tercera que comprende el período 2008-2011 en el que asientan los mimbres de cara al futuro.

La metodología de trabajo desarrollada en el proyecto SICIGAL es analizada en el siguiente punto, en el que se hace un especial hincapié en la necesidad de una colaboración permanente entre los distintos agentes (gestores, instituciones e investigadores) que participan en esta iniciativa.

A continuación se analiza el sistema de indicadores de la FEMP, cuya selección se ha planteado teniendo en cuenta como objetivo la comparabilidad. Se han diferenciado tres tipos de indicadores: los de actividad, los económicos (de presupuesto, de coste y de cobertura) y los de entorno, estableciendo una vinculación entre los de actividad y el resto.

En el siguiente punto se presenta la situación de los tres servicios mencionados al inicio de este apartado en todos y cada uno de los ayuntamientos que participan en el proyecto SICIGAL, diferenciando para ello tres situaciones: indicadores con datos, indicadores con datos no disponibles e indicadores con prestaciones no gestionadas.

A continuación se realiza un análisis de la tipología de los indicadores de los tres servicios partiendo de la clasificación realizada previamente y estudiando su grado de consistencia y su naturaleza primaria, secundaria, monetaria o no monetaria.

Seguidamente se lleva a cabo un breve análisis DAFO del proyecto SICIGAL con un doble objetivo: sintetizar el análisis de este proyecto y comparar su contenido con el resto de los dos modelos que sirven de base a esta Tesis Doctoral.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

En último lugar se presentan los aspectos más relevantes de una iniciativa donde se implanta la metodología desarrollada en el proyecto SICIGAL. La iniciativa consistió en dar respuesta a una necesidad de mejora de la gestión puesta de manifiesto por los responsables de los servicios sociales de todos y cada uno de los ayuntamientos, a través de la implantación de un sistema integrado de costes e indicadores de gestión comunes, para la comparabilidad de los Servicios Sociales de seis de los siete ayuntamientos de mayor población de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- c) Diputación Foral de Gipuzkoa (capítulo 5): realizada la presentación del servicio que ha impulsado distintas iniciativas con el objetivo de mejorar la gestión de los ayuntamientos, se detalla de forma cronológica el contenido de todas y cada de ellas.

En el siguiente punto se analiza el contenido de una de estas iniciativas: la implantación de un Sistema de Indicadores Municipales (SIM) en los ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa. Para ello se estudian diferentes aspectos tales como las características básicas del sistema desarrollado, la metodología de trabajo implantada, la estructura de la información recogida en el sistema, la situación actual del sistema, un breve análisis DAFO, la situación de los tres servicios de referencia, y los indicadores y ratios correspondientes a los mismos.

Como colofón de esta referencia en el último punto se presenta una iniciativa que lleva por título el modelo de gestión municipal por objetivos cuya puesta en marcha estuvo condicionada por los resultados obtenidos con la implantación del SIM.

En el apartado de anexos (anexos I, II, III, IV, V, VI y VII) de la Tesis Doctoral se incluye la relación de indicadores que cada modelo de referencia ha desarrollado para cada uno de los servicios analizados. Con objeto de facilitar la comparabilidad entre los indicadores desarrollados por cada uno de los modelos de referencia utilizados, la información relativa a cada indicador se ha sintetizado en los siguientes puntos:

- Código de identificación,
- Denominación del indicador,
- Objetivo del indicador,
- Numerador,
- Denominador, y
- Tipo de indicador

Introducción

Como colofón a esta parte de la Tesis Doctoral se ha incluido el capítulo 6 que abarca dos temas estrechamente relacionados:

- Características de un modelo de indicadores. Analizada la realidad de los tres modelos de referencia en esta Tesis Doctoral y detectados sus puntos fuertes y débiles, se especifican 31 características catalogadas como deseables en un modelo de indicadores aplicable al ámbito de la administración pública de ámbito local y clasificadas en torno a tres grupos o ámbitos: metodología a aplicar, objetivos e incentivos, y sistema de información a implantar.
- Análisis comparativo de los tres modelos. Conocidas las características que, en nuestra opinión, podría reunir este modelo, en este punto se compara cual es el nivel de cumplimiento de cada una de las tres referencias utilizadas.

Capítulo 3. La realidad de la Audit Commission

3.1. Introducción

La Audit Commission (AC)⁴ fue creada por la Ley de Finanzas de la Administración Local (Audit Commission, 1982) de 13 de julio de 1982 con la finalidad de aumentar la independencia de las auditorías en las autoridades locales mediante la designación de los auditores de todas las entidades locales de Inglaterra y Gales, y fomentar la economía y la eficiencia de las finanzas locales. Su entrada en funcionamiento se remonta al 1 de abril de 1983.

En 1990 se responsabiliza de la auditoría del Servicio Nacional de Salud (*National Health Service-NHS*) y el año 2004 se incorporan los Servicios de Incendios y Salvamento (*Fire and Rescue Service-FRS*).

En 1996 la AC empieza a realizar revisiones conjuntas de los servicios sociales (junto a la inspección de servicios sociales del departamento de salud) y en 1997 se le amplían las competencias al poder examinar a las autoridades locales de educación (*Local Education Authorities-LEA*) conjuntamente con la Oficina para Normas en Educación, Servicios para Niños y Habilidades (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills - OFSTED*).

Desde 1996 la AC puso en marcha la Iniciativa Nacional de Fraude (*National Fraud Initiative-NFI*), un programa de lucha contra el fraude en el conjunto del Reino Unido en el que se cruzan los datos de todos los entes auditados con objeto de prevenir y detectar el fraude. Esto incluye a las autoridades policiales, las juntas locales de libertad condicional, las autoridades de bomberos y rescate, y a los consejos locales.

La AC tenía como objetivo central promover el mejor uso del dinero público, garantizando la gestión adecuada de las finanzas públicas y ayudando a los responsables de los distintos servicios públicos a conseguir este cometido de forma eficaz y eficiente, objetivo que, en principio, se mantiene con la nueva configuración. Para la consecución de este objetivo el Parlamento Británico (Audit Commission, 1982; Audit Commission, 1998; Audit Commission, 2010d) le otorgó cuatro funciones principales:

- a) Auditoría (Audit): los auditores designados por al AC son los responsables de auditar los gobiernos locales de Inglaterra, el consorcio del servicio nacional de salud y otras agencias locales relacionadas con la salud, incendios y salvamento, seguridad comunitaria y vivienda. El 70% de los

⁴ Su denominación oficial fué *Audit Commission for Local Authorities in England and Wales*

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

auditores que realizan las auditorías de las administraciones locales proceden de la propia Audit Commission y el 30% restante procede de entidades privadas (Department for Communities and Local Government, 2011e).

En el ámbito de la auditoría se diferencian a su vez dos áreas:

- a.1) Auditoría fiscal: a la que se dedica el 70% de los recursos humanos, centrada en analizar el cumplimiento de la legalidad vigente, y
- a.2) Auditoría operativa: a la que se dedica el 30% de los recursos humanos, y centrada, sobre todo en evaluar en qué medida se cumplen los objetivos de eficacia y eficiencia de los servicios analizados.

Según establece la normativa que regula la materia (Audit Commission, 1998), la *Audit Commission* establece una escala o escalas de honorarios que los organismos públicos auditados deben abonar. Esta escala toma en consideración el presupuesto anual de ingresos y gastos⁵ y el tipo de auditoría realizada, fijando en el caso de los organismos de dimensión media o grande (alrededor de 600) una cuantía específica⁶ y en el caso de entidades de reducida dimensión (con un presupuesto inferior a los 6,5 millones de libras esterlinas para el ejercicio 2011-2012) una escala de honorarios (Audit Commission, 2010c; Audit Commission, 2011b):

Tabla 4: Escala de honorarios de auditoría de entidades de reducida dimensión

Tipo de auditoría	Presupuesto de ingresos o gastos (£)		Honorarios (£)	%	
Básica de aseguramiento	0	1.000	0	0%	0,00%
Básica de aseguramiento	1.001	5.000	50	5,00%	1,00%
Básica de aseguramiento	5.001	10.000	120	2,40%	1,20%
Básica de aseguramiento	10.001	25.000	135	1,35%	0,54%
Básica de aseguramiento	25.001	50.000	285	1,14%	0,57%
Básica de aseguramiento	50.001	100.000	400	0,80%	0,40%

5

<http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/auditmethodology/fees/Pages/1112workprogfees.aspx>

6

<http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/auditmethodology/fees/pages/20101210individualfeeslocalgov.aspx>

Capítulo 3: La realidad de la Audit Commission

Tipo de auditoría	Presupuesto de ingresos o gastos (£)		Honorarios (£)	%	
Básica de aseguramiento	100.001	200.000	550	0,55%	0,28%
Intermedia de aseguramiento	200.001	300.000	875	0,44%	0,29%
Intermedia de aseguramiento	300.001	400.000	1.050	0,35%	0,26%
Intermedia de aseguramiento	400.001	500.000	1.450	0,36%	0,29%
Intermedia de aseguramiento	500.001	750.000	1.950	0,39%	0,26%
Intermedia de aseguramiento	750.001	1.000.000	2.500	0,33%	0,25%
Intermedia de aseguramiento	1.000.001	2.000.000	3.000	0,30%	0,15%
Intermedia de aseguramiento	2.000.001	3.000.000	3.500	0,17%	0,12%
Intermedia de aseguramiento	3.000.001	4.000.000	4.000	0,13%	0,10%
Intermedia de aseguramiento	4.000.001	5.000.000	4.500	0,11%	0,09%
Intermedia de aseguramiento	5.000.001	6.500.000	5.000	0,10%	0,08%

Fuente: *Audit Commission* y elaboración propia

De la escala aprobada se observa que las entidades con menor presupuesto (salvo las de menos de 1.000 libras esterlinas que no deben abonar cantidad alguna por la auditoría básica a la que son sometidas) deben realizar un mayor esfuerzo económico en proporción a su presupuesto de ingresos o gastos para hacer frente a los honorarios que generan las auditorías a las que son sometidas.

- b) Relación calidad-precio-impacto (value for money-VFM): se considera que el VFM es elevado cuando existe un equilibrio óptimo entre los siguientes tres elementos: bajo consumo de recursos (input), alta productividad (output) e impacto satisfactorio (outcomes). En este sentido, la AC elabora informes sobre los rendimientos alcanzados por los distintos servicios que ofrecen los ayuntamientos, los servicios de incendios y salvamento, y organizaciones de viviendas. Hasta principios del año 2011 la AC promovía el VFM para los contribuyentes, auditando unos 11.000 organismos públicos locales que gestionaban unos recursos valorados en 200 billones de libras esterlinas (Audit Commission, 2010e).
- c) Investigaciones⁷, inspecciones y valoraciones (inspection and assessment): publica estudios donde se analizan y comentan una amplia gama de asuntos sociales y financieros en el Reino Unido. Desde su creación la AC ha elaborado, entre otros, más de 130 estudios relacionados con la gestión de los gobiernos locales, más de 34 relacionados con la seguridad comunitaria, más de 22 vinculados al servicio de incendios y salvamento,

⁷ <http://www.audit-commission.gov.uk/nationalstudies/Pages/Default.aspx>

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

más de 42 relacionados con el servicio de vivienda e innumerables informes para el Servicio Nacional de Salud.

- d) Cruce de datos (data matching): la Iniciativa Nacional de Fraude compara los datos procedentes de diversas fuentes (incluidas la Agencia de Fronteras del Reino Unido-*United Kingdom Border Agency*, los Gobiernos Locales, los departamentos del Gobierno Central y el Servicio Nacional de Salud) para ayudar a las entidades participantes a descubrir los casos de fraude, los casos de sobrepago por la prestación de servicios y los errores que pueden haber cometido.

El 1 de abril de 2005 la AC transfirió sus actividades en Gales a la Auditoría General de ese país.

Durante más de 25 años (Campbell-Smith, 2008) la AC ha sido una entidad pionera en el ámbito de la gestión pública y reconocida como tal no solo en Gran Bretaña sino también en el extranjero.

Una evidencia de la dimensión adquirida por la AC es la evolución del personal a su cargo y los ingresos de explotación generados por las distintas actividades llevadas a cabo desde su creación hasta el día de hoy:

Tabla 5: Evolución del personal y los ingresos de explotación de la Audit Commission

Fecha	Nº meses	Personal	Ingresos de explotación (en miles)			
			Total	Total/empleado	Por mes	Mes/empleado
31/03/1984	12	524	£14.991,000	£28,61	£1.249,25	£2,38
31/03/1985	12	596	£20.062,000	£33,66	£1.671,83	£2,81
31/03/1986	12	600	£21.545,000	£35,91	£1.795,42	£2,99
31/03/1987	12	610	£23.754,000	£38,94	£1.979,50	£3,25
31/03/1988	12	643	£25.558,000	£39,75	£2.129,83	£3,31
31/03/1989	12	669	£28.263,000	£42,25	£2.355,25	£3,52
31/03/1990	12	748	£33.793,000	£45,18	£2.816,08	£3,76
31/03/1991	12	1.043	£46.623,000	£44,70	£3.885,25	£3,73
31/03/1992	12	1.154	£63.765,000	£55,26	£5.313,75	£4,60
31/03/1993	12	1.265	£77.479,000	£61,25	£6.456,58	£5,10
31/03/1994	12	1.299	£82.864,000	£63,79	£6.905,33	£5,32
31/03/1995	12	1.354	£88.881,000	£65,64	£7.406,75	£5,47
31/03/1996	12	1.324	£92.395,000	£69,78	£7.699,58	£5,82
31/03/1997	12	1.280	£91.945,000	£71,83	£7.662,08	£5,99
31/10/1997	7	1.306	£57.574,000	£44,08	£8.224,86	£6,30
31/10/1998	12	1.403	£105.156,000	£74,95	£8.763,00	£6,25

Capítulo 3: La realidad de la Audit Commission

Fecha	Nº meses	Personal	Ingresos de explotación (en miles)			
			Total	Total/empleado	Por mes	Mes/empleado
31/10/1999	12	1.600	174.572,991 €	109,11 €	14.547,75 €	9,09 €
31/10/2000	12	1.885	248.692,001 €	131,93 €	20.724,33 €	10,99 €
31/10/2001	12	2.271	286.459,610 €	126,14 €	23.871,63 €	10,51 €
31/10/2002	12	2.437	339.165,404 €	139,17 €	28.263,78 €	11,60 €
31/03/2004	17	2.356	497.499,695 €	211,16 €	29.264,69 €	12,42 €
31/03/2005	12	2.307	338.702,585 €	146,82 €	28.225,22 €	12,23 €
31/03/2006	12	2.023	281.105,616 €	138,95 €	23.425,47 €	11,58 €
31/03/2007	12	2.005	329.136,534 €	164,16 €	27.428,04 €	13,68 €
31/03/2008	12	1.964	276.043,605 €	140,55 €	23.003,63 €	11,71 €
31/03/2009	12	1.971	231.711,470 €	117,56 €	19.309,29 €	9,80 €
31/03/2010	12	1.985	239.479,532 €	120,64 €	19.956,63 €	10,05 €
31/03/2011	12	1.409	207.648,600 €	147,37 €	17.304,05 €	12,28 €
31/03/2012	12	1.017	201.339,192 €	197,97 €	16.778,27 €	16,50 €

Fuentes: Audit Commission 2007, 2008a, 2009a, 2010a, 2011a, 2012 y Campbell-Smith, 2008

Los datos recogidos a partir del ejercicio que finaliza el 31 de octubre de 1999 se han convertido a euros utilizando para ello los cambios oficiales establecidos por el Banco Central Europeo⁸.

Durante el período 1984-2012, el número de personas que trabajaban en la Audit Commission ha pasado de poco más de 500 hasta llegar a un máximo de 2.453, generando unos ingresos de explotación de 147.373 euros por empleado y año a finales de esta etapa.

En agosto de 2010, con el objetivo de reducir el déficit público, el Gobierno Británico ha decidido reorganizar toda la *Audit Commission* ajustando su dimensión a las nuevas funciones asignadas. Fruto de este acuerdo, durante los dos últimos ejercicios económicos se ha reducido drásticamente el personal contratado.

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la Tesis Doctoral es analizar los modelos de indicadores desarrollados por las tres fuentes seleccionadas (AC, FEMP y DFG), a lo largo de los siguientes apartados nos vamos a centrar en presentar de forma abreviada la actividad llevada a cabo por la AC en esta materia desde su creación hasta la actualidad. En este sentido, y tomando como referencia la auditoría operativa, podemos diferenciar cinco etapas:

⁸ <http://www.ecb.int/stats/exchange/eurofxref/html/eurofxref-graph-gbp.en.html>

3.2. Desarrollo histórico: primera etapa (1983-1999)

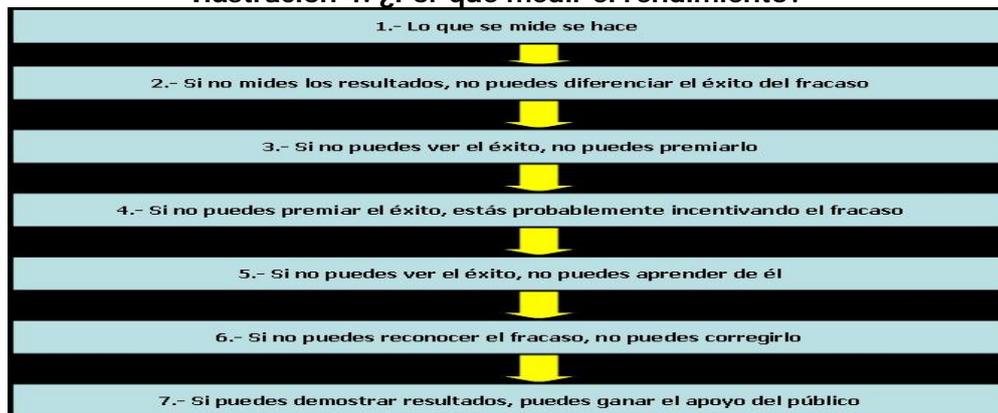
Durante este período de tiempo la labor de la AC se centró en realizar labores de auditoría donde se analizaba en qué medida se ofrecían los servicios públicos con criterios de economía, eficiencia y efectividad. Fruto de su labor regulada por la Ley de la Comisión de Auditoría (Audit Commission, 1998)⁹ de 11 de junio de 1998, y siguiendo los criterios de buena conducta establecidos (Audit Commission, 2010b) en la propia Comisión, el auditor asignado a la entidad local elabora un informe de rendimiento donde se recogen sus especificidades y se establecía una serie de recomendaciones a seguir para la consecución de los objetivos consensuados entre el auditor y la entidad local en un período de tiempo limitado.

Desde su creación la AC ha tenido un especial interés en medir el rendimiento por entender (Audit Commission, 2000a) que esta forma de actuar contribuye a:

- a) Mejorar los servicios públicos: la medición del rendimiento es un elemento esencial en la gestión de los servicios para asegurar la mejora continua de los servicios públicos.
- b) Mejorar la rendición de cuentas: conociendo los resultados y el impacto generado por los recursos asignados es más fácil saber quienes son las organizaciones más responsables.

A la pregunta de ¿porqué medir el rendimiento? la AC responde que puede contribuir a que los servicios sean eficaces. En este sentido asume como propias las siguientes afirmaciones:

Ilustración 4: ¿Por qué medir el rendimiento?



Fuente: adaptado de Osborne y Gaebler, 1992

⁹ En esta ley se cambió la denominación oficial por la de *Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales*.

Un sistema de medición del rendimiento efectivo (Audit Commission, 2000a) se construye en base a seis principios fundamentales:

1. Claridad de las propuestas: es muy importante conocer quien utilizará la información, como lo utilizará y porqué. Los grupos de interés que desean o necesitan esta información deben ser claramente identificados con objeto de proporcionarles los datos que precisan y ayudarles en el proceso de toma de decisiones.
2. Enfoque: aunque en un inicio la información de o sobre el rendimiento esté centrada en las prioridades principales de la organización, ésta debe ser complementada con la información procedente de la gestión diaria de los servicios públicos.
3. Alineamiento: el sistema de medición del rendimiento debe estar alineado o en consonancia con los objetivos programáticos y el proceso de revisión del rendimiento de la organización.
4. Equilibrio: el conjunto total de indicadores debe proporcionar una imagen equilibrada del rendimiento de la organización, reflejando los aspectos más relevantes desde un doble punto de vista: impacto y usuarios. Así mismo este conjunto deberá equilibrar el coste de la obtención de la información y el valor proporcionado por los mismos (criterio de economicidad).
5. Refinamiento regular: los indicadores de rendimiento deben ajustarse a las necesidades de una realidad cambiante. Debe encontrarse el necesario equilibrio para recoger las modificaciones del rendimiento que se producen a lo largo del tiempo incorporando nueva información o mejorando la existente siempre en consonancia con las prioridades de la organización.
6. Indicadores de rendimiento robustos: los indicadores deben ser robustos e inteligibles en función del uso previsto. Un control independiente ayuda a asegurar que los sistemas para la producción de información sean sólidos.

La labor de la auditoría operativa se desarrolla siguiendo los pasos o fases establecidas en el siguiente esquema (Taylor, 2006):

- 1^a. Fase: se deben especificar con claridad cuáles son los objetivos del programa político que se desea llevar a cabo.
- 2^a. Fase: del conjunto de objetivos planteados se establecerá un orden de prioridad en cuanto a su cumplimiento.
- 3^a. Fase: los objetivos priorizados se incorporarán dentro de los objetivos departamentales.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

- 4ª. Fase: se harán extensivos a los servicios que se prestan en ese departamento.
- 5ª. Fase: con objeto de que lo recogido en los puntos anteriores sea factible, se analizarán los recursos necesarios para alcanzar tales cometidos con objeto de detectar posibles nuevas necesidades o excesos en su caso.
- 6ª. Fase: se implementarán las acciones necesarias para que con los recursos disponibles se alcancen los objetivos priorizados previstos.
- 7ª. Fase: se recabará toda la información que generan las fases previas.
- 8ª. Fase: se analizará la información obtenida en la fase anterior para revisar el nivel del rendimiento alcanzado por los servicios analizados.

En la ilustración que se presenta a continuación se recogen de forma sintética todas las fases necesarias para la gestión de la mejora continua de los servicios públicos en su conjunto.

Ilustración 5: Gestión del rendimiento



Fuente: *Audit Commission*

Capítulo 3: La realidad de la Audit Commission

En el proceso de revisión del rendimiento (fase 8) se tienen en cuenta dos tipos de información (Taylor, 2006):

- la información de gestión procedente de distintos departamentos o áreas, y
- la información de rendimiento basada en datos específicos relacionados con objetivos determinados y las áreas de mejora del rendimiento.

Las tres dimensiones (denominadas tres Es) del rendimiento (Audit Commission, 2000c) las podemos definir como:

- Economía: adquisición de los recursos humanos y materiales de la calidad y cantidad adecuados al menor coste posible. Por ejemplo, el coste de la adquisición de nuevos libros en la biblioteca.
- Eficiencia: producción del máximo número de servicios posibles dado un nivel de recursos determinados o consumo del menor número de recursos posibles para una cantidad y calidad de producción determinada. Por ejemplo, coste por visita de las bibliotecas públicas.
- Eficacia: evaluar si el servicio ha logrado el objetivo previsto. Por ejemplo, conocer si el porcentaje de usuarios de la biblioteca que ha encontrado el libro o la información que buscaba se encuentra satisfecho con el servicio recibido.

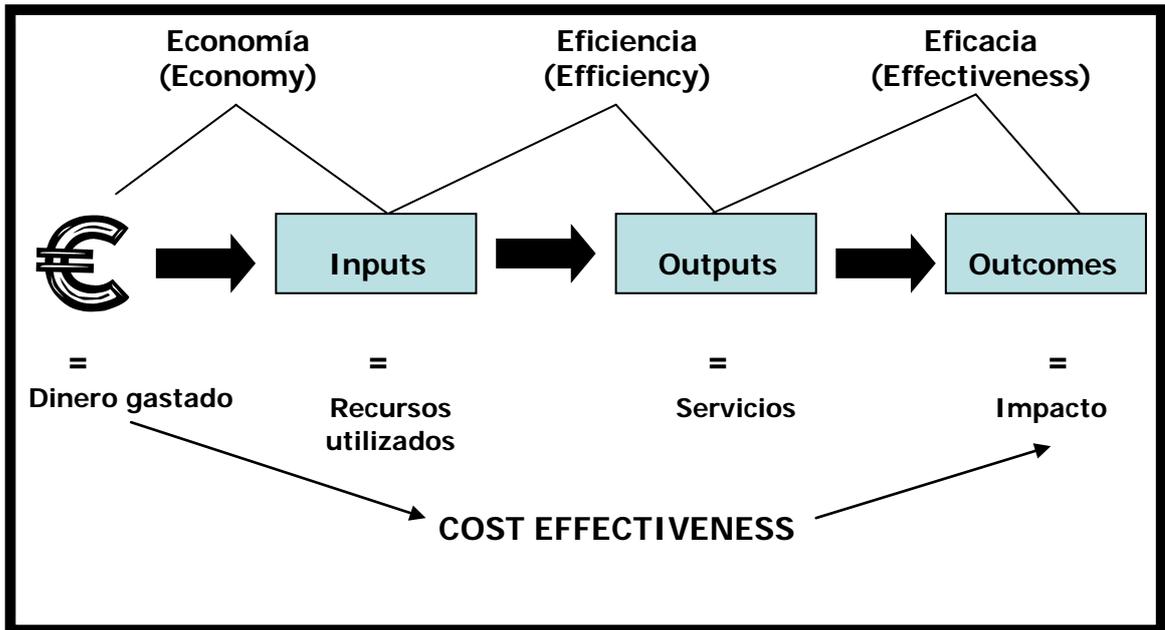
Algunas organizaciones añaden una cuarta E de equidad o igualdad. Esta dimensión valora o tiene en cuenta si el nivel de acceso a los servicios es equitativo, y si los servicios son adecuados para las necesidades de todas aquellas personas que deberían utilizar los mismos.

Los elementos de medida básicos (Audit Commission, 2000c) a tener en cuenta en la construcción de las tres Es (Economía, Eficiencia y Eficacia) son los siguientes:

- Coste: dinero gastado o consumido en la adquisición de los recursos.
- Input: recursos (empleados, materiales, locales ...) utilizados para ofrecer el servicio.
- Output: servicios ofrecidos al público.
- Outcomes: valor e impacto actual del servicio ofrecido.

En la siguiente ilustración se relacionan las tres dimensiones del rendimiento (las tres Es) con los cuatro elementos de medida básicos.

Ilustración 6: Tipología de los datos de rendimiento



Fuente: Audit Commission

A raíz de las visitas que la *Audit Commission* realizaba a los distintos ayuntamientos, seleccionó aquellos con mejores y peores prácticas en el ámbito de la gestión con objeto de empezar a desarrollar una batería de indicadores de rendimiento (con la colaboración de servicios profesionales en la materia) que posteriormente serían objeto de aplicación a cada uno de los entes. Aunque inicialmente el estudio sobre las buenas prácticas fue de ámbito nacional (e incluso internacional) con posterioridad se circunscribió a un ámbito más reducido.

Analizada la realidad de cada ayuntamiento por parte del auditor asignado por la *Audit Commission*, se establecían una serie de objetivos consensuados entre los gestores del propio ayuntamiento y el auditor. Cada auditor local conocía los indicadores de rendimiento aplicables al ayuntamiento asignado.

La AC publicaba y publica anualmente los datos de rendimiento correspondientes a los cuartiles superiores, inferiores y medios junto a una serie de recomendaciones generales para el conjunto de servicios públicos analizados.

En resumen, durante este período la labor de la AC (Peers, 2011) estuvo centrada en:

- a) Analizar áreas relativamente fáciles de medir, por ejemplo,

- Comparación de costes de adquisición de bienes y mercancías.
 - Valoración del mantenimiento de las carreteras.
 - Eficiencia en el uso de la energía.
 - Servicio de recogida de residuos sólidos urbanos.
- b) Realizar evaluaciones de gerencia y calidad, por ejemplo,
- Gestión del rendimiento.
 - Planificación financiera.
- c) Otro tipo de tareas, tales como:
- Estudios de las exclusiones escolares en el sistema educativo.
 - Gestión de viviendas y asistencia social para personas vulnerables.
 - Análisis de la composición de las tarifas de los distintos servicios públicos.

3.3. Desarrollo histórico: segunda etapa (2000-2003)

Durante este período se gestó el concepto de "Best Value-BV" o mejor valor.

Aunque existen experiencias previas relacionadas con la materia (Audit Commission, 1997; Bovaird y Halachmi, 2001; Campbell-Smith, 2008), el Gobierno Británico publicó en junio de 1997 los doce principios provisionales que pretendían acercarse al concepto de *Best Value* o mejor valor:

1. El deber de mejor valor es uno que las autoridades locales ofrecerán a la población local, tanto a contribuyentes como a usuarios de los servicios de las autoridades locales. Los planes de rendimiento deben apoyar el proceso de rendición de cuentas al electorado.
2. La consecución de mejor valor no está relacionada solo con la economía y la eficiencia, sino también con la eficacia y la calidad de los servicios locales; el establecimiento de objetivos y rendimientos en relación a estos servicios debe apoyar el nuevo sistema.
3. La obligación se aplicará a un conjunto de servicios más amplios que los cubiertos por la licitación obligatoria competitiva (*Compulsory Competitive Tendering-CCT*)¹⁰.

¹⁰ La CCT se introdujo en el Reino Unido por el Gobierno conservador a lo largo de la

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

4. No hay una presunción de que los servicios deban ser privatizados y, una vez que el régimen o sistema esté en funcionamiento, no habrá obligación para los consejos o ayuntamientos de licitar sus servicios. No obstante, no hay razón para que los servicios deban ser entregados o prestados directamente si otros medios más eficientes están disponibles. Lo que importa es lo que funciona.
5. La competencia seguirá siendo una herramienta de gestión relevante, una prueba de mejor valor y una característica importante en los planes de rendimiento. Pero no será la única herramienta de gestión y en sí mismo no será suficiente para demostrar que el mejor valor se está logrando.
6. El gobierno central seguirá estableciendo el marco básico para la prestación de servicios, que en algunas zonas, al igual que en la actualidad, incluyen las normas nacionales.
7. Los objetivos nacionales y los indicadores especificados deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar los objetivos locales con objeto de hacer posible la comparación entre entidades.
8. Tanto los objetivos nacionales como los locales deben ser construidos sobre la base de la información de rendimiento que siempre precisan los buenos gestores.
9. Los procesos de auditoría deben confirmar la integridad y comparabilidad de la información de rendimiento.
10. Los auditores presentarán un informe público con el mejor valor conseguido y desarrollarán constructivamente planes con medidas correctoras. Estos planes incluirán objetivos medibles consensuados para la mejora y la presentación de informes sobre los progresos realizados.
11. Es necesario prever la intervención ante la Dirección del Secretario de Estado en el asesoramiento a la Comisión de Auditoría cuando una autoridad no ha cumplido el mejor valor establecido.
12. La forma de intervención debe ser adecuada a la naturaleza de la falta.

Previo a la aprobación de la normativa (Audit Commission, 1989; Audit Commission, 1999a) que explícitamente recogía los principios del *Best Value*, el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Británico de la época elaboró un documento clave (Department of the Environment Transport and the Regions,

década de 1980, en un intento de aumentar la eficiencia de los gobiernos locales y los servicios de salud a través del uso de la competencia.

1998) en el que, en síntesis, establecía cuatro elementos fundamentales a la hora de definir los rasgos de este concepto:

1. La obligación o el deber de garantizar que los servicios se ofrecerán permanentemente bajo los criterios de economía, eficiencia y eficacia (las tres Es).
2. La autoridad debe demostrar que el cumplimiento de su deber de mejor valor o BV está en permanente revisión, y para ello seguirá el método de las 4 Cs (Audit Commission, 1999b):
 - a) Cuestionar (challenge): las autoridades deben cuestionar permanentemente si un servicio se ofrece o no, y en el caso de que se opte por prestarlo como hacerlo.
 - b) Consultar (consult): las autoridades deben consultar con los consumidores locales, las empresas y otras partes interesadas que servicios quieren y como desean recibirlos.
 - c) Comparar (compare): las autoridades necesitan establecer sistemas que permitan comparar costes, actividades y diferentes enfoques con la realidad de otras autoridades de similares características a lo largo del tiempo.
 - d) Competir (compete): las autoridades deben revisar como prestan el servicio y demostrar que es competitivo. Debe continuar desarrollando formas de trabajo más flexibles y eficientes.
3. Se introduce el concepto de auditoría y medición del rendimiento con el objetivo de que, año tras año, los costes deben reducirse y la calidad debe aumentar. El rendimiento será objeto de seguimiento a través de la Evaluación del Rendimiento de Mejor Valor (*Best Value Performance Reviews –BVPR*), en parte adheridos y recogidos en los Indicadores de Rendimiento de Mejor Valor (*Best Value Performance Indicator-BVPI*), y difundido anualmente a través de los Planes de Rendimiento de Mejor Valor (*Best Value Performance Plans-BVPP*).
4. Como consecuencia de la implantación del rendimiento, el Gobierno puede intervenir en el caso de no cumplimiento de los objetivos de mejor valor fijados e incentivar en los casos de éxito o cumplimiento de los mismos.

Cada municipio estaba obligado a publicar un plan anual de *Best Value* o mejores valores para todos sus servicios. El auditor local realizaba una evaluación del resultado de los indicadores de rendimiento y de los planes de *best value* presentados. Si como consecuencia de la evaluación realizada por la entidad local no se cumplía con los compromisos adquiridos el gobierno podría intervenir en la gestión del gasto público. El grado de intervención dependía del grado de incumplimiento de los objetivos previstos. En el peor de los casos, el gobierno

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

podía imponer a nuevos directores para que se responsabilizasen de la gestión de aquellos servicios públicos con peores calificaciones.

La normativa aplicada (Audit Commission, 1999a) en relación a los *Best Value* desarrolla los siguientes puntos:

- 208A: Principios de Mejor Valor a seguir.
- 208B: Principios de Mejor Valor.
- 208C: Factores que puedes considerarse en la aplicación de los principios.
- 208D: Normas de calidad y costes.
- 208E: Cuándo los Principios de Mejor Valor se van a implementar.
- 208F: Normas que estén públicamente disponibles.
- 208G: Informe sobre el cumplimiento de los Principios de Mejor Valor.
- 208H: Códigos ministeriales.
- 208I: Directrices ministeriales.
- 208J: El Ministro debe consultar.

Para que el concepto de *Best Value* o mejor valor fuera medido en los ayuntamientos y autoridades, en abril de 2000 se incorporaron los Indicadores de Rendimiento de Mejor Valor (BVPI). Son un conjunto de unos 90 indicadores desarrollados por distintos departamentos gubernamentales para medir el rendimiento de las autoridades locales, esto es, todas las autoridades locales deben medirse en relación a los BVPI. La información que desarrollan las distintas entidades es recogida y auditada anualmente por la *Audit Commission*.

En el conjunto de indicadores (BVPI) desarrollados están recogidos la mayoría de los aspectos correspondientes a los siguientes servicios (Office of the Deputy Prime Minister, 2005):

- Salud corporativa.
- Educación.
- Servicios sociales: diferenciando,
 1. niños, y
 2. adultos.
- Vivienda: diferenciando,
 3. vivienda,
 4. personas sin hogar, y

5. subsidio de vivienda y consejo de beneficio fiscal.
- Medio ambiente: diferenciando,
 6. residuos y limpieza,
 7. transporte,
 8. medio ambiente, salud ambiental y normas comerciales, y
 9. planificación.
 - Cultura y servicios relacionados.
 - Atención ciudadana y bienestar.
 - Bomberos.

Con objeto de dar un punto de vista equilibrado del rendimiento, los BVPI cubren cuatro dimensiones del rendimiento:

1. Objetivos estratégicos: analizan porqué existe el servicio y qué se pretende conseguir.
2. Resultado de prestación de servicios: estudian cómo de bien están siendo ofrecidos los servicios con el fin de alcanzar los objetivos estratégicos.
3. Calidad: tienen en cuenta la calidad de los servicios prestados, reflejando expresamente la experiencia de los usuarios de los servicios.
4. Acceso equitativo: valora la facilidad y la igualdad de acceso a los servicios.

Cada año los departamentos del gobierno trabajan entre ellos con el objetivo de fijar un nuevo "set" o conjunto de indicadores para el año próximo.

Aunque inicialmente el concepto de *Best Value* o mejor valor generó cierta confusión y alguna controversia (Humphrey, 2002) relacionadas con definiciones básicas y sus interpretaciones (Bartlett y otros, 1999), lo cierto es que con el transcurso de los años las entidades que participaban en esta iniciativa adquirieron una cultura de mejora continua que, en términos generales, ha contribuido a que los servicios públicos ofrecidos sean más económicos, más eficientes y más eficaces.

En resumen, el programa nacional implantado para maximizar el Best Value (Peers, 2011) tuvo los siguientes efectos:

1. Una mejora universal en los servicios públicos,
2. El papel de la *Audit Commission* creció hasta incluir la inspección detallada de los servicios,
3. Las cuentas fueron estandarizadas, y

4. Se desarrollaron unos indicadores de gestión estandarizados.

3.4. Desarrollo histórico: tercera etapa (2003-2008)

Como evolución lógica de los indicadores de mejor valor (Best Value Indicators) y con objeto de realizar una evaluación completa de la organización de determinados servicios calificados como relevantes, la *Audit Commission* introduce durante el año 2002 el concepto de Evaluación Global del Rendimiento (*Comprehensive Performance Assessment* - CPA).

El CPA mide cómo de bien ofrecen los ayuntamientos sus servicios a la población y a las distintas comunidades. Examina el rendimiento desde distintas perspectivas, centrándose en las actividades para garantizar su mejora y ofreciendo al mismo tiempo una imagen más completa de la organización.

Los elementos clave (*Audit Commission*, 2008c) de este concepto son, básicamente, los siguientes:

- Evaluación corporativa: la evaluación se realiza cada 3 años y se centra en la importancia de una buena empresa "motor" para conducir buenos servicios. Mide cómo de efectivo es el ayuntamiento trabajando colectivamente, y con sus socios, para mejorar los servicios y ofrecer mejores resultados para la población local. La entidad es valorada en relación a cinco temas fundamentales:
 1. la ambición de la comunidad,
 2. sus prioridades,
 3. su capacidad,
 4. la gestión del rendimiento, y
 5. el logro. A la hora de analizar este punto se toman en consideración otros cinco puntos:
 - comunidades sostenibles y transporte,
 - comunidades más seguras y más fuertes,
 - comunidades más saludables,
 - personas mayores, y
 - niños y jóvenes.
- Uso de los recursos: La evaluación se lleva a cabo con carácter anual y se centra en la importancia de tener una buena gestión financiera y

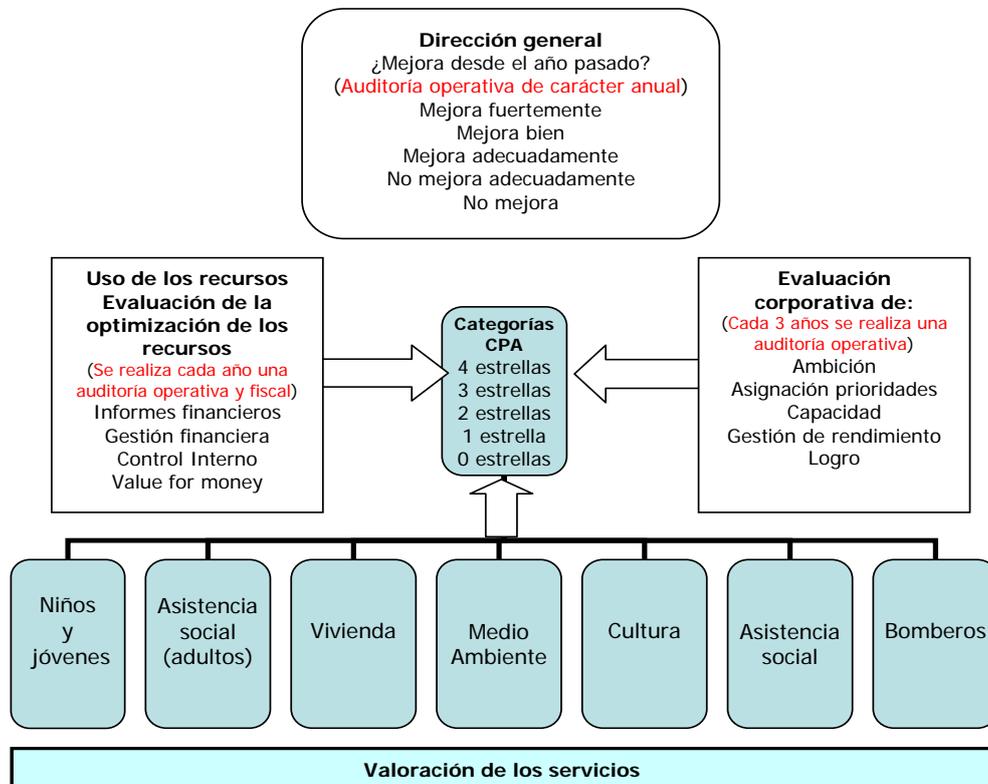
Capítulo 3: La realidad de la Audit Commission

estratégica para garantizar que los recursos están disponibles para apoyar las prioridades del ayuntamiento y mejorar los servicios que presta. Cubre los siguientes temas: informes financieros, gestión financiera, capacidad financiera, control interno y value for money.

- Valoración de los servicios: los resultados se publican con una periodicidad anual y se utilizan para actualizar anualmente las categorías a evaluar. Tienen en cuenta la adaptación a las normas nacionales establecidas así como el rendimiento que los usuarios obtienen de esos servicios.
- Dirección general: esta evaluación de carácter anual permite conocer en qué medida un ayuntamiento está cumpliendo con su deber o realizando los ajustes necesarios para asegurar una mejora continua en el cumplimiento de sus obligaciones.

En la siguiente ilustración se recogen de forma esquemática los elementos clave que participan en el desarrollo del concepto de Evaluación Global del Rendimiento.

Ilustración 7: Los elementos clave del CPA



Fuente: Audit Commission

Los informes elaborados por cada servicio tenían en consideración:

- El número de estrellas alcanzado,
- El rendimiento del servicio,
- Los niveles de economía, eficacia y eficiencia, y
- La evolución de los datos en relación al ejercicio anterior con objeto de diferenciar aquellas áreas que han mejorado de las que precisan de alguna intervención para conseguir el nivel exigido.

Asimismo, para completar el contenido del informe, se recurría a unas encuestas de satisfacción.

Por primera vez había una metodología común para la evaluación del rendimiento a través del sistema de estrellas¹¹, sistema que generaba una presión externa añadida dada su facilidad de comprensión para los distintos grupos de interés. Esta presión contribuyó a la mejora de la gestión de los servicios públicos dado que la información se publicaba en la página web de la AC y cualquier ciudadano podía consultarla.

En general, amén de los aspectos a mejorar detectados (Pontones Rosa y otros, 2012), el sistema desarrollado (Peers, 2011) era muy completo y permitía medir, con cierto grado de objetividad, la actividad de las entidades locales y plantear acciones futuras que contribuían a una mejora de los servicios ofrecidos. No obstante, era un sistema muy intensivo en la generación de carga de trabajo a los gestores locales y económicamente era muy caro.

3.5. Desarrollo histórico: cuarta etapa (2009-2010)

Teniendo en cuenta las exigencias que en materia de recursos (tanto humanos como económicos) planteaba el sistema de la CPA, a comienzos del año 2009 se desarrolla el concepto de Evaluación Global del Área (*Comprehensive Area Assessment* - CAA). Esto es, cada ayuntamiento realiza una autoevaluación de cada servicio en toda un área desde la perspectiva del usuario. Los servicios sometidos a esta evaluación son: salud, policía, bomberos y administración local.

A través de los CAA (Campbell-Smith, 2008) se desea dar un cambio de enfoque al

¹¹ Tal y como se recoge en la Ilustración 7, se establecieron cinco categorías o niveles de CPA a través del símbolo de las estrellas: cero estrellas reflejaba la mínima puntuación y cuatro estrellas implicaba la máxima puntuación.

Capítulo 3: La realidad de la Audit Commission

concepto de valoración: desde una perspectiva retrospectiva se avanza hasta una visión prospectiva, con objeto de identificar los riesgos y los posibles fallos o deficiencias de los servicios públicos antes de que ocurran.

Las características clave (Department for Communities and Local Government, 2006a; Department for Communities and Local Government, 2006b; Smith, 2007; Peers, 2011) del nuevo enfoque son:

- El espacio de actuación es el área y está centrado, fundamentalmente, en el estudio del impacto.
- Realiza proyecciones para conocer los efectos que en el futuro tendrán determinadas políticas.
- Tiene en cuenta aquellos servicios que son realmente relevantes para la población local.
- Considera que los servicios públicos trabajan conjuntamente (aunque las actividades se lleven a cabo por distintas autoridades) y, por tanto, deben ser evaluados desde esa perspectiva.
- Actúa sobre las prioridades locales y nacionales.
- Estudia los riesgos que la prestación de los servicios públicos genera.

El CAA tiene dos elementos principales (Audit Commission, 2009b) entre los que permanentemente fluye información en sentido bidireccional:

- Valoración de área: analiza cómo se están prestando y qué resultados se están obteniendo con los servicios públicos locales ofrecidos en toda la zona, centrándose en aquellas prioridades acordadas previamente tales como la salud, perspectivas económicas, seguridad comunitaria, y cómo se van a mejorar en el futuro.
- Valoración de la organización: combina la valoración del auditor externo en relación al aprovechamiento del dinero gastado (Value for Money) con la valoración realizada por el inspector del servicio de rendimiento.

En la siguiente ilustración se recogen los elementos más relevantes del marco de actuación del concepto de Evaluación Global del Área.

Ilustración 8: Marco de actuación del CAA



Fuente: Audit Commission

A la hora de proceder a evaluar un área con visión de futuro, centrado en los resultados de las prioridades, se procura responder a 3 preguntas (Peers, 2011):

1. ¿En qué medida las prioridades locales expresan las necesidades y aspiraciones de la comunidad?
2. ¿Se están llevando a cabo las mejoras requeridas de forma adecuada?
3. ¿Cuáles son las perspectivas de mejora?

Estas preguntas se fundamentan en cuatro cualidades que son valoradas permanentemente:

- la sostenibilidad del sistema,
- el nivel de desigualdad,
- la vulnerabilidad de las personas, y
- la economía, la eficacia y la eficiencia

En el proceso de evaluación los auditores tienen en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- La planificación financiera de la entidad,
- El modelo de gobierno de la organización, y
- Los recursos naturales y personales que dispone.

A través del sistema de banderas se mide el rendimiento del área:

- Bandera verde  : rendimiento excepcional, mejora o innovación.
- Bandera roja:  : gran preocupación por los resultados futuros.

Una de las fuentes de información principales utilizadas en el proceso de evaluación de la organización y del área es la Serie de Indicadores Nacionales (*National Indicator Set* - NIS). Esta serie sustituye (Department for Communities and Local Government, 2007; Audit Commission, 2009b) a otras series de información, y simplifica y reduce¹² la cantidad de datos de rendimiento recogidos por el gobierno. CAA informa sobre el rendimiento en función de los NIS, incluyendo la educación legal y los logros de objetivos.

Con objeto de otorgar un mayor grado de transparencia a la valoración realizada en función de los CAA, se crea una página web específica¹³ donde se puede consultar como se ofrecen los servicios públicos en cada área, concejo o provincia de Inglaterra, si generan valor o no y cuales son susceptibles de mejora en función de este criterio de valoración.

El sistema de indicadores desarrollado establecía una batería de 198 indicadores utilizando unas fuentes de información claras y coherentes. El número y composición de los NIS inicialmente desarrollados han sido objeto de permanente actualización (Department for Communities and Local Government, 2009), modificando los integrantes de los indicadores en unos casos y suprimiendo¹⁴ determinados indicadores en otros: desde la creación de los NIS se han suprimido 65 indicadores y se han modificado más de 30. Durante los tres ejercicios económicos en los que han sido de aplicación (1 de abril de 2008 a 31 de marzo de 2009, 1 de abril de 2009 a 31 de marzo de 2010 y 1 de abril de 2010 a 31 de marzo de 2011) el 50% de los indicadores inicialmente desarrollados han sido objeto de algún tipo de alteración, lo cual denota el alto nivel de dinamismo de los agentes que han participado en su elaboración¹⁵. Estos indicadores (Peers, 2011)

¹² Con el desarrollo de los NIS se reduce en más de 1.000 el número de indicadores utilizados para la valoración del rendimiento.

¹³ <http://oneplace.audit-commission.gov.uk/Pages/default.aspx>

¹⁴ <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/nis/pages/guidance.aspx>

¹⁵ Para conocer la última lista definitiva de los 133 indicadores nacionales vigentes al 31 de marzo de 2011 puede consultarse la siguiente página web:

se centran en la mejora de los servicios ofrecidos y permiten la comparabilidad.

En comparación con los indicadores de *Best Value* o mejor valor que se centraban en el proceso, los NIS tienen como cometido principal medir el impacto.

Del conjunto de indicadores desarrollados, los ayuntamientos seleccionan los 35 más representativos de su entidad, indicadores que serán objeto de evaluación anual por parte de los auditores asignados por la *Audit Commission*. El hecho de que no todos los NIS sean obligatorios para todas las entidades generó problemas de comparabilidad.

En el punto 3.7 se analiza con un mayor grado de detalle la naturaleza y contenido de los NIS. Estos indicadores, junto a los desarrollados por los otros dos modelos de referencia objeto de estudio en esta Tesis Doctoral, forman la base sobre la que se planteará parte de la propuesta que realizaremos en la parte III de la Tesis Doctoral.

Con objeto de facilitar el proceso de incorporación de datos necesarios para la generación de los NIS se creó una plataforma (Department for Communities and Local Government, 2008a) denominada Centro de Intercambio de Datos Nacionales (*National Data Interchange Hub-DIH*). Esta plataforma recibía la mayor parte de la información necesaria para la elaboración de los NIS desde los propios departamentos gubernamentales implicados, reduciendo considerablemente la carga de trabajo de los gestores públicos de cada uno de los ayuntamientos.

3.6. Desarrollo histórico: quinta etapa (2011-2012)

Con fecha 13 de agosto de 2010¹⁶ el Ministro de Comunidades y Administración Local del Gobierno Central de Inglaterra, Eric Pickles, anunció su intención de disolver la *Audit Commission* afirmando que (Audit Commission, 2010d):

- a) Se detendrían las responsabilidades de la Comisión para la supervisión y la entrega de las auditorías locales y las inspecciones;
- b) Las funciones de auditoría se trasladarían al sector privado dentro de un marco legal supervisado por la Oficina Nacional de Auditoría y de la profesión;
- c) Se pondría fin a las actividades de investigación de la Comisión; y
- d) La Oficina Nacional de Auditoría informaría al Parlamento de la economía, eficacia, eficiencia (las 3Es) y de la productividad del sector.

<http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/nis/nisnews/Pages/finalsingledatalistpublished.aspx>

¹⁶ <http://www.communities.gov.uk/news/newsroom/1688111>

Ese mismo Ministro anunció el 13 de octubre de 2010¹⁷ la sustitución de los NIS por el *Single Data List* (SDL). El SDL representa el catálogo del conjunto de datos que los gobiernos locales deberán presentar (el primer ejercicio será el correspondiente al período que abarca desde el 1 de abril 2011 hasta el 31 de marzo 2012) al gobierno central en relación a un determinado año. Las razones esgrimidas (Department for Communities and Local Government, 2011f) para la creación de los SDL fueron fundamentalmente dos:

1. Proporcionar un mayor grado de transparencia, ofreciendo mayor claridad tanto a las autoridades locales como al público en general dado que se conocerán los datos que el gobierno central solicitará a los ayuntamientos y la información que pondrá a disposición de todos ellos.
2. Reducir el número de datos que las entidades locales deben proporcionar al gobierno central.

El procedimiento seguido en las distintas fases de configuración de los nuevos SDL ha sido el siguiente:

1. Enero de 2011: presentación de la primera versión de los SDL (Department for Communities and Local Government, 2011c) por parte del departamento de Comunidades y Gobierno Local a todos y cada uno de los departamentos gubernamentales, a todas las agencias y oficinas dependientes de los departamentos (*Arm's Length Bodies* – ALB) y a otros organismos públicos. Para la elaboración de esa primera versión se han tenido en cuenta, entre otras fuentes, algunos indicadores recogidos en los NIS.
2. Febrero-junio 2011: durante este período se han recibido alrededor de 3.000 comentarios sobre esta primera versión (Department for Communities and Local Government, 2011a; Department for Communities and Local Government, 2011b), procedentes fundamentalmente de los distintos departamentos ministeriales, aunque determinadas agencias y oficinas han realizado algunas aportaciones. En la tabla que a continuación se presenta se especifica el origen y el número de comentarios realizados al primer borrador de SDL:

¹⁷ <http://www.communities.gov.uk/statements/newsroom/localgovaccountability>

Tabla 6: Comentarios realizados a la primera versión de los Single Data List

Nombre del departamento o agencia	Origen del comentario		
	Departamento	ALB	Total
Comentarios generales de todos los departamentos	178		178
Negocios, Innovación y Habilidades	12	18	30
Oficina del Gabinete	2		2
Comunidades y Administración Local	1.047		1.047
Cultura, Medios de Comunicación y Deportes	3	36	39
Energía y cambio climático	70		70
Medio Ambiente, Alimentación y Medios Rurales	374		374
Educación	478	28	506
Transporte	247	9	256
Sanidad	334	4	338
Trabajo y Pensiones	33	15	48
Hacienda	6		6
Interior	20		20
Justicia	7	3	10
Oficina Nacional de Estadística	5	5	10
Comisión electoral		20	20
Agencia de Seguridad Alimentaria		40	40
Total de comentarios recibidos	2.816	178	2.994

Fuente: elaboración propia

Del total de departamentos ministeriales (24) del gobierno central, más de la mitad (14) han participado en este proceso de gestación de los SDL, destacando por encima de todos el departamento de Comunidades y Administración Local. En relación a los ALB merece una especial mención las aportaciones realizadas por la Agencia de Seguridad Alimentaria como organismo público independiente y las agencias del departamento de educación.

3. Julio de 2011: teniendo en cuenta las aportaciones a modo de

comentarios realizadas por los departamentos y agencias, se ha elaborado la segunda versión de los SDL (Department for Communities and Local Government, 2011d) aplicable al ejercicio 2011-2012. Aunque en el punto 3.7.3 se analiza con mayor grado de detalle el contenido de los SDL, podemos avanzar que el conjunto de referencias integradas se agrupan en torno a los siguientes organismos:

- 9 departamentos ministeriales134 referencias
 - 19 agencias y oficinas departamentales ALB49 referencias
 - Otros 2 organismos públicos independientes.....10 referencias
 - Otros organismos públicos8 referencias
- Total de referencias201

Aunque esta segunda versión amplía y completa el conjunto de datos que se solicitará a la administración local para el ejercicio 2011-2012, no es descartable que durante los próximos meses se incorpore alguna modificación.

4. Otoño 2011: durante los próximos meses el equipo de trabajo de los SDL va a centrarse en dos tareas principalmente (Department for Communities and Local Government, 2011f) con el objetivo común de reducir el esfuerzo que deben realizar las administraciones locales en el suministro de la información al gobierno central:
 - a) desarrollar un sistema informático similar al DIH que facilite el proceso de incorporación de los datos, y
 - b) revisar todos y cada uno de los conjuntos de datos recogidos en los SDL para elaborar un nuevo catálogo que será de aplicación al ejercicio 2012-2013.

En relación a las funciones que la *Audit Commission* viene realizando hasta la fecha, después de un período de reflexión (Audit Commission, 2010c; Audit Commission, 2010d), el departamento para las Comunidades y la Administración Local ha elaborado un documento (Department for Communities and Local Government, 2011e) donde se esbozan las líneas básicas del nuevo régimen de auditoría de los organismos públicos locales. De las cuatro funciones básicas encomendadas las soluciones propuestas son:

- Auditoría: el gobierno prevé aprobar una nueva normativa específica sobre la materia, que será de aplicación para el ejercicio 2012-2013, en la que las entidades locales podrán designar a los auditores que reúnan una serie de requisitos específicos.
- Inspección y valoración: ambas materias están siendo objeto de estudio bajo dos principios básicos: la descentralización y la localización.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

- Investigación: la Oficina Nacional de Auditoría será la encargada de llevar a cabo esta tarea, incluidos los estudios de *value for money*.
- Funciones de aseguramiento: el gobierno está analizando como se puede llevar a cabo la labor de lucha contra el fraude en el nuevo marco de la auditoría.

Una vez analizada de forma breve la realidad de lo acontecido en relación a la *Audit Commission* a través de las cinco etapas descritas (apartados 3.2 a 3.6), y con objeto de realizar una pequeña valoración de la actividad desarrollada, a modo de resumen del análisis histórico llevado a cabo de este epígrafe podemos manifestar que (Peers, 2011):

A) Hasta la remodelación de la *Audit Commission* a finales del año 2010:

- Se ha conseguido que la contabilidad esté estandarizada.
- Se ha desarrollado una cultura de gestión del rendimiento en todos los municipios que ha contribuido a una mejora considerable en la calidad de este tipo de información.
- Ha aumentado el grado de transparencia sobre el rendimiento a través de la información pública que se proporciona a los distintos agentes.
- Los municipios asumen voluntariamente la responsabilidad de compararse como estrategia de mejora.
- La comparabilidad de la información ha permitido, en primer lugar, conocer las mejores prácticas en la gestión de servicios públicos locales y, en segundo lugar, cuando las condiciones eran las adecuadas, implantar estas mejoras.
- Los auditores tienen autoridad para informar sobre los problemas detectados y en el caso de que estos sean catalogados como graves tienen potestad para intervenir.

B) A partir de la remodelación de la *Audit Commission*:

- Se ha reducido la demanda de información a la administración pública local.
- Cada municipio tiene la responsabilidad de gestionar su rendimiento.
- Se reduce la carga de trabajo para las entidades locales en materia de suministro de información con carácter obligatorio al gobierno central por la desaparición de los *National Indicators Set*.
- La comparabilidad de la información es voluntaria.
- Se está produciendo una privatización de la actividad de auditoría llevada a cabo por la *Audit Commission*.

- La función del auditor se centra, fundamentalmente, en analizar la sostenibilidad financiera de la entidad y sus prioridades de gasto, reduciendo considerablemente el contenido de la auditoría operativa.

3.7. Los sistemas de indicadores de la *Audit Commission*

Tal y como se ha podido constatar en los puntos anteriores, en los casi 30 años de existencia de la *Audit Commission* el deseo de mejorar la gestión de las administraciones locales en su conjunto ha sido una constante. Para ello, ha desarrollado a lo largo del tiempo distintas herramientas, entre las que podemos destacar los distintos sistemas de indicadores o datos. De entre todos ellos vamos a centrarnos en los tres que ha impulsado durante los dos últimos lustros.

3.7.1. *Best Value Performance Indicators (BVPI)*

En el punto 3.3 se da constancia del momento en el que la AC decide incorporar estos indicadores. Su función principal es medir el rendimiento en sentido amplio de los distintos servicios públicos. Para ello, se agruparon los distintos servicios públicos en diferentes áreas (en el último año de aplicación se diferenciaron 13) y se construyeron diversos indicadores en relación a ellos:

Tabla 7: BVPI desarrollados para el ejercicio 2007-2008

Área de estudio o valoración	Nº de indicadores
Salud del corporativo	15
Educación	18
Atención social y sanitaria: niños	5
Atención social y sanitaria: adultos	7
Vivienda	16
Sin hogar	2
Subsidio de vivienda y subsidio de impuesto municipal	9
Medio ambiente: residuos y limpieza	18
Medio ambiente y salud ambiental	7
Transporte	19
Planificación	9
Cultura y servicios relacionados	5
Atención ciudadana y bienestar	10
Total de indicadores	140

Fuente: *Audit Commission* y elaboración propia

Atendiendo a la naturaleza de las distintas áreas en las que se han agrupado los indicadores, podemos afirmar que los BVPI estaban más cerca de una estructura orgánica que de una funcional.

Cada indicador tenía una ficha (Audit Commission, 2008b) donde a través de 15 campos se recogía la siguiente información:

1. Nombre del indicador y código: con objeto de identificar a cada indicador se establecía una denominación adecuada y un código que se mantenía a lo largo del tiempo. Con objeto de facilitar la comparabilidad a lo largo del tiempo, en el caso de que desapareciera un indicador el código asignado al mismo no era utilizado por ningún otro.
2. Incorporación: fecha en la que se introdujo por primera vez al sistema y las modificaciones sufridas a lo largo del tiempo.
3. Buen rendimiento: símbolo indicando cual es la tendencia adecuada para este indicador.
4. Finalidad: explica cual es el fundamento del indicador, su objetivo.
5. Definición: explica como debe ser valorado e informa sobre cada uno de los componentes que intervienen en su cálculo.
6. Aclaraciones de la *Audit Commission*: en el caso de que se estime necesario, se incorpora algún tipo de información adicional que ayude al cálculo del indicador.
7. Fórmula: en el caso de que se trate de un cociente, se especifica el numerador y el denominador.
8. Ejemplo práctico: en determinadas ocasiones, se añaden ejemplos ilustrativos que facilitan su comprensión.
9. Período de medición: período de tiempo al que hace referencia el indicador.
10. Fuente de información (solo si es externo): si en el cálculo del indicador ha participado alguna fuente externa, se proporciona información sobre la misma.
11. Formato del retorno: tipología del resultado del indicador.
12. Número de decimales: si el indicador es numérico, se especifica el número de decimales.
13. Guía complementaria: en el caso de que se haya desarrollado una guía de referencia sobre el indicador, se proporciona el *link* que accede a la misma.

14. Objetivos: se especifican los objetivos establecidos para el indicador.
15. Alcance: especifica qué entidades deben elaborar el indicador.

El último ejercicio de aplicación de los BVPI fue el que correspondía al periodo 1 de abril de 2007 a 31 de marzo de 2008, fecha a partir de la cual fueron sustituidos por los NIS.

3.7.2. National Indicators Set (NIS)

Partiendo del nivel alcanzado con los BVPI la AC se marcó un nuevo reto: ya no era suficiente con conseguir que el *Best Value* de los distintos servicios analizados fuese elevado (bajo coste económico con altos índices de eficacia y eficiencia). Se debían impulsar medidas que contribuyesen a aumentar el impacto que determinadas políticas públicas podían generar en el conjunto de la población y, estas políticas debían ser medidas y evaluadas. Esto es, se desarrolla el concepto del *outcome*.

Al igual que en el caso anterior se desarrollaron 198 indicadores en torno a 11 áreas de estudio:

Tabla 8: National Indicator Set desarrollados

Área de estudio o valoración		Nº de indicadores
1	Fortalecimiento de las comunidades	14
2	Comunidades más seguras	35
3	Niños y jóvenes: estar sano	9
4	Niños y jóvenes: mantenerse a salvo	13
5	Niños y jóvenes: disfrutar y lograr	38
6	Niños y jóvenes: hacer una contribución positiva	6
7	Niños y jóvenes: bienestar económico	3
8	Bienestar y salud de los adultos	21
9	Lucha contra la exclusión y promoción de la igualdad	11
10	Economía local	34
11	Sostenibilidad medioambiental	14
Total de indicadores		198

Fuente: *Audit Commission* y elaboración propia

A diferencia del caso anterior donde no había ningún área que presentara una preeminencia especial sobre el resto, cuando se elaboraron los primeros NIS se otorgó una importancia capital al área de niños y jóvenes. Así mismo es de reseñar que las áreas de estudio donde se agrupan los indicadores de los NIS se acercan a una estructura más funcional.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

Cada indicador tenía una ficha con una estructura determinada (Department for Communities and Local Government, 2008b) donde a través de 15 campos se proporcionaba la información que se recoge en la siguiente tabla:

Tabla 9: Estructura de los National Indicator Set

Nombre y código del indicador			
Cada indicador tiene una denominación y codificación específica que se mantiene a lo largo del tiempo para permitir la comparabilidad			
¿Esta información procede de la autoridad local o de un socio local?	SI/NO	¿Este indicador existe?	SI/NO
Fundamento	Explicación del porqué se ha incluido un indicador		
Definición	Explica cómo se debe medir un indicador y qué se está midiendo con el mismo. Así mismo se explica el significado de cada uno de los términos que intervienen Incluye información esencial necesaria para realizar el cálculo al que hace referencia la definición Si se precisa de la intervención de distintas fuentes para el cálculo del indicador, en este punto se especificará el origen de los mismos		
Fórmula	Explicación sobre el método de cálculo del indicador. En el caso de que sea producto de un cociente detalla el contenido del numerador y del denominador		
Ejemplo práctico	Ilustra como trabajan en la práctica tanto la definición como la fórmula	Buen rendimiento	A través de una figura se representan tanto el buen como el mal rendimiento
Frecuencia	Explica con qué frecuencia se debe elaborar el indicador	Origen de los datos	Proporciona información sobre las series de datos utilizadas, la forma en la que esta información será recabada y si es específica de los NIS
Formato de retorno	Explica cual es el formato del resultado	Número de decimales	En caso de que el formato de retorno sea numérico, establece cual debe ser nº de decimales del resultado
Organizaciones participantes	Proporciona información sobre las organizaciones que suministran datos sobre el indicador		
Nivel espacial	Informa sobre el área espacial en el que es de aplicación el indicador		
Guía complementaria	En el caso de que se haya elaborado una guía de referencia del indicador donde se recoge información adicional sobre como se debe elaborar el indicador, se proporciona un <i>link</i> que da acceso al mismo		

Fuente: *Audit Commission*

Dado que en el proceso de elaboración de todos y cada uno de los indicadores recogido en los NIS participaban distintos organismos de diferente naturaleza, durante el año 2008 se desarrolló una plataforma virtual con acceso restringido denominada *Data Interchange Hub* – DIH con un doble objetivo:

- Reducir la carga de trabajo que para las autoridades locales representaba la recopilación de los datos necesarios para la elaboración de los distintos indicadores, y
- Garantizar que las entidades locales tuvieran toda la información necesaria para realizar su propia evaluación en relación a los NIS.

Esta plataforma permitía a los gestores que evaluaban a las entidades locales exportar e importar información desde los propios sistemas desarrollados por cada una de las entidades locales.

El DIH no era una plataforma abierta de consulta y acceso libre para todo el público ni tampoco representaba una herramienta de análisis o gestión del rendimiento en sentido estricto.

En octubre de 2010 el Gobierno Británico decidió cerrar el DIH.

En relación a los NIS, después de tres años en vigor, el último ejercicio de aplicación fue el que correspondió al período 1 de abril de 2010 - 31 de marzo de 2011, fecha a partir de la cual fueron sustituidos por los SDL.

3.7.3. *Single Data List (SDL)*

En aras a reducir el grado de intervención de la administración central en la gestión de la administración local, en agosto de 2010 (ver punto 3.6) se decide dar un giro radical a la política mantenida durante los últimos lustros y el conjunto de los NIS es sustituido por una colección de datos denominada *Single Data List* – SDL.

A diferencia de los dos casos anteriores, en esta colección no se recoge una ficha específica por cada una de las referencias que directa o indirectamente las autoridades locales deberán remitir a partir del 1 de abril de 2012 al gobierno central. Cada referencia tiene una denominación y una codificación específica.

En la tabla siguiente se recogen las distintas referencias de datos que afectan a todos y cada uno de los departamentos ministeriales del gobierno central, agencias y oficinas departamentales, y organismos públicos a los que la administración local proporcionará distinto tipo de información a través de los SDL:

Tabla 10: Referencias de datos de los SDL por departamentos, agencias, oficinas u organismos

Abreviatura	Nombre del departamento, agencia, oficina u organismo	Nº referencias
A) Departamentos del Gobierno Central (9)		134
DCLG	Comunidades y Administración Local	53
DECC	Energía y cambio climático	1
DEFRA	Medio Ambiente, Alimentación y Medios Rurales	15
DfE	Educación	36
DfT	Transporte	8
DH	Sanidad	13
DWP	Trabajo y Pensiones	6
HMT	Hacienda	1
HO	Interior	1
B) Agencias y oficinas departamentales-ALB (19)		49
BIS/NMO	Negocios, Innovación y Habilidades - Oficina Nacional de Medición	1
BIS/SFA	Negocios, Innovación y Habilidades - Agencia para la Financiación de las Habilidades	2
DCLG/AC	Comunidades y Administración Local - Audit Commission	2
DCLG/HCA	Comunidades y Administración Local - Agencia de Hogares y Comunidades	1
DCLG/OS	Comunidades y Administración Local - Inspección del Equipamiento Militar	2
DCLG/TSA	Comunidades y Administración Local - Autoridad de los Servicios del Arrendatario	1
DCMS/GC	Cultura, Medios de Comunicación y Deporte - Comisión del Juego	5
DEFRA/EA	Medio Ambiente, Alimentación y Medios Rurales - Agencia de Medio Ambiente	3
DfE/GTC	Educación - Consejo de Enseñanza General	2
DfE/Ofsted	Educación - Oficina para Normas en Educación, Servicios a los Niños y Habilidades	15
DfE/PfS	Educación - Asociaciones de Escuelas	1
DfE/YPLA	Educación - Academia de Aprendizaje para jóvenes	3
DfT/TC	Transporte - Comisionados de Tráfico	1
DfT/ORR	Transporte - Oficina de Regulación del Ferrocarril	1
DH/HPA	Sanidad - Agencia de Protección de la Salud	2
DWP/HSE	Trabajo y Pensiones - Ejecutivo de Salud y Seguridad	4
HMRC/VOA	Hacienda - Agencia de Oficinas de Valoración	1
HO/IPS-GRO	Interior - Servicio de Identificación y Pasaporte - Oficina del Registro General	1
MoJ/YJB	Justicia - Consejo de Justicia Juvenil	1
C) Otros organismos públicos independientes (2)		10

Abreviatura	Nombre del departamento, agencia, oficina u organismo	Nº referencias
FSA	Agencia de Seguridad Alimentaria	8
ONS	Oficina de Estadísticas Nacionales	2
D) Otros organismo públicos que no forman parte de los Single Data List (1)		8
EC	Comisión Electoral	8
TOTAL DE REFERENCIAS		201

Fuente: elaboración propia

Aunque la comisión electoral es un organismo completamente independiente del gobierno central y sus referencias no están sujetas al funcionamiento normal del resto de referencias que si integran los SDL, en la tabla se opta por integrar a sus 8 referencias porque en la misma se recoge la totalidad del conjunto de datos que los diferentes organismos solicitarán con distinta periodicidad a la administración local.

Como es previsible, el departamento que más información solicitará es el de las Comunidades y Administración Local (donde se integra la *Audit Commission*) con más de 50 referencias de datos sobre un total de 201.

Al igual que los BVPI, atendiendo a la naturaleza de los distintos departamentos, agencias y oficinas en las que se han agrupado los datos, podemos afirmar que los SDL están más cerca de una estructura orgánica que de una funcional.

3.8. Situación de los tres servicios seleccionados: análisis de la tipología de los NIS

Para el estudio de este punto se ha utilizado como referencia el documento que la *Audit Commission* inicialmente desarrolló (Audit Commission, 2011c) sobre la materia, donde se detallaba el contenido de los 198 indicadores que sintetizaban la actividad que se deseaba analizar en relación a la realidad de las entidades locales. En este sentido llama la atención que actividades catalogadas, desde nuestra concepción de administración local, como de otro ámbito competencial (por ejemplo la educación) tengan una presencia relevante en el conjunto de indicadores diseñados.

Una característica común a todos los indicadores recogidos en el NIS es la estabilidad del sistema de codificación implantado. Esto es, el código asignado a cada indicador es único y en el caso de que se alterara su contenido e incluso se le diera de baja no se modifica el código correspondiente al indicador previo o posterior. Este hecho facilita la comparación en el tiempo del sistema de indicadores.

Otra singularidad que caracteriza a los NIS es su clasificación. Si en los indicadores de la FEMP y la Diputación Foral de Gipuzkoa se puede establecer una clasificación

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

orgánica en virtud de la cual se pueden adscribir a determinados departamentos, en el caso de los NIS no siguen un criterio de la misma naturaleza y adscriben los indicadores a determinadas áreas de estudio (ver Tabla 8) o valoración que tienen una mayor similitud con la clasificación funcional del gasto.

No obstante, con objeto de facilitar la comparabilidad de los indicadores de los tres modelos de referencia correspondientes a los tres servicios analizados, se ha optado por utilizar una estructura común aún reconociendo que en el caso de los NIS la labor de adscribir un indicador a un solo servicio es extremadamente subjetiva dado que, desde nuestra óptica orgánica de gestión de la administración local, pueden identificarse con varios departamentos simultáneamente. En el anexo I se recoge la siguiente información por cada indicador:

- Código: código asignado a cada indicador. Con objeto de crear un sistema de codificación estable en el tiempo se combinan letras y números.
- Objetivo: propósito o meta que se pretende alcanzar.
- Denominación: nombre con el que identifica a cada uno de los indicadores.
- Numerador: variable cuantitativa que recoge el número superior de la fracción.
- Denominador: variable cuantitativa que recoge el número inferior de la fracción. En el caso de un indicador primario el número asignado es el 1.
- Tipo de indicador: calificación que se otorga a cada indicador en virtud de la tipología desarrollada en el punto 4.5

Del análisis conjunto de los 58 indicadores que se han identificado con alguno de los tres servicios podemos deducir que:

- La inmensa mayoría (53) de los indicadores correspondientes al ámbito de los servicios sociales.

Tabla 11: Tipología de indicadores por servicio de los NIS¹⁸

Tipo de indicador	Cultura		Deportes		Servicios Sociales		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Entorno	3	100%	2	100%	36	68%	41	71%
Actividad	0	0%	0	0%	17	32%	17	29%

¹⁸ La tipología establecida coincide con la establecida en el punto 4.5 de la Tesis

Capítulo 3: La realidad de la Audit Commission

Tipo de indicador	Cultura		Deportes		Servicios Sociales		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
TOTAL	3	100%	2	100%	53	100%	58	100%

Fuente: elaboración propia

Llama la atención que no haya ningún indicador de naturaleza económica, esto es, todos los indicadores identificados con estos servicios son no monetarios. Solo un 30% de los indicadores son de actividad y el resto corresponde a indicadores que recogen información de entorno donde se lleva a cabo esta actividad.

Tal y como se puede ver en la tabla adjunta, la mayoría de los indicadores adscritos a los servicios sociales (25) están relacionados con los niños y la juventud, y con la población adulta (18).

Tabla 12: Tipología de los indicadores NIS por áreas de estudio o valoración

Área de estudio o valoración		Cultura	Deportes	Servicios Sociales
1	Fortalecimiento de las comunidades	1	3	5
2	Comunidades más seguras	0	0	5
3	Niños y jóvenes: estar sano	1	0	8
4	Niños y jóvenes: mantenerse a salvo	0	0	13
5	Niños y jóvenes: disfrutar y lograr	0	0	0
6	Niños y jóvenes: hacer una contribución positiva	0	0	2
7	Niños y jóvenes: bienestar económico	0	0	2
8	Bienestar y salud de los adultos	0	0	18
9	Lucha contra la exclusión y promoción de la igualdad	0	0	0
10	Economía local	0	0	0
11	Sostenibilidad medioambiental	0	0	0
Total de indicadores		2	3	53

Fuente: elaboración propia

- La inmensa mayoría de los indicadores (54) son de carácter secundario¹⁹

¹⁹ Ver definición de primario y secundario en la nota 31 de la página 85

Tabla 13: Indicadores primarios y secundarios por servicio de los NIS

Tipo de indicador	Cultura		Deportes		Servicios Sociales		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Primario	0	0%	0	0%	4	8%	4	7%
Secundario	3	100%	2	100%	49	92%	54	93%
TOTAL	3	100%	2	100%	53	100%	58	100%

Fuente: elaboración propia

Un motivo por el que la presencia de los indicadores secundarios es tan notable puede ser debido a la propia naturaleza integral de los NIS donde los distintos niveles de la administración interactúan para suministrar distinto tipo de información, proporcionando una visión más global de la actividad llevada a cabo. Esto es, en numerosas ocasiones la fuente que proporciona la información necesaria para el cálculo del indicador es de ámbito supralocal o incluso nacional.

En resumen, podemos afirmar que los indicadores recogidos en las NIS correspondientes a los tres servicios son, mayoritariamente, de naturaleza social, secundarios y con mucha información relacionada con el entorno de la actividad a la que hacen referencia.

3.9. Análisis D.A.F.O. de los sistemas de indicadores de la Audit Commission

Este punto es un compendio del análisis de la información procedente de tres fuentes:

- los diferentes sistemas de indicadores desarrollados por la *Audit Commission* y recogidos en este capítulo,
- el capítulo 6 donde se comparan los diferentes sistemas de indicadores desarrollados por las tres entidades de referencia utilizadas en esta Tesis Doctoral,
- el trabajo de campo y las entrevistas personales realizadas con los gestores públicos y recogidos en la parte III de esta Tesis Doctoral.

ANÁLISIS INTERNO	
Fortalezas	Debilidades
Experiencia adquirida durante los últimos 17 años en el diseño y aplicación de distintos modelos de indicadores	Falta de recursos económicos, técnicos y humanos específicos
Cultura de gestión del rendimiento en todos los municipios	Falta de incentivos del personal implicado
Cultura de la comparabilidad de los resultados	Excesivo número de indicadores desarrollados
Existencia de una red consolidada entre la <i>Audit Commission</i> y los gestores locales	Interés público limitado
Foro de intercambio de buenas prácticas	
Desarrollo de plataformas virtuales específicas en materia de gestión de indicadores	Tensiones generadas por la competitividad entre los municipios
Para facilitar la comparabilidad se informa de la fecha de incorporación o eliminación de un indicador, así como de sus modificaciones y su fundamentación	
Un organismo externo e independiente supervisa el cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada entidad en relación a determinados indicadores	Tensiones generadas entre los auditores y los gestores
El sistema de información desarrollado es de acceso libre a nivel de consulta	Posible relajación de las entidades locales ante un menor grado de exigencia a partir del año 2011
Número de indicadores reducido	
El sistema de indicadores diseñado tiene carácter obligatorio	
Para cada indicador se especifican cuáles son los distintos niveles de comportamiento o tendencia	No se especifica el objetivo a alcanzar por cada indicador

ANÁLISIS EXTERNO	
Oportunidades	Amenazas
Desarrollo de nuevas tecnologías que faciliten la labor de incorporación de datos al sistema	La reducción generalizada de los presupuestos públicos

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

ANÁLISIS EXTERNO	
Oportunidades	Amenazas
	La tendencia a la externalización de los servicios proporcionados actualmente por la administración pública
La percepción social de que la administración local debe ser más fuerte y mejor gestionada por ser la entidad pública más cercana al ciudadano.	Reducción drástica del personal propio
	Desaparición de la institución en 2015

Capítulo 4. El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

4.1. Introducción

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)²⁰ es la Asociación de Entidades Locales de ámbito Estatal con mayor implantación, que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, en total 7.287, que representan más del 89% de los Gobiernos Locales Españoles.

Esta Federación quedó constituida al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y fue declarada como Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985. Además, La FEMP es la Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI).

La FEMP tiene la siguiente estructura:

- **Presidente:** El Presidente de la Federación es elegido por la Asamblea General de entre los socios titulares de la Federación y es el representante ordinario de la misma.
- **Comisión Ejecutiva:** Es el órgano encargado de llevar a la práctica los acuerdos de la Asamblea General y del Consejo Federal. Está compuesta por 25 miembros: el/la Presidente/a, dos Vicepresidentes y veintidós Vocales, a los que se suma el/la Secretario/a General y se reúne en sesión ordinaria con una periodicidad mensual.
- **Consejo General:** Es el órgano de máxima autoridad durante el período de cuatro años que transcurre entre la celebración de Asambleas Generales Ordinarias. Actualmente, lo integran 119 miembros: los 25 componentes de la Comisión Ejecutiva, 61 más elegidos en la Asamblea, dos representantes de cada una de las 16 Federaciones Territoriales de Municipios vinculadas a la FEMP y el/la Secretario/a General de la Federación.
- **Asamblea General:** Es el órgano soberano de la FEMP, su máximo órgano de gobierno, ya que es aquí donde están presentes de forma directa todos los

²⁰ www.femp.es

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

socios de la Federación. La Asamblea General, convoca sus reuniones ordinarias una vez cada cuatro años, seis meses después de la celebración de las Elecciones Municipales.

La FEMP mantiene relaciones de colaboración con las Federaciones de Entidades Locales de ámbito regional que así lo deseen, firmando a tal efecto con cada una de ellas un protocolo que especifique en cada caso, los términos y alcance de la misma.

En estos momentos las Federaciones con las que está vigente dicho protocolo son las siguientes:

1. Federación Andaluza de Municipios y Provincias (www.famp.es)
2. Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (www.famcp.org)
3. Federación Asturiana de Concejos (www.facc.info)
4. Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares (www.felib.es)
5. Federación Canaria de Municipios (www.fecam.es)
6. Federación de Municipios de Cantabria (www.federaciondemunicipios.com)
7. Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León (www.frmpl.es)
8. Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha (www.fempclm.com)
9. Federación de Municipios de Cataluña (www.fmc.cat)
10. Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (www.fempex.es)
11. Federación Gallega de Municipios y Provincias (www.fegamp.es)
12. Federación de Municipios de Madrid (www.fmmadrid.com)
13. Federación de Municipios de la Región de Murcia (www.fmr.es)
14. Federación Navarra de Municipios y Concejos (www.fnmc.es)
15. Federación Riojana de Municipios (www.frmunicipios.org)
16. Federación Valenciana de Municipios y Provincias (www.fvmp.es)

La FEMP mantiene también relaciones con la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL (www.eudel.net)

Los fines fundacionales y estatutarios de la FEMP son:

- El fomento y la defensa de la autonomía de las Entidades Locales;

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

- La representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas;
- El desarrollo y la consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y la solidaridad entre los Entes Locales;
- La promoción y el favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con las Entidades Locales y sus organizaciones, especialmente en el ámbito europeo, el iberoamericano y el árabe;
- La prestación, directamente o a través de sociedades o entidades, de toda clase de servicios a las Corporaciones Locales o a los entes dependientes de estas y cualquier otro fin que afecte de forma directa o indirecta a los asociados de la Federación.

La FEMP ha colaborado en distintos trabajos desarrollados dentro de las 28 áreas temáticas que se diferencian en el ámbito de actuación de las corporaciones locales:

1. Cooperación al Desarrollo
2. Cultura
3. Desarrollo Económico y Empleo
4. Deportes y Ocio
5. Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares
6. Desarrollo Rural y Pesca
7. Educación
8. Medio Ambiente
9. Función Pública y Recursos Humanos
10. Haciendas y Financiación Local
11. Integración y Cohesión Social
12. Igualdad
13. Juventud
14. Movilidad y Accesibilidad
15. Mancomunidades
16. Modernización y Calidad
17. Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías
18. Participación Ciudadana y Gobernanza
19. Patrimonio Histórico-Cultural
20. Relaciones Internacionales
21. Seguridad y Convivencia Ciudadana
22. Salud Pública
23. Consumo y Comercio
24. Transportes e Infraestructuras
25. Turismo
26. Urbanismo y Vivienda
27. Bienestar Social
28. Formación Continua en la Administración Local

4.2. La FEMP y los sistemas de costes e indicadores

Si bien la FEMP ha impulsado, colaborado o participado en diversas iniciativas²¹ que contribuyen a la mejora de la gestión de las distintas áreas temáticas, podemos destacar la puesta en marcha de una experiencia novedosa durante el año 2003 (Robleda Cabezas y Moreno Orduña, 2006) para ayudar a los ayuntamientos a implantar un sistema de costes e indicadores que les sea útil para mejorar la gestión de los servicios municipales, representando un hito muy importante en el marco de las buenas prácticas de gestión pública que se están comenzado a desarrollar a nivel internacional.

Esta experiencia se está desarrollando con la colaboración de tres instituciones: la FEMP, los ayuntamientos adheridos al proyecto y las universidades territoriales que colaboran en la implantación del modelo integrado de costes e indicadores de gestión con sus respectivos ayuntamientos, de acuerdo con el protocolo firmado al efecto entre las citadas instituciones. En este sentido (Brusca Alijarde, 2010) es destacable el nivel de colaboración alcanzado entre profesionales y práctica y académicos e investigadores.

Los propósitos generales del proyecto SICIGAL (Carrasco Díaz y otros, 2009) se pueden sintetizar en los siguientes:

- Diseñar e implantar un modelo de cálculo de costes que ayude a mejorar la gestión municipal y eficiencia de los servicios prestados.
- Aplicación de la metodología de cálculo común para alcanzar la suficiente comparabilidad entre los costes de los servicios prestados por diferentes ayuntamientos.
- Diseño de una aplicación informática que permita el cálculo sistemático y continuado en el tiempo del coste de los servicios.
- Elaboración de una batería de indicadores de gestión consensuada que permita lograr la comparabilidad entre los distintos ayuntamientos adheridos el proyecto.

El proyecto SICIGAL (Muñoz Colomina, Clara Isabel y otros, 2006a) tiene una doble intencionalidad: ser útil desde una perspectiva interna y externa.

Desde la perspectiva interna (Muñoz Colomina, Clara Isabel y otros, 2006b) el contenido del proyecto propone un sistema de asignación de costes con la visión y misión de ser una ayuda para mejorar la gestión que compete a los responsables de la entidades locales pues permite integrar las prestaciones, actividades e indicadores destinados a la atención al ciudadano con los objetivos estratégicos de cada área de gobierno en el período objeto de análisis, en consecuencia está

²¹ Ver el apartado de buenas prácticas de la página www.femp.es

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

preparada para apoyar al proceso de presupuestación y pretende ser útil tanto a sus gestores como a los de otros departamentos.

Desde la perspectiva externa el proyecto en su contenido de indicadores tiene la visión y misión de ser una guía que está destinada a conseguir unos referentes que permitan contrastar la actuación de las ciudades españolas en diversas prestaciones públicas.

Los objetivos de este proyecto²² se han vertebrado en torno a la implantación de un sistema de costes en la Administración Local que contribuya a la mejora de la gestión de la administración pública local mediante la consecución de los objetivos incrementando la eficiencia de los medios y recursos, el cambio de la cultura de la organización, la generación de demandas de información, el incremento de la transparencia y la necesidad de la comparabilidad en base a unos indicadores relevantes de la gestión local. Esto es, se pretende, en el marco de la doctrina de la *New Public Management*, generar una sistemática de elaboración de información para la gestión, que sea útil para los usuarios (gestores, gobernantes, ciudadanos e instituciones tales como los órganos de control externo o tribunales de cuentas) facilitando la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Este proyecto ha conseguido el objetivo de la elaboración de una tabla de indicadores para la comparabilidad en la administración local, en una concepción muy cercana a la experiencia de la *Audit Commission*, tal y como se ha podido ver en el capítulo anterior, ya que es la primera vez que en España se realiza un proyecto consensuado por los gestores y en el que participa el ámbito universitario.

4.3. Génesis, evolución y situación actual del proyecto SICIGAL

A raíz de la colaboración que desde 1999 mantenían la Universidad Pública de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona a través de un proyecto de investigación dirigido por D. Helio Robleda Cabezas, y que culminó con la implantación en dicha Corporación de un sistema de cálculo de costes que aplicaba la metodología ABC (*Activity Based Costing* – Costes Basados en las Actividades) al cálculo de los costes de los servicios municipales, la FEMP se interesó por esta iniciativa y en enero de 2003 propuso elaborar un protocolo de colaboración con el siguiente objeto (Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2003) *“establecer el marco general de cooperación entre la FEMP y la Universidad, para la elaboración de un estudio de referencia a nivel nacional sobre la aplicación de una metodología de cálculo de costes de los servicios municipales, según el método*

²² www.costes-indicadores.com

ABC".

Para el desarrollo, seguimiento y coordinación del proyecto se creó una Comisión de Coordinación FEMP-Universidad²³, integrada por D. Carlos Prieto Martín, Director del Departamento de Economía Local de la FEMP como representante de la FEMP, y D. Helio Robleda Cabezas, catedrático de Contabilidad de la Universidad Pública de Navarra como representante de la Universidad.

El representante de la FEMP en la Comisión de Coordinación tiene a su cargo tanto la coordinación como la planificación relacionadas con los Ayuntamientos que se adhieran al estudio a fin de que se cumplan los objetivos fijados específicamente con cada uno de los Ayuntamientos.

El representante de la Universidad en la Comisión de Coordinación coordina toda la planificación y ejecución del trabajo para llevar a cabo el estudio objeto de proyecto con las Universidades que se involucren en el mismo. Además, debe coordinar la centralización de los estudios de cada Ayuntamiento y su Universidad colaboradora, y las gestiones necesarias con la FEMP para la entrega del proyecto.

Tal y como se deduce de los apartados anteriores, para el desarrollo del proyecto SICIGAL es necesaria la participación y colaboración de tres instituciones: la propia FEMP, impulsora del proyecto, los ayuntamientos adheridos al mismo y las universidades territoriales que colaboran en la implantación del modelo de costes e indicadores.

En cada universidad (Carrasco Díaz y otros, 2009) un equipo de profesores universitarios expertos en contabilidad pública y costes, desarrolla el modelo base para su implementación en su correspondiente ayuntamiento. En este proceso se utiliza una metodología común fundamentada en el análisis de los procesos de gestión de los servicios y la asignación de los consumos de recursos a los mismos, teniendo en cuenta la incidencia de la estructura organizativa de cada ayuntamiento en la prestación de los servicios objeto de estudio.

Al comienzo del proyecto, año 2003, se adhirió al mismo 11 ayuntamientos y 9 universidades:

²³ En julio de 2010 se produce un cambio en la coordinación universitaria creando una unidad técnica por áreas de especialización (tasas y precios públicos, seguimiento de los indicadores para la comparabilidad, elaboración de guías sectoriales, automatización de la información y publicaciones) para fortalecer el trabajo desarrollado en este proyecto.

Tabla 14: Relación de ayuntamientos adheridos inicialmente al proyecto SICIGAL

AYUNTAMIENTO	UNIVERSIDAD
Albacete	Universidad de Castilla-La Mancha
Avilés	Universidad de Oviedo
Barcelona	Universitat de Barcelona
Gijón	Universidad de Oviedo
Girona	Universidad de Girona
Málaga	Universidad de Málaga
Madrid	Universidad Complutense de Madrid Universidad Politécnica de Madrid
Pamplona	Universidad Pública de Navarra
San Cugat del Vallés	Universitat de Barcelona
Valencia	Universidad de Valencia
Vitoria-Gasteiz	Universidad Pública de Navarra

Fuente: FEMP

En esta andadura de 7 años podemos diferenciar 3 períodos:

- Una primera etapa que abarca desde el año 2003 hasta el año 2006.
- Una etapa intermedia de transición que abarca todo el año 2007
- Una tercera etapa que abarca desde el año 2008 hasta la actualidad.

Durante la primera etapa (2003-2006) (Carrasco Díaz y otros, 2009) se abordó el estudio de costes e indicadores de gestión para los servicios municipales de:

- Servicios Sociales
- Deportes
- Recogida, tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos.
- Licencias urbanísticas.

Para ello se elaboraron una serie de Documentos de Trabajo sobre cada uno de los servicios, al objeto de que la información obtenida alcanzase el máximo grado de homogeneidad posible, para que de esta manera se cumpliera con el objetivo de la comparabilidad entre ayuntamientos. La estructura de estos documentos respondía, de manera general, al siguiente esquema:

- Descripción y acotación del servicio analizado.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

- Trazas de costes, mapa de actividades y asignación de recursos a los procesos de los distintos servicios.
- Metodología sobre costes a aplicar.
- Descripción y aclaraciones de los indicadores a calcular. En este sentido, se calculan indicadores de actividad, indicadores presupuestarios, indicadores de costes e indicadores de entorno que ayuden a interpretar los anteriores.

La elaboración de cada documento se realizó con la colaboración directa de los gestores y responsables de los distintos servicios. Así, se creó una comisión mixta ayuntamientos-universidades que es la encargada de redactar y dar el visto bueno al documento de trabajo definitivo. Dicha comisión está formada, para cada servicio, por los responsables del mismo en cada ayuntamiento adherido, así como por cuatro profesores pertenecientes a las distintas universidades participantes en el proyecto. Lógicamente, estos Documentos de Trabajo se han ido perfeccionando para conseguir alcanzar una mayor homogeneidad en la obtención de la información y, por tanto, para acercarse en la medida de lo posible al objetivo de la comparabilidad de la información.

Fruto de la labor realizada por los distintos grupos de trabajo la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2006) editó a mediados del año 2006 una " Guía para la implantación de un Sistema de Costes en la Administración Local" cuyo contenido se divide en los siguientes apartados:

- a) El marco conceptual de la metodología utilizada para el cálculo de costes de los servicios municipales, que ha sido aplicada de forma común en todos los ayuntamientos, con el asesoramiento de su respectiva universidad y que ha permitido llevar a cabo la comparabilidad de los costes calculados para los servicios objeto de este estudio de los ayuntamientos adheridos al proyecto, sobre una base objetiva y fiable.
- b) La descripción de los indicadores de gestión consensuados con los gestores de los servicios, como herramienta complementaria para una adecuada interpretación de los costes e indicadores calculados.

Como resultados positivos de esta primera fase (Carrasco Díaz y otros, 2009) podemos destacar los siguientes:

- a) Los ayuntamientos adheridos al Proyecto cuentan, para los ejercicios 2005 y 2006, con una batería importante de indicadores de gestión con los que poder compararse tanto desde un punto de vista espacial (con otros ayuntamientos) como temporal (con ellos mismos a lo largo de los dos ejercicios), y, de esta manera, poder sacar conclusiones interesantes con respecto a la gestión de sus servicios. Ello, además, ha implicado el que se tenga que perfeccionar el sistema de generación de información para la

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

obtención de los datos primarios necesarios para la elaboración de la información sobre costes y para la formulación de los distintos indicadores de gestión.

- b) Con respecto a los gestores de los servicios tratados, el hecho de que se creara por primera vez y para cada servicio una red informal de ayuntamientos en la que se intercambian problemas y soluciones relativos al quehacer diario de sus servicios.
- c) Con respecto al grupo de universidades, la creación de un grupo de investigación denominado "Grupo interuniversitario de investigación en gestión pública" formado por más de 30 profesores universitarios pertenecientes a 10 universidades españolas. En este grupo perseguimos, por un lado, difundir a la sociedad en general y a los gestores públicos en particular los trabajos y proyectos en los que participan sus miembros y, por otro, servir como referente a la hora de la creación o integración de redes internacionales de investigación que tengan alguna relación con la gestión pública²⁴.

Como áreas de mejora de esta primera fase (Carrasco Díaz y otros, 2009) podríamos citar las siguientes:

- a) La falta de automatización a la hora de obtener los datos primarios sobre costes e indicadores hace que esta labor se haga farragosa, pues los equipos universitarios hacen mucho hincapié en la bondad de estos datos que sirven de base para la elaboración de los datos finales.
- b) Dada la distinta estructura organizativa que presentan los distintos ayuntamientos, a veces se han tenido que desechar valores de indicadores por no alcanzar el suficiente grado de homogeneidad de cara a alcanzar el objetivo de la comparabilidad, lo que no implica que el ayuntamiento no haya podido utilizar esa información para elaborar informes internos.
- c) En algunos ayuntamientos determinados indicadores no se han podido determinar en esta primera fase debido a que su sistema de información no generaba el dato en la forma en la que se establece en los protocolos de cálculo establecidos en cada Documento de Trabajo. Esto ha implicado el que dichos sistemas de información se modifiquen de cara a posibilitar la obtención de los datos necesarios en etapas sucesivas.

²⁴ Información sobre este grupo puede encontrarse en <http://www.ugr.es/local/grupoigp>

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

- d) Algunos indicadores de entorno, que en la mayoría de las ocasiones tienen su origen en fuentes externas al ayuntamiento, se han tenido que desechar al carecer de consistencia, en el sentido de que o bien el dato no se encontraba desglosado hasta el nivel municipal o bien porque dicho dato se ha dejado de generar.
- e) Necesidad de divulgar tanto los documentos de trabajo desarrollados para cada servicio como los resultados obtenidos haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información.

El año 2007 podemos considerarlo como un año de transición dado que conocidas las primeras fortalezas y debilidades que presentaba el proyecto se detectó la necesidad de adoptar algunas decisiones de carácter estratégico.

En este sentido, podemos destacar las siguientes actuaciones:

- a) En la IX Asamblea General de la FEMP, celebrada durante los días 9, 10 y 11 de noviembre de 2007, la Mesa 2 dedicada específicamente a la financiación de los gobiernos locales establece en su Resolución undécima: "La FEMP seguirá impulsando el conocimiento de los costes de los servicios, mediante la aplicación de la metodología común de costes basados en las actividades, así como el establecimiento de indicadores para la comparabilidad, y realizará cuantas actuaciones sean precisas para su consolidación y expansión, así como para la colaboración con la Intervención General de la Administración del Estado en la realización de recomendaciones".
- b) La Comisión de Haciendas y Financiación Local de la FEMP aprobó con fecha 28 de abril de 2008 el plan de trabajo 2008-2011 para el proyecto " Implantación de un sistema de costes e indicadores en la Administración Local" donde se llevan a cabo las siguientes acciones:
 - 1) Actualizar el valor de los indicadores de los servicios analizados.
 - 2) Seleccionar y proponer nuevos servicios para su estudio en años posteriores.
 - 3) Consensuar los criterios de publicación de los valores de los indicadores.
 - 4) Actualizar los documentos de trabajo correspondientes a cada servicio.
 - 5) Diseñar y desarrollar una página web del proyecto.
 - 6) Elaborar propuestas de mejora del proyecto, incluyendo actuaciones de difusión.
 - 7) Valorar el grado de implementación de la metodología de

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

costes en la Administración Local.

- 8) Publicar el estado de las trazas e indicadores en la web.
- 9) Actualizar el programa de trabajo del año siguiente.

El inicio de la tercera etapa coincide con el comienzo del plan de trabajo 2008-2011. Desde comienzos del año 2008 se están llevando a cabo las siguientes acciones:

1. Se está avanzando en la actualización de los indicadores diseñados para todos y cada uno de los servicios analizados. En la actualidad se han analizado un conjunto de 7 servicios municipales, y la situación de cada servicio es la siguiente:

Tabla 15: Incorporación de datos de los servicios municipales analizados

SERVICIO	AÑO				
	2004	2005	2006	2007	2008
Cultura		X	X	X	X
Deportes	X	X	X	X	X
Educación		X	X	X	X
Licencias urbanísticas		X	X	X	X
Policía local		X	X	X	X
Recogida, tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos	X	X	X	X	X
Servicios Sociales	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia

2. Desde mediados del año 2008 se ha diseñado y desarrollado una página web²⁵ específica del proyecto donde se recoge la siguiente información:
 - Hay un apartado de documentos de trabajo correspondientes a todos y cada uno de los servicios municipales analizados. Sobre la base de esta información se utilizan criterios comunes a la hora de estudiar el catálogo de prestaciones, la naturaleza de los recursos consumidos, el cálculo de los costes y la selección de los

²⁵ www.costes-indicadores.com

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

indicadores más representativos.

- En el apartado de novedades se proporciona información sobre las publicaciones directa o indirectamente relacionadas con el proyecto, así como las noticias más relevantes relacionadas con la materia.
 - En el apartado de colaboradores se recoge la relación de universidades y profesores que directa o indirectamente participan en el proyecto, así como la relación de los gestores municipales que colaboran con esta iniciativa organizados por servicios.
 - En el apartado de indicadores existe una doble opción: entrar como visitante o como persona identificada. La diferencia entre ambas opciones es que en el caso del visitante se desconocen los datos de cada ayuntamiento por cuanto que cada ayuntamiento está identificado con un código. En todo caso, junto al valor de cada indicador se proporcionan una serie de valores estadísticos tales como el valor máximo, el valor mínimo, la media, la mediana, la dispersión y la asimetría.
 - Existe un último apartado relacionado con la coordinación del proyecto donde se recogen las actas de las reuniones llevadas a cabo por la red de ayuntamientos y la red de universidades. El acceso a este último apartado también está restringido a las personas autorizadas.
3. De manera experimental (Carrasco Díaz y otros, 2009) se está probando diferente software para verificar que la automatización pretendida por el proyecto es posible.
 4. De los 11 ayuntamientos que inicialmente formaban parte de la iniciativa hay 2 (Valencia y Albacete) que formalmente, por diversos motivos, han dejado el proyecto, aunque en el caso de Albacete el grupo de la universidad sigue vinculado al mismo. También ha habido una nueva incorporación (Córdoba) aunque en este caso su compromiso se ha centrado en dos servicios: servicios sociales y educación.
 5. Se ha finalizado el manual de procedimiento común a todos los servicios y se están elaborando guías sectoriales de cada uno de los servicios.

A día de hoy podemos manifestar que, a pesar de su carácter voluntario, el proyecto avanza a un ritmo razonable siguiendo la hoja de ruta trazada en el plan de trabajo aprobado a comienzos del año 2008.

4.4. Metodología de trabajo desarrollada en el proyecto SICIGAL

La metodología desarrollada en este proyecto es común tanto en el ámbito del cálculo de los costes como en el ámbito de la elaboración de una batería de indicadores correspondientes a los servicios analizados, si bien este último apartado se desarrolla con mayor grado de detalle en el siguiente punto.

El marco conceptual de la metodología desarrollada en el proyecto SICIGAL (Carrasco Díaz y otros, 2009) se fundamenta en el paradigma de la utilidad de la información que se plasma en el diseño de un sistema de costes analíticos. Este sistema aporta ventajas en su aplicación frente a los tradicionalmente empleados, por cuanto prescinde del cálculo de costes globales poco representativos de la estructura real de consumos de recursos por los servicios municipales prestados y consigue calcular costes unitarios útiles para la toma de decisiones.

Así, la imputación de costes se ha llevado a cabo en base al siguiente procedimiento, cuyas etapas desglosamos a continuación:

- 1) Se identifican las diferentes prestaciones ofrecidas por cada Área de Gobierno. Se trata de contestar a la pregunta ¿para qué ha consumido, con qué finalidad ha consumido el Área?.
- 2) Una vez identificadas estas prestaciones, se define el conjunto de actividades necesarias para la provisión del correspondiente servicio y se elabora su traza de coste. Se pretende dar respuesta a la pregunta ¿quién consume en el Área?.
- 3) A continuación, tomando como base las actividades definidas previamente, se estudian cuáles son los recursos asociados a cada prestación. A este respecto, se diferencian los costes presupuestarios - formados básicamente por las partidas integradas dentro del presupuesto de gastos en el capítulo 1, de personal, y en los capítulos 2 y 4, de gastos y transferencias corrientes respectivamente- de los costes extrapresupuestarios integrados básicamente por la amortización representativa del valor del consumo de inmovilizado. Se pretende dar respuesta a la pregunta ¿en qué gasta o consume el área?.
- 4) Seguidamente se determina el volumen anual de servicios de cada prestación, eligiendo para cada una la variable que se considere más idónea para calcular, en su caso, el coste unitario de la prestación.

Con la implantación del sistema propuesto, siguiendo el modelo que recoge los protocolos de cálculo de los costes unitarios de las prestaciones, se ha logrado alcanzar otra meta: comparar, con la mayor objetividad posible, los costes de esas prestaciones teniendo en cuenta las diferentes estructuras organizativas de los ayuntamientos adheridos al Proyecto.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

El proyecto SICIGAL ha buscado (Robleda Cabezas y Moreno Orduña, 2006) desde su inicio su apoyo en los gestores de los servicios, esto es, en los profesionales como conocedores de las prestaciones que el ayuntamiento proporciona a sus ciudadanos y de la forma en que las gestiona.

Los principales destinatarios (Carrasco Díaz y otros, 2009) desde la primera concepción del Proyecto, del sistema de costes e indicadores han sido los gestores de las administraciones locales, ya que el Proyecto se basa en el desarrollo de una herramienta que les ayude a mejorar la gestión y a racionalizar el consumo de recursos necesarios para la prestación de los servicios.

Nos referimos tanto a los gestores directos, esto es, los responsables inmediatos de los servicios como a los directores de las áreas en la que se estructura la organización de las prestaciones y los gestores institucionales cuyas decisiones político-estratégicas precisan del soporte de información sobre la gestión municipal que esté respaldada por la aplicación de herramientas fundamentadas en los costes y los indicadores. Además, es evidente que si se pone al alcance del gestor, sea cual sea el lugar que éste ocupe en la organización de la institución local, un sistema de costes complementado con indicadores de gestión con los que se identifica y le ofrece confianza, se sentirá respaldado para mejorar la transparencia en la toma de decisiones y transmitir información sobre su gestión.

Para ello, se ha diseñado un sistema de costes fácilmente entendible por cualquier usuario, fundamentado en la traza del coste que refleja el itinerario de los recursos consumidos por la prestación del servicio cuyo coste es objeto de cálculo.

Este sistema aporta por ello simplicidad y no ofrece dificultades para su comprensión ya que se concibe desde y para el gestor, de ahí que su participación en el diseño de la traza del coste y, sobretodo, en la recogida de la información para su implantación sean fundamentales, si nos referimos al gestor directo, pero también para impulsar la implantación del sistema si se trata de los gestores situados en la dirección de la política de gestión municipal.

La contribución del gestor a implantar el sistema de costes e indicadores, asegura su participación y también su motivación para actualizar en años posteriores el sistema implantado. Se logra así disponer de una información multipropósito que ayuda a:

- a) Mejorar el cálculo, en su caso, de costes unitarios por prestación, al tratarse de un sistema analítico específicamente pensado para dar respuesta a ese cálculo en el ámbito de la compleja estructura organizativa de los ayuntamientos.
- b) Ofrecer, a través del diseño de los procesos y del mapa de actividades de éstos, una visión del volumen de actividad del ayuntamiento de gran interés para mejorar la eficiencia en la gestión de los servicios y contribuir a implantar, por ejemplo, programas de calidad y por supuesto a elaborar un cuadro de mando integral con contenido estratégico bien definido sobre costes e indicadores de gestión. De este

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

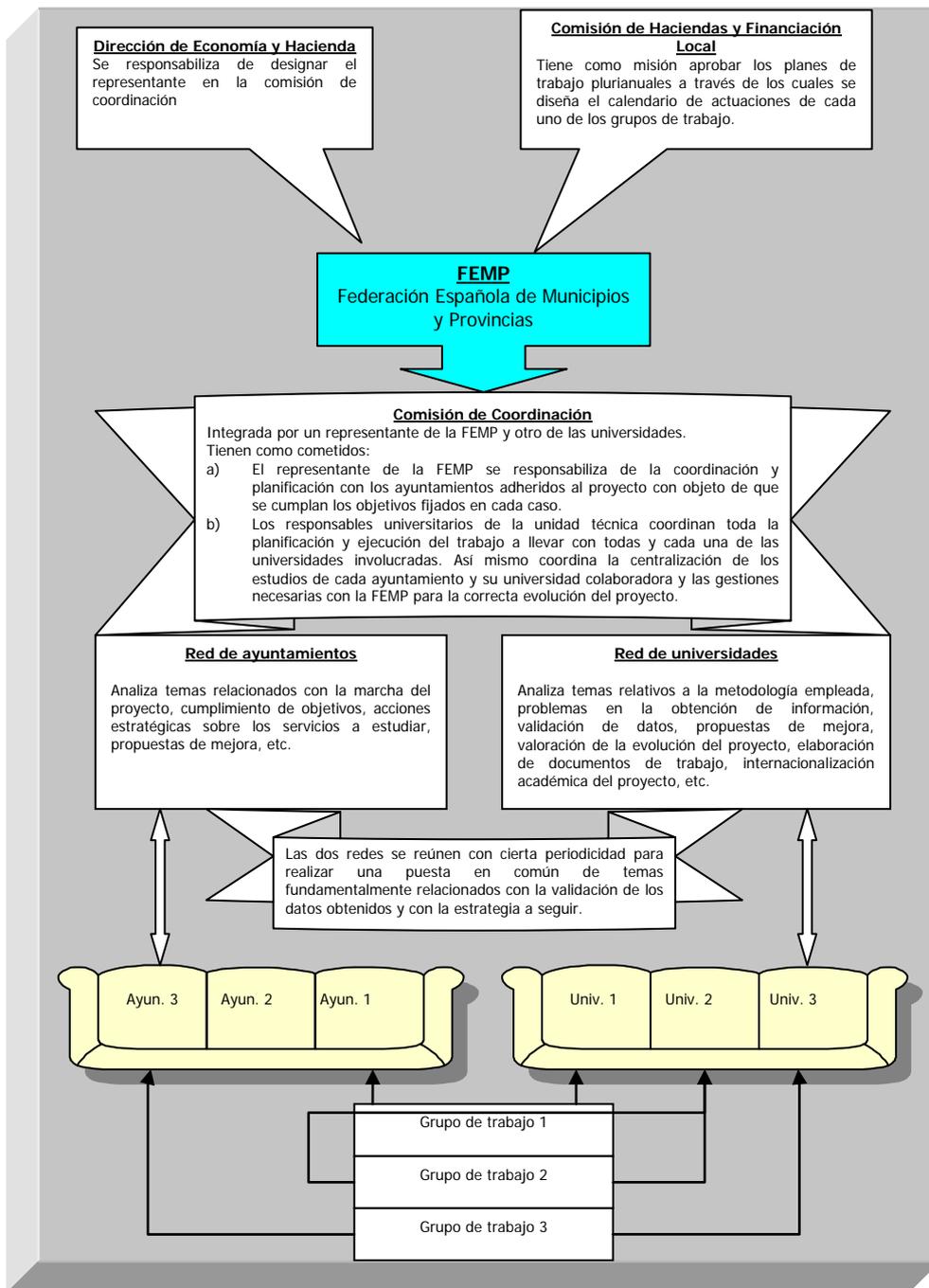
modo, el conjunto de procesos con sus actividades permiten un conocimiento claro de la gestión para, en base a este conocimiento, emprender actuaciones de redistribución o de racionalización de los recursos consumidos. Este valor añadido que aporta el sistema de costes que se ha implantado ha estado siempre ausente de los sistemas tradicionalmente empleados para calcular el coste de los servicios municipales.

Para el desarrollo de esta metodología es necesaria la participación de distintos agentes que trabajan de forma coordinada para la consecución de un fin común:

- a) La FEMP como entidad que aglutina los intereses de los municipios en pro de una mejora de la gestión pública de los servicios que ofrecen.
- b) La Comisión de Haciendas y Financiación Local de la FEMP como órgano que aprueba los planes de actuación de carácter plurianual a modo de ejes estratégicos que garanticen el desarrollo del proyecto.
- c) La Dirección de Economía y Hacienda de la FEMP quien se responsabiliza de designar a la persona de la FEMP que formará parte de la comisión de coordinación.
- d) La Unidad técnica del proyecto integrada por un representante de la FEMP y por los responsables de las universidades que participan en el proyecto vela por el buen funcionamiento de las relaciones de y entre cada una de las redes creadas (la red de ayuntamientos y la red de universidades), así como de cada uno de los grupos de trabajo organizados.
- e) Red de ayuntamientos: integrada por los ayuntamientos que participan en el proyecto. Su cometido se centra en analizar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos, en presentar propuestas de mejora y en especificar las acciones estratégicas a seguir sobre los servicios seleccionados.
- f) Red de universidades: compuesta por todas las universidades que colaboran en el proyecto. Su tarea se centra en analizar temas relativos a la metodología empleada, problemas en la obtención de información, validación de datos, propuestas de mejora, valoración de la evolución del proyecto, elaboración de documentos de trabajo, internacionalización académica del proyecto, etc.
- g) Grupos de trabajo: se han creado tantos grupos como ayuntamientos participan en el proyecto. En cada grupo de trabajo intervienen gestores de cada uno de los servicios analizados y profesores universitarios pertenecientes a la provincia o la comunidad autónoma donde está enclavado el municipio.

Si tuviéramos que representar un esquema de participación de los distintos agentes en el proyecto SICIGAL, éste podría ser el siguiente:

Ilustración 9: Agentes que participan en el proyecto SICIGAL



Fuente: elaboración propia

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

La forma en que un ayuntamiento puede implementar la metodología desarrollada en este proyecto es la siguiente:

- 1) El ayuntamiento interesado realiza una solicitud formal a la FEMP de los servicios que desea analizar aplicando la metodología desarrollada.
- 2) Una vez analizada la solicitud por parte del órgano correspondiente en la FEMP, se comunica a la comisión de coordinación la existencia de una nueva solicitud.
- 3) La comisión de coordinación se pone en contacto con la universidad de la provincia o la comunidad autónoma a la que pertenece el ayuntamiento y analiza el contenido de la solicitud formulada.
- 4) La universidad formaliza un contrato con el ayuntamiento para la implantación de la metodología FEMP en aquellos servicios que son de su interés.

4.5. El sistema de indicadores del proyecto SICIGAL

Junto con el desarrollo de la metodología de costes, en el proyecto SICIGAL se ha diseñado todo un sistema de indicadores con la participación directa del gestor de los servicios tanto en el proceso de recogida de información, como en la elaboración de la tabla de indicadores de gestión (Robleda Cabezas y Moreno Orduña, 2006). Con ello, se consigue implantar una herramienta integrada que es de utilidad para tomar decisiones y conocer la gestión realizada.

Cada universidad ha desarrollado la implantación del sistema de costes para los servicios seleccionados contando con la colaboración de estos gestores.

Se ha considerado fundamental que el catálogo de indicadores cuente con una plena aceptación (Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2006) y sea objeto de actualización continua para asegurar una adecuada toma de decisiones, que los indicadores objeto de aplicación tengan asegurada la necesidad de los mismos por parte de los gestores.

La selección de los indicadores se ha planteado teniendo como objetivo la comparabilidad, lo que precisa para una adecuada interpretación de los resultados encardinar todos aquellos indicadores que puedan ser útiles para esa comparabilidad sin perder su característica fundamental, cual es la objetividad.

Para ello se han diferenciado los siguientes tipos de indicadores:

- a) Indicadores de actividad: Estos indicadores miden y evalúan el desempeño logrado por los servicios prestados por el ayuntamiento, tratando de reflejar la cantidad física de outputs generados para satisfacer las necesidades de los usuarios y el impacto ocasionado sobre la demanda, así

como estimar la calidad de los referidos servicios desde la perspectiva del ciudadano como cliente.

b) Indicadores económicos:

b.1) Indicadores de presupuesto: Estos indicadores parten del presupuesto elaborado por el Ayuntamiento y de su ejecución y liquidación, y se identifican generalmente con ratios que permiten interpretar partidas, proporciones e índices que posibilitan evaluar la gestión de naturaleza presupuestaria. Los valores de estos indicadores suelen estar correlacionados con los propios de los indicadores de coste, puesto que a mayor consumo de recursos mayor necesidad financiera para prestar el servicio.

b.2) Indicadores de costes: Estos indicadores tienen por objeto representar el consumo de recursos derivado de la gestión y prestación de los servicios ofertados por el Ayuntamiento, al objeto de contribuir a la evaluación de la eficiencia productiva del mismo, expresándose normalmente en euros, pudiendo ir referidos tanto a determinados factores de coste como a actividades o servicios en conjunto. Como ya se ha dicho, los valores de los indicadores de coste suelen presentar una alta correlación con los de actividad y presupuesto. La metodología utilizada para la elaboración de estos indicadores se recoge en el punto 4.4.

b.3) Indicadores de cobertura²⁶: Estos indicadores nos proporcionan información sobre el grado de participación de las distintas fuentes de ingresos en la financiación del coste de determinadas actividades.

c) Indicadores de entorno: Son aquellos que informan sobre determinadas variables que, escapando del control del ayuntamiento responsable de los servicios, pueden influir en las condiciones de prestación de los mismos, especialmente en la demanda, en el impacto ocasionado sobre la población, en los costes incurridos y en la calidad de los servicios prestados.

Los indicadores de entorno permiten especificar claramente bajo qué condiciones deben interpretarse el resto de indicadores propuestos: su objetivo es medir adecuadamente la comparabilidad al tener en cuenta los rasgos de tipo de ciudad en la que prestan los servicios.

De este modo, los indicadores de entorno se convierten en pieza fundamental para que sirvan de guía en el proceso de interpretación de los indicadores de actividad y de costes, fundamentalmente.

²⁶ Su desarrollo ha sido relativamente reciente (finales del año 2009) y tan solo contempla determinadas actividades de los servicios sociales.

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

Estos indicadores de entorno pueden estar relacionados con la pirámide poblacional, con la población del municipio, el presupuesto del ayuntamiento, etc.

La estructura de los indicadores desarrollados tiene por objetivo fundamental seleccionar aquellos indicadores que permitan una relación entre sí: esto es, que el gestor pueda interpretar correctamente y conozca con toda objetividad cuales son los parámetros o las fuentes de datos que se han utilizado para llevar a cabo su cálculo.

Tabla 16: Estructura de cada tipo de indicador en el proyecto SICIGAL

INDICADOR N°: XXX	
<p>OBJETIVO:</p> <p>Tiene como propósito explicar cual es el fin o cometido de indicador</p>	<p>FORMA DE CÁLCULO:</p> <p>Dado que habitualmente el indicador se obtiene como resultado de una fracción, en este punto se especifica el contenido del numerador, del denominador y de las fuentes que se han utilizado para la obtención de la información.</p>
<p>Normas aclaratorias:</p> <p>Este apartado se utiliza para esclarecer algunos términos utilizados bien en la propia denominación del indicador, bien en la definición del objetivo o bien en los componentes que intervienen en la forma de cálculo.</p>	

Fuente: Federación Española de Municipios y Provincias, 2006

Según el sistema diseñado, en aquellos casos en los que los distintos agentes han creído que la información proporcionada aporta valor añadido al análisis posterior, se ha establecido una vinculación entre los indicadores de actividad y el resto de indicadores.

INDICADOR DE ACTIVIDAD	VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES		
	Indicadores presupuestarios	Indicadores de coste	Indicadores de entorno

4.6. Situación de los tres servicios seleccionados

Para realizar el estudio de este apartado se utilizará como fuente de información principal la página web www.costes-indicadores.com²⁷ cuyo contenido se ha detallado con cierta profundidad en el punto 4.3.

Conozcamos en primer lugar cuantos ayuntamientos que participan o han participado en el proyecto han incorporado algún dato relacionado con alguno de los servicios objeto de estudio:

Tabla 17: Ayuntamientos con datos en el proyecto SICIGAL

AÑO	Cultura	Deportes	Servicios Sociales	Ayuntamientos activos
2004	0	11	11	11
2005	9	9	9	9
2006	9	9	9	9
2007	8	9	10	10
2008	0	8	6	10
2009	4	6	6	10

Fuente: elaboración propia

En relación a la participación de los ayuntamientos en cada uno de los servicios se ha de advertir que:

- a) Cultura: dada la complejidad del servicio, durante los años 2005 y 2006 se trabajó con un primer panel de indicadores que fue sometido a revisión y modificación para el año 2007. Durante el año 2008 se trabajó en estrecha colaboración con los gestores municipales para la elaboración del tercer panel de indicadores que es de aplicación a los años 2009 y sucesivos. Dada la provisionalidad del panel inicialmente vigente para el año 2008 y su próxima modificación sustancial, se decidió no incorporar ningún dato correspondiente a este año por entender que no cumplen los requisitos mínimos exigibles en todo proceso de

²⁷ Información disponible en el sistema a 1 de enero de 2012

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

comparabilidad.

- b) Deportes: a raíz de las elecciones municipales de 2007, un municipio decidió no seguir colaborando con el cálculo de los indicadores correspondientes a este servicio.
- c) Servicios Sociales: a raíz de las elecciones municipales de 2007, cuatro municipios decidieron no seguir colaborando con el cálculo de los indicadores correspondientes a este servicio.

En esta tabla se recoge el nº de ayuntamientos que han incorporado algún dato en relación a alguno de los servicios en alguno de los años desde la implantación de este sistema. En función de esta información podemos deducir que:

- a) Se ha producido una ralentización del proyecto provocado por los cambios realizados en las estructuras de las distintas organizaciones que participan en el mismo a raíz, sobre todo, de las elecciones municipales del año 2007.
- b) Existe un sesgo considerable entre la fecha real de incorporación de los datos al sistema y el año al que hacen referencia. Este desfase temporal va aumentando a medida que avanzan los años y si hasta el año 2008 este retardo era de un año aproximadamente desde la fecha de aprobación de la liquidación de cada ejercicio presupuestario, ahora este retraso ha aumentado a dos años.

Con objeto de conocer con un mayor grado de detalle el estado del mantenimiento de los distintos indicadores desarrollados en cada uno de los servicios, se han diferenciado tres situaciones:

- a) Indicadores con datos: cuando al indicador se le ha asignado un dato.
- b) Indicadores con datos no disponibles: cuando el indicador recoge los siguientes casos:
 - b.1. En todos los servicios:
 - Valor no agregable, y
 - Si el indicador está vacío
 - b.2. En el servicio de deportes, además si:
 - Este tipo de usuario no utiliza este espacio deportivo, y
 - La Instalación no está disponible
- c) Indicadores con prestaciones no gestionadas: cuando el indicador recoge los siguientes casos:
 - Cuando no se presta el servicio,
 - Cuando un indicador se ha eliminado aparece con esta

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

denominación en los años futuros

- Cuando un indicador es nuevo aparece como tal en los años previos a la incorporación, y
- Cuando un ayuntamiento no participa: cuando voluntariamente un ayuntamiento ha decidido no participar en la elaboración de los indicadores.

Por tanto las situaciones b) y c) no incorporan datos numéricos en sus respectivos indicadores.

En el caso de que un determinado ayuntamiento, por el motivo que fuere, haya decidido no participar en un año determinado se ha optado por incluir las palabras No datos para esta entidad en cada una de las tres situaciones, no siendo computada esta entidad a la hora de calcular las medias.

Teniendo en cuenta esta clasificación los datos agregados de los años 2005, 2006, 2007, 2008 Y 2009 correspondientes a los tres servicios son los que se presentan a continuación:

Tabla 18: Estado del mantenimiento de los indicadores en los tres servicios

Servicio	Indicadores con datos	Indicadores con datos no disponibles	Indicadores con prestaciones no gestionadas	TOTAL
Cultura	39,77%	43,13%	17,10%	100,00%
Deportes	59,83%	27,99%	12,18%	100,00%
Servicios Sociales	75,67%	14,56%	9,77%	100,00%
Media	58,42%	28,56%	13,02%	100,00%

Fuente: elaboración propia

En función de los datos aportados por esta tabla podemos deducir que:

- En el conjunto de los tres servicios solo en poco más de la mitad de los indicadores se incorporan datos que faciliten la comparabilidad.
- Hay una distribución desigual entre los servicios: mientras en el caso de deportes y servicios sociales se consiguen aportar datos en 2 de cada tres indicadores, en el caso de cultura apenas se incorporan datos para la comparabilidad en 1 de cada 3.

Si acompañamos a esta información la evolución que presenta cada servicio en cada una de las situaciones desde el año 2005 obtenemos los siguientes datos:

Tabla 19: Indicadores con datos en los tres servicios

INDICADORES CON DATOS						
Servicio	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
Cultura	32,82%	37,04%	32,86%	No datos	0,563559	39,77%
Deportes	60,73%	60,34%	61,69%	67,24%	49,14%	59,83%
Servicios Sociales	74,44%	74,22%	75,00%	79,67%	75,00%	75,67%
Media	56,00%	57,20%	56,52%	73,45%	60,16%	58,42%

Fuente: elaboración propia

Tabla 20: Indicadores con datos no disponibles en los tres servicios

INDICADORES CON DATOS NO DISPONIBLES						
Servicio	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
Cultura	57,60%	53,38%	56,45%	No datos	5,08%	43,13%
Deportes	27,01%	27,39%	25,86%	20,91%	38,79%	27,99%
Servicios Sociales	8,67%	8,89%	17,60%	13,67%	24,00%	14,56%
Media	31,09%	29,89%	33,30%	17,29%	22,63%	28,56%

Fuente: elaboración propia

Tabla 21: Indicadores con prestaciones no gestionadas en los tres servicios

INDICADORES CON PRESTACIONES NO GESTIONADAS						
Servicio	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
Cultura	9,58%	9,58%	10,69%	No datos	38,56%	17,10%
Deportes	12,26%	12,26%	12,45%	11,85%	12,07%	12,18%
Servicios Sociales	16,89%	16,89%	7,40%	6,67%	1,00%	9,77%
Media	12,91%	12,91%	10,18%	9,26%	17,21%	13,02%

Fuente: elaboración propia

La evolución de los porcentajes en cada una de las tres situaciones corrobora lo reflejado en los datos agregados, si bien hay un hecho que merece una mención especial: 2008 es con diferencia el año donde se han incorporado menos datos, por el efecto que tiene el servicio de cultura. El año 2008 se decidió no realizar ninguna recogida de datos por tratarse de un periodo entre dos paneles: el vigente a esa fecha y el que se desarrolló ese mismo año con efectos a partir del año 2009.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

Con ánimo de conocer con mayor grado de detalle el estado de cada servicio seleccionado en cada uno de los ayuntamientos²⁸ que participan en el proyecto SICIGAL se presenta una tabla evolutiva de cada una de las situaciones contempladas.

a) Cultura:

Tabla 22: Indicadores con datos del servicio de cultura por ayuntamientos

CULTURA- INDICADORES CON DATOS						
Cod. Ayto.	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
2	35,63%	35,63%	3,77%	No datos	50,85%	31,47%
3	10,34%	10,34%	35,85%	No datos	No datos	18,85%
4	3,45%	3,45%	No datos	No datos	No datos	3,45%
5	41,38%	48,28%	58,49%	No datos	No datos	49,38%
6	32,18%	35,63%	40,25%	No datos	64,41%	43,12%
7	52,87%	80,46%	25,16%	No datos	No datos	52,83%
8	50,57%	50,57%	14,47%	No datos	No datos	38,54%
9	11,49%	11,49%	52,20%	No datos	49,15%	31,09%
11	57,47%	57,47%	32,70%	No datos	No datos	49,22%
12	No datos	No datos	No datos	No datos	61,02%	61,02%
MEDIA	32,82%	37,04%	32,86%	No datos	56,36%	39,77%

Fuente: elaboración propia

Como era previsible, existe una gran dispersión entre los distintos ayuntamientos. No obstante llama la atención que ninguno de ellos ha superado el 60% y que la tendencia es claramente decreciente, tanto que en el servicio de cultura no se dispone ningún dato correspondiente al año 2008. Llama la atención que en la fecha de realización del estudio tan solo cuatro ayuntamientos aportaron datos en este servicio.

²⁸ Con objeto de mantener el anonimato de cada ente se ha asignado un código a cada ayuntamiento, código que se mantiene en el todas las tablas. Los ayuntamientos que tienen los códigos 1 y 10 tan solo participaron con datos en la fase inicial de proyecto SICIGAL (año 2004), motivo por el que no han sido incluidos en el estudio de este punto.

Tabla 23: Indicadores con datos no disponibles del servicio de cultura por ayuntamientos

CULTURA- INDICADORES CON DATOS NO DISPONIBLES						
Cod. Ayto.	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
2	56,32%	56,32%	96,23%	No datos	16,95%	56,45%
3	89,66%	89,66%	64,15%	No datos	No datos	81,15%
4	96,55%	96,55%	No datos	No datos	No datos	96,55%
5	58,62%	51,72%	41,51%	No datos	No datos	50,62%
6	41,38%	37,93%	47,17%	No datos	0,00%	31,62%
7	47,13%	19,54%	74,84%	No datos	No datos	47,17%
8	20,69%	20,69%	47,17%	No datos	No datos	29,52%
9	88,51%	88,51%	47,80%	No datos	0,00%	56,20%
11	19,54%	19,54%	32,70%	No datos	No datos	23,93%
12	No datos	No datos	No datos	No datos	3,39%	3,39%
MEDIA	57,60%	53,38%	56,45%	No datos	5,08%	43,13%

Fuente: elaboración propia

Los datos de esta tabla indican que existe un grado de dispersión mayor que en el caso anterior y la tendencia en la no disposición de datos es claramente creciente.

Tabla 24: Indicadores con prestaciones no gestionadas del servicio de cultura por ayuntamientos

CULTURA- INDICADORES CON PRESTACIONES NO GESTIONADAS						
Cod. Ayto.	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
2	8,05%	8,05%	0,00%	No datos	32,20%	12,07%
3	0,00%	0,00%	0,00%	No datos	No datos	0,00%
4	0,00%	0,00%	No datos	No datos	No datos	0,00%
5	0,00%	0,00%	0,00%	No datos	No datos	0,00%
6	26,44%	26,44%	12,58%	No datos	35,59%	25,26%
7	0,00%	0,00%	0,00%	No datos	No datos	0,00%
8	28,74%	28,74%	38,36%	No datos	No datos	31,95%
9	0,00%	0,00%	0,00%	No datos	50,85%	12,71%
11	22,99%	22,99%	34,59%	No datos	No datos	26,86%
12	No datos	No datos	No datos	No datos	35,59%	35,59%
MEDIA	9,58%	9,58%	10,69%	No datos	38,56%	17,10%

Fuente: elaboración propia

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

Esta última tabla revela que el conjunto de las prestaciones no gestionadas por alguna de las causas contempladas al principio de este punto es estable a lo largo del tiempo hasta llegar al año 2009. Con objeto de poder realizar una comparabilidad de los indicadores correspondientes a este servicio, se han utilizado como indicadores de referencia los desarrollados inicialmente, motivo por el cual los porcentajes del año 2009 son sustancialmente más elevados dado que durante este año se han utilizado nuevos indicadores.

b) Deportes:

Tabla 25: Indicadores con datos del servicio de deportes por ayuntamientos

DEPORTES- INDICADORES CON DATOS						
Cod. Ayto.	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
2	75,86%	74,14%	74,14%	81,03%	32,76%	67,59%
3	43,10%	43,10%	68,97%	No datos	No datos	51,72%
4	60,34%	60,34%	58,62%	60,34%	34,48%	54,83%
5	62,07%	62,07%	70,69%	74,14%	72,41%	68,28%
6	63,79%	62,07%	58,62%	60,34%	29,31%	54,83%
7	75,86%	75,86%	75,86%	74,14%	68,97%	74,14%
8	67,24%	67,24%	65,52%	67,24%	No datos	66,81%
9	13,79%	13,79%	0,00%	37,93%	56,90%	24,48%
11	84,48%	84,48%	82,76%	82,76%	No datos	83,62%
12	No datos	No datos	No datos	No datos	No datos	0,00%
MEDIA	60,73%	60,34%	61,69%	67,24%	49,14%	59,83%

Fuente: elaboración propia

El servicio de deportes proporciona en cuanto a porcentaje de indicadores que contienen datos para la comparabilidad casi el doble de información que el servicio de cultura. Aún así, apenas se alcanza una media del 60,00%, siendo reseñable la reducción del último ejercicio de comparación.

Tabla 26: Indicadores con datos no disponibles del servicio de deportes por ayuntamientos

DEPORTES- INDICADORES CON DATOS NO DISPONIBLES						
Cod. Ayto.	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
2	12,07%	13,79%	10,34%	6,90%	56,90%	20,00%
3	55,17%	55,17%	15,52%	No datos	No datos	41,95%
4	13,79%	13,79%	15,52%	5,17%	32,76%	16,21%
5	12,07%	12,07%	18,97%	18,97%	20,69%	16,55%

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

DEPORTES- INDICADORES CON DATOS NO DISPONIBLES						
Cod. Ayto.	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
6	10,34%	12,07%	15,52%	17,24%	48,28%	20,69%
7	22,41%	22,41%	24,14%	25,86%	31,03%	25,17%
8	18,97%	18,97%	18,97%	17,24%	No datos	18,53%
9	84,48%	84,48%	100,00%	62,07%	43,10%	74,83%
11	13,79%	13,79%	13,79%	13,79%	No datos	13,79%
12	No datos	No datos	No datos	No datos	No datos	0,00%
MEDIA	27,01%	27,39%	25,86%	20,91%	38,79%	27,99%

Fuente: elaboración propia

Aunque existen ayuntamientos con porcentajes de datos no disponibles del 100%, es destacable el mantenimiento de las proporciones a lo largo del tiempo: tan solo 1 de cada 4 indicadores en el servicio de deportes no dispone de información. No obstante, es reseñable que el último año de comparación se ha producido un incremento sustancial en la relación de indicadores sin información junto a una reducción de ayuntamientos que incorporan datos al sistema.

Tabla 27: Indicadores con prestaciones no gestionadas del servicio de deportes por ayuntamientos

DEPORTES- INDICADORES CON PRESTACIONES NO GESTIONADAS						
Cod. Ayto.	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
2	12,07%	12,07%	15,52%	12,07%	10,34%	12,41%
3	1,72%	1,72%	15,52%	No datos	No datos	6,32%
4	25,86%	25,86%	25,86%	34,48%	32,76%	28,97%
5	25,86%	25,86%	10,34%	6,90%	6,90%	15,17%
6	25,86%	25,86%	25,86%	22,41%	22,41%	24,48%
7	1,72%	1,72%	0,00%	0,00%	0,00%	0,69%
8	13,79%	13,79%	15,52%	15,52%	No datos	14,66%
9	1,72%	1,72%	0,00%	0,00%	0,00%	0,69%
11	1,72%	1,72%	3,45%	3,45%	No datos	2,59%
12	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	No datos	0,00%
MEDIA	12,26%	12,26%	12,45%	11,85%	12,07%	12,18%

Fuente: elaboración propia

Lo más destacable de esta tabla es el mantenimiento del porcentaje de indicadores que, por un motivo u otro, informan que la prestación no se gestiona.

c) Servicios sociales:

Tabla 28: Indicadores con datos de los servicios sociales por ayuntamientos

SERVICIOS SOCIALES- INDICADORES CON DATOS						
Cod. Ayto.	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
2	78,00%	78,00%	76,00%	76,00%	78,00%	77,20%
3	50,00%	50,00%	72,00%	No datos	No datos	57,33%
4	82,00%	82,00%	90,00%	No datos	78,00%	83,00%
5	60,00%	60,00%	74,00%	76,00%	76,00%	69,20%
6	84,00%	84,00%	88,00%	82,00%	88,00%	85,20%
7	88,00%	86,00%	88,00%	84,00%	78,00%	84,80%
8	82,00%	82,00%	88,00%	74,00%	No datos	81,50%
9	68,00%	68,00%	2,00%	No datos	52,00%	47,50%
11	78,00%	78,00%	92,00%	86,00%	No datos	83,50%
12	No datos	No datos	80,00%	No datos	No datos	80,00%
MEDIA	74,44%	74,22%	75,00%	79,67%	75,00%	75,67%

Fuente: elaboración propia

Aunque en conjunto el porcentaje es relativamente elevado, destaca la baja proporción del último año provocado por el no suministro de información por parte de 4 ayuntamientos tras las elecciones del año 2007. El resto de ayuntamientos mantiene un nivel elevado (en conjunto, superior al 80%).

Tabla 29: Indicadores con datos no disponibles de los servicios sociales por ayuntamientos

SERVICIOS SOCIALES- INDICADORES CON DATOS NO DISPONIBLES						
Cod. Ayto.	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
2	2,00%	2,00%	10,00%	14,00%	16,00%	8,80%
3	38,00%	38,00%	24,00%	No datos	No datos	33,33%
4	4,00%	4,00%	4,00%	No datos	22,00%	8,50%
5	18,00%	18,00%	12,00%	24,00%	24,00%	19,20%
6	0,00%	0,00%	2,00%	18,00%	12,00%	6,40%
7	0,00%	2,00%	8,00%	10,00%	22,00%	8,40%
8	0,00%	0,00%	2,00%	10,00%	No datos	3,00%
9	6,00%	6,00%	94,00%	No datos	48,00%	38,50%
11	10,00%	10,00%	4,00%	6,00%	No datos	7,50%
12	No datos	No datos	16,00%	No datos	No datos	16,00%
MEDIA	8,67%	8,89%	17,60%	13,67%	24,00%	14,56%

Fuente: elaboración propia

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

En este servicio es muy preocupante la tendencia que presenta el dato conjunto del porcentaje de no disposición de información. No obstante, esta evolución tan negativa se ha generado por el mismo colectivo que en el caso anterior: 4 ayuntamientos decidieron no seguir colaborando con este servicio y los que se han mantenido han reducido considerablemente la relación de indicadores que incorporan toda la información necesaria para su cálculo.

Tabla 30: Indicadores con datos no disponibles de los servicios sociales por ayuntamientos

SERVICIOS SOCIALES- INDICADORES CON PRESTACIONES NO GESTIONADAS						
Cod. Ayto.	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
2	20,00%	20,00%	14,00%	10,00%	6,00%	14,00%
3	12,00%	12,00%	4,00%	No datos	No datos	9,33%
4	14,00%	14,00%	6,00%	No datos	0,00%	8,50%
5	22,00%	22,00%	14,00%	0,00%	0,00%	11,60%
6	16,00%	16,00%	10,00%	0,00%	0,00%	8,40%
7	12,00%	12,00%	4,00%	6,00%	0,00%	6,80%
8	18,00%	18,00%	10,00%	16,00%	No datos	15,50%
9	26,00%	26,00%	4,00%	No datos	0,00%	14,00%
11	12,00%	12,00%	4,00%	8,00%	No datos	9,00%
12	No datos	No datos	4,00%	No datos	No datos	4,00%
MEDIA	16,89%	16,89%	7,40%	6,67%	1,00%	9,77%

Fuente: elaboración propia

Si consideramos como bueno un porcentaje bajo en esta tabla, es indudable que llegamos a la conclusión de que tanto la evolución como la situación actual son altamente satisfactorias: en los servicios sociales 4 de los 10 ayuntamientos no ofrecen la totalidad de las prestaciones necesarias para el cálculo de todos los indicadores consensuados, siendo el porcentaje medio de no gestión ligeramente inferior al 10,00% en los 6 ayuntamientos que sí participan.

Como colofón a este punto, vamos a presentar los datos agregados a nivel de media aritmética simple de los tres servicios correspondientes a cada ayuntamiento para analizar la tendencia general en cada uno de ellos:

Tabla 31: Media de los indicadores con datos de los tres servicios por ayuntamientos

MEDIA DE LOS 3 SERVICIOS- INDICADORES CON DATOS						
Cod. Ayto.	2005	2006	2007	2008	2009	MEDIA
2	63,16%	62,59%	51,30%	78,52%	53,87%	61,89%
3	34,48%	34,48%	58,94%	No datos	No datos	42,63%
5	54,48%	56,78%	67,73%	75,07%	74,21%	65,65%
4	48,60%	48,60%	74,31%	60,34%	56,24%	57,62%
7	72,25%	80,77%	63,01%	79,07%	73,48%	73,72%
6	59,99%	60,57%	62,29%	71,17%	60,57%	62,92%
8	66,61%	66,61%	55,99%	70,62%	No datos	64,96%
9	31,10%	31,10%	18,07%	37,93%	52,68%	34,17%
11	73,32%	73,32%	69,15%	84,38%	No datos	75,04%
12	No datos	No datos	80,00%	No datos	61,02%	70,51%
MEDIA	56,00%	57,20%	60,08%	69,64%	61,72%	60,93%

Fuente: elaboración propia

En función de la información que proporciona esta tabla podemos establecer cuatro niveles de comportamiento:

- Compromiso alto: integrado por aquellos ayuntamientos que, como media, mantienen un porcentaje de cumplimentación de los indicadores situados entre un 75% y un 100%. No hay ningún ayuntamiento que cumpla con esta condición.
- Compromiso medio-alto: integrado por aquellos ayuntamientos que, como media, mantienen un porcentaje de cumplimentación de los indicadores situados entre un 50% y un 74,99%. La mayoría de los ayuntamientos (8 de los 10 que participan o han participado íntegramente en todos los servicios) adheridos al proyecto SICIGAL están ubicados en este grupo.
- Compromiso bajo-medio: integrado por aquellos ayuntamientos que, como media, mantienen un porcentaje de cumplimentación de los indicadores situados entre un 25% y un 49,99%. Solo 2 ayuntamientos están enclavados en este nivel, aunque el nº 3 está cercano al grupo anterior.
- Compromiso bajo: integrado por aquellos ayuntamientos que, como media, mantienen un porcentaje de cumplimentación de los indicadores situados inferior al 25%. En este nivel no se sitúa ningún ayuntamiento.

En conjunto, el porcentaje de cumplimentación global de todos los ayuntamientos durante los cinco años de estudio (2005-2009) correspondientes a los tres servicios analizados apenas supera el 50%. Este dato es un claro indicador del nivel de compromiso real que los gestores de los servicios están otorgando al proyecto.

4.7. Estudio de los indicadores correspondientes a los tres servicios seleccionados

En el proyecto SICIGAL se ha establecido la siguiente tipología de indicadores desarrollada en el punto 4.5:

- a) Indicadores de actividad:
- b) Indicadores económicos:
 - b.1) Indicadores de presupuesto:
 - b.2) Indicadores de costes:
 - b.3) Indicadores de cobertura:
- c) Indicadores de entorno:

Con objeto de conocer la distribución de los distintos indicadores en cada uno de los 3 servicios analizados, se ha elaborado la siguiente tabla²⁹:

Tabla 32: Tipología de indicadores por servicio en el proyecto SICIGAL

Servicio	Actividad	Económico				Entorno	Total
		Presupuestario	Coste	Cobertura	Total		
Cultura	30	7	16	0	23	0	53
Deportes	5	6	2	0	8	8	21
Servicios Sociales	24	7	10	4	21	12	57
Total	59	20	28	4	52	20	131

Fuente: elaboración propia

Aunque la naturaleza de los tres servicios analizados es diferente, la distribución de los distintos tipos de indicadores parece excesivamente heterogénea por dos motivos:

- a) El nº de indicadores en dos servicios (cultura y servicios sociales) dobla al nº del tercer servicio (deportes), y
- b) La presencia de los indicadores de actividad en los mismos servicios es, porcentualmente, mucho más elevada: entre un 42% y un 56%, frente a

²⁹ Para realizar esta tabla se ha tenido en cuenta la información recogida en el apartado de documentos de trabajo y guías sectoriales de la web www.costes-indicadores.com

un 23%.

Otro de los aspectos que llama la atención en la batería de indicadores desarrollados en el proyecto SICIGAL es la codificación de un indicador: si analizamos la serie temporal 2004-2009 para cualquier servicio observaremos que se han realizado cambios en la codificación de determinados indicadores a lo largo del tiempo incorporando una complicación añadida en la comparabilidad. Sería deseable de cara a futuro desarrollar un sistema de codificación más estable que permitiera realizar cualquier modificación (altas, bajas y variaciones) en la composición del panel de indicadores sin que afectara a la comparabilidad, aspecto que se analizará en el capítulo 6.

Otro apartado que merece cuando menos una mención es el hecho de que se contemplen varias alternativas para un mismo indicador³⁰. Esto es, se da la posibilidad de que para un mismo numerador se planteen varios denominadores. Es deseable acotar estas opciones y establecer un único numerador para un único denominador.

Con objeto de conocer con mayor grado de detalle el contenido real de todos y cada uno de los indicadores correspondientes a los tres servicios analizados, se han elaborado, de la misma forma que con las otras instituciones, tres anexos (anexos II, III y IV) con la siguiente información:

- Código: código asignado a cada indicador. Con objeto de crear un sistema de codificación estable en el tiempo se combinan letras y números.
- Objetivo: propósito o meta que se pretende alcanzar.
- Denominación: nombre con el que identifica a cada uno de los indicadores.
- Numerador: variable cuantitativa que recoge el número superior de la fracción.
- Denominador: variable cuantitativa que recoge el número inferior de la fracción. En el caso de un indicador primario el número asignado es el 1.
- Tipo de indicador: calificación que se otorga a cada indicador en virtud de la tipología desarrollada en el punto 4.5.

El estudio del contenido de los anexos II, III y IV se ha centrado en el análisis del grado de consistencia y la naturaleza primaria, secundaria, monetaria o no monetaria de los indicadores desarrollados en el proyecto SICIGAL. En este sentido podríamos obtener los siguientes resultados y conclusiones:

1. Grado de consistencia. Para el estudio de esta cualidad, los tres servicios

³⁰ Ver el contenido de los indicadores CU33, CU34 y CU35 del anexo II

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

se han dividido en dos grupos (deportes y servicios sociales por una parte, y cultura por otra) por un motivo fundamental: en el servicio de cultura se ha modificado sustancialmente el nº de indicadores (de 87 durante los años 2005 y 2006 se ha pasado a 159 durante el año 2007). Esto se justifica por la complicación del propio servicio y el hecho de que en un período de cuatro años se hayan elaborado tres paneles de indicadores: uno que afecta a los años 2005 y 2006, otro que se ha utilizado exclusivamente para el año 2007 y el último que se aplicará para los años 2009 y sucesivos.

Para el cálculo del porcentaje de cada indicador se ha tenido en cuenta la siguiente información:

- a) Numerador: nº de veces que un indicador se ha completado por todos los ayuntamientos durante todos y cada uno de los años objeto de estudio. Por ejemplo, si hay 9 ayuntamientos que han incorporado datos al sistema durante cinco años (2005, 2006, 2007, 2008 y 2009) el valor máximo será de 45 (9 ayuntamientos * 5 años).
- b) Denominador: nº de veces que un indicador puede ser citado por todos los ayuntamientos durante todos los años objeto de estudio. Adquiere un único valor y se obtiene del producto del nº de ayuntamientos activos en ese servicio o que participan en el proyecto SICIGAL por el nº de años analizados. Los valores adquiridos por cada servicio para cada indicador son:
 - Cultura: (2005, 2006 y 2007): 9 ayuntamientos * 3 = 27
 - Deportes (2005, 2006 y 2007) 9 ayuntamientos * 3 + (2008) 8 ayuntamientos * 1 = 35
 - Servicios sociales: (2005 y 2006) 9 ayuntamientos * 2 + (2007) 10 ayuntamientos * 1 + (2008) 6 ayuntamientos * 1 = 34

En función del porcentaje obtenido por cada indicador podemos establecer la siguiente escala de graduación del nivel de consistencia alcanzado:

- 75,00% - 100,00% consistencia alta
- 50,00% - 74,99% consistencia media
- 25,00% - 49,99% consistencia baja
- 0,00% - 24,99% consistencia nula

Teniendo en cuenta la información recogida en los párrafos anteriores se presentan las siguientes tablas, diferenciando deportes y servicios sociales,

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

por un lado, y cultura, por el otro, dadas sus singularidades:

Tabla 33: Grado de consistencia de los indicadores de los servicios sociales y el servicio de deportes en el proyecto SICIGAL

Porcentaje	Deportes		Servicios Sociales		Total	
	Nº indicadores	%	Nº indicadores	%	Nº indicadores	%
75-100	29	60,42%	30	49,18%	59	54,13%
50-74,99	9	18,75%	10	16,39%	19	17,43%
25-49,99	9	18,75%	12	19,67%	21	19,27%
0-24,99	1	2,08%	9	14,75%	10	9,17%
Total	48	100,00%	61	100,00%	109	100,00%

Fuente: elaboración propia

Tabla 34: Grado de consistencia de los indicadores de los servicios sociales y el servicio de deportes en el proyecto SICIGAL

Porcentaje	Cultura 2005-2006		Cultura 2007		Total	
	Nº indicadores	%	Nº indicadores	%	Nº indicadores	%
75-100	9	10,34%	9	5,66%	18	7,32%
50-74,99	13	14,94%	16	10,06%	29	11,79%
25-49,99	28	32,18%	43	27,04%	71	28,86%
0-24,99	37	42,53%	91	57,23%	128	52,03%
Total	87	100,00%	159	100,00%	246	100,00%

Fuente: elaboración propia

De los datos recogidos en ambas tablas podemos extraer algunas conclusiones:

- En el servicio de deportes y en los servicios sociales más de la mitad de los indicadores han alcanzado como media durante los años 2005, 2006, 2007 y 2008 un nivel de consistencia alto.
- Más de dos de cada tres indicadores en los servicios de deportes y servicios sociales alcanzan niveles de consistencia medios o altos. Este dato certifica que la batería de indicadores desarrollada tiene aceptación entre los gestores municipales.
- En el servicio de cultura son muy pocos (uno de cada cuatro como media) los indicadores que alcanzan niveles de consistencia

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

medios o altos, prueba inequívoca del bajo nivel de aceptación del panel de indicadores por parte de los gestores. Este hecho ha provocado que, gracias a la colaboración de los gestores municipales se haya elaborado un nuevo panel aplicable a los años 2009 y posteriores.

2. Indicadores primarios y secundarios³¹. La mayoría (casi el 80,00%) de los indicadores elaborados son de carácter secundario, aunque la distribución no es homogénea en los tres servicios. En el servicio de cultura los indicadores primarios y secundarios tienen el mismo peso específico:

Tabla 35: Indicadores primarios y secundarios de los tres servicios en el proyecto SICIGAL

Tipo de indicador	Cultura		Deportes		Servicios Sociales		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Primario	28	52,8%	0	0,0%	0	0,0%	28	21,4%
Secundario	25	47,2%	21	100,0%	57	100,0%	103	78,6%
TOTAL	53	100,0%	21	100,0%	57	100,0%	131	100,0%

Fuente: elaboración propia

Entre los indicadores de carácter secundario destacan los que tienen un componente poblacional³². Hay un total de 40 indicadores en cuyos denominadores participan variables poblacionales (23 en servicios sociales, 13 en deportes y 4 en cultura). Teniendo en cuenta la naturaleza de los servicios a los que hacen referencia y su proporcionalidad, parece razonable la relevancia que se le otorga a este tipo de indicadores.

³¹ Los indicadores primarios son valores absolutos de carácter cuantitativo obtenidos directamente como resultado de observaciones simples, siendo los indicadores secundarios un cociente entre indicadores primarios (Torres Pradas, 1991).

³² Indicadores secundarios en los que el denominador está integrado por el nº de habitantes de un municipio.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

3. Indicadores monetarios y no monetarios³³. Existe una proporción muy similar entre indicadores monetarios y no monetarios, aunque la proporción no es homogénea entre los tres servicios:

Tabla 36: Indicadores monetarios y no monetarios de los tres servicios en el proyecto SICIGAL

Tipo de indicador	Cultura		Deportes		Servicios Sociales		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Monetario	23	43,4%	16	76,2%	33	57,9%	72	55,0%
No monetario	30	56,6%	5	23,8%	24	42,1%	59	45,0%
TOTAL	53	100,0%	21	100,0%	57	100,0%	131	100,0%

Fuente: elaboración propia

Si cruzamos los indicadores primarios y secundarios con los monetarios y no monetarios el resultado es el que se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 37: Presencia de los indicadores monetarios y no monetarios entre los indicadores primarios y secundarios de los tres servicios en el proyecto SICIGAL

	Cultura		Deportes		Servicios Sociales		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Primario	28		0		0		28	
Monetario	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
No Monetario	28	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	28	100,0%
Secundario	25		21		57		103	
Monetario	23	92,0%	16	76,2%	33	57,9%	72	69,9%
No monetario	2	8,0%	5	23,8%	24	42,1%	31	30,1%
TOTAL	53		21		57		131	

Fuente: elaboración propia

³³ Entendemos que un indicador es monetario cuando alguna de las variables que participan en su cálculo tiene esa misma naturaleza.

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

Tal y como era previsible, la presencia de los indicadores monetarios dentro de los indicadores primarios es nula, siendo muy relevante (casi el 70,00%) el peso específico de los indicadores monetarios entre los indicadores de naturaleza secundaria.

4.8. Análisis D.A.F.O. del proyecto SICIGAL

Este punto es un compendio del análisis de la información procedente de tres fuentes:

- el sistema de indicadores del proyecto SICIGAL recogido en este capítulo,
- el capítulo 6 donde se comparan los diferentes sistemas de indicadores desarrollados por las tres entidades de referencia utilizadas en esta Tesis Doctoral, y
- el trabajo de campo y las entrevistas personales realizadas con los gestores públicos y recogidos en la parte III de esta Tesis Doctoral.

ANÁLISIS INTERNO	
Fortalezas	Debilidades
Experiencia adquirida durante los 8 años de aplicación del modelo de costes e indicadores	Falta de recursos económicos, técnicos y humanos específicos
Creación de redes entre los gestores de los diferentes servicios que fomentan la relación entre profesionales cualificados	Falta de incentivos del personal implicado
	Excesivo número de indicadores desarrollados
Existencia de una red de universidades que es garante de la metodología aplicada	Dificultades de armonización por estructuras orgánicas distintas.
Foro de intercambio de buenas prácticas	Sistema de codificación de los indicadores no estable a lo largo del tiempo
Creación y mantenimiento de una página web específica donde poder consultar la información más relevante relacionada con el proyecto	El sistema de indicadores diseñado tiene carácter voluntario
	No se informa de la fecha de incorporación o eliminación de un indicador, así como de sus modificaciones y su fundamentación

ANÁLISIS INTERNO	
Fortalezas	Debilidades
El sistema de información desarrollado es de acceso libre a nivel de consulta	No se especifica el objetivo a alcanzar por cada indicador
Los gestores participan directamente en la elaboración del panel de indicadores	Para cada indicador no se especifican cuáles podrían ser los distintos niveles de comportamiento o tendencia

ANÁLISIS EXTERNO	
Oportunidades	Amenazas
Desarrollo de nuevas tecnologías que faciliten la labor de incorporación de datos al sistema	La reducción de los presupuestos públicos originado por la crisis económica en cuanto a su implantación como sistema de costes e indicadores
El reconocimiento de los gestores políticos de la necesidad de mejorar la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos	
La percepción social de que la administración local debe ser más fuerte y mejor gestionada por ser la entidad pública más cercana al ciudadano	La tendencia a la externalización de los servicios proporcionados actualmente por la administración pública puede desincentivar la implantación del sistema de costes e indicadores
Deseo de la ciudadanía de conocer con mayor grado de profundidad la realidad de lo que acontece en la administración pública en general y en la local en particular	

4.9. La metodología FEMP y su aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Partiendo de la experiencia desarrollada en el proyecto SICIGAL se han llevado a cabo otras iniciativas que complementan esta metodología. Entre otros, podemos citar un proyecto en el que participaron los ayuntamientos de Bilbao, Getxo, Irún, Portugalete, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz. Este proyecto tuvo como fin implantar un sistema de indicadores de gestión de los Servicios Sociales que, entre otros objetivos, permitiera la comparabilidad (*benchmarking*) de las prestaciones comunes en esta área municipal de los servicios públicos. Es la

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

primera experiencia de aplicación territorial a una Comunidad Autónoma, que se lleva a cabo en el ámbito local utilizando el modelo de costes e indicadores de la FEMP.

El objeto principal de este estudio (Malles Fernández y otros, 2009) consistió en dar respuesta a una necesidad de mejora de la gestión puesta de manifiesto por los responsables de los servicios sociales de todos y cada uno de los ayuntamientos, a través de la implantación de un sistema integrado de costes e indicadores de gestión comunes, para la comparabilidad de los Servicios Sociales de seis de los siete ayuntamientos de mayor población de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los objetivos del trabajo fueron los siguientes:

- a) Confeccionar el Catálogo de Prestaciones de cada ayuntamiento en el área de Servicios Sociales, diferenciando:
 - a. Prestaciones que se dan en todos los ayuntamientos o las que son específicas del municipio (comunes o no).
 - b. Prestaciones que se inician en otras áreas (transferidas).
 - c. Prestaciones que acaban a otras áreas (transferidas a otras áreas).
- b) Analizar cada prestación especificando sus actividades y el itinerario.
- c) Diseñar un modelo de costes adaptado a la realidad específica de estas prestaciones.
- d) Elaborar una batería de indicadores comunes, consensuada con los gestores de los 6 ayuntamientos, con sus vinculaciones correspondientes. La batería se compone de las siguientes clases de indicadores:
 - de actividad
 - económicos de presupuesto
 - económicos de coste
 - de entorno,

Todos ellos específicamente adaptados a la realidad de la prestación social en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El trabajo realizado se estructuró en cuatro fases:

- Primera fase: recogida de información. Para ello se contó con la estrecha colaboración de los gestores de los distintos servicios analizados.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

- Segunda fase: metodología utilizada. Partiendo de la experiencia desarrollada en el proyecto SICIGAL, se llevaron a cabo otras iniciativas que complementaron y enriquecieron esta metodología.
- Tercera fase: procesamiento de la información. Con objeto de procesar toda la información proporcionada por los gestores aplicando la metodología desarrollada en el punto anterior, se elaboró una aplicación informática específica que permitió incorporar todas las singularidades del proyecto.
- Cuarta fase: conclusiones. Como colofón del trabajo desarrollado, se presentaron algunas conclusiones junto a unas propuestas de mejora.

La metodología aplicada (Erkizia Olaizola y otros, 2008) tiene su origen en la experiencia llevada a cabo en el proyecto de la FEMP y consta de tres partes:

- a) En primer lugar se analizaron las características de los servicios sociales en cada uno de los ayuntamientos, diferenciando dos sistemas de gestión:
 - Ayuntamientos que realizan una gestión integral de la prestación. El servicio solicitado se presta desde su inicio hasta su finalización. Este enfoque se ha dado en los municipios de menor tamaño poblacional.
 - Ayuntamientos con una gestión especializada de la prestación, donde existe una derivación a otro servicio orgánicamente diferenciado de los servicios de base. Este tipo de organización se establece en municipios de menor tamaño poblacional.
- b) En segundo lugar se estudiaron los distintos sistemas de costes aplicables a la casuística optando por aquel que metodológicamente mejor se ajustaba a las necesidades del proyecto: sistema de costes por procesos.
- c) En tercer lugar se diseñó un sistema de costes e indicadores a aplicar en los seis ayuntamientos, que enriquecía ampliamente la información que los indicadores de coste resultantes iban a proporcionar a los gestores y responsables de los ayuntamientos en aras además a una mejor comparabilidad.

A la hora de contrastar la comparabilidad de los resultados alcanzados hemos constatado que esta comparabilidad ha sido más robusta y más amplia a nivel de la Comunidad Autónoma que hemos estudiado que en el conjunto de los ayuntamientos a nivel estatal en la que se aplica el modelo de la FEMP para el servicio estudiado.

Las razones que justifican este avance en la comparabilidad son las siguientes:

- a) Existe una menor heterogeneidad en el entorno poblacional a nivel de una

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

comunidad autónoma que a nivel estatal: esta realidad fortalece los resultados alcanzados ya que los 6 ayuntamientos vascos estudiados tienen una misma situación de entorno económico y poblacional que los 11 ayuntamientos adheridos al proyecto SICIGAL que abarca a 6 comunidades autónomas diferentes (Andalucía, Asturias, Cataluña, Madrid, Navarra y País Vasco) con ayuntamientos de tamaño poblacional que va desde los 70 mil a los 3 millones de habitantes.

- b) Existe una menor disparidad en los modelos de gestión de la comunidad autónoma, a pesar de lo ya indicado, que a nivel de los ayuntamientos del Estado, lo cual ha facilitado la aplicación del modelo y permitido conseguir unos resultados tanto a nivel del coste de las prestaciones comunes como de los indicadores más robustos para su comparabilidad.
- c) La estructura del coste unitario de las prestaciones, en sus diferentes niveles, ha permitido acercarnos a una mejor imputación de recursos para poder así comparar las prestaciones con más detalle en la aplicación del modelo en la comunidad autónoma que en los resultados alcanzados en el proyecto de la FEMP. Esta mejor imputación para acercarnos al coste completo de las prestaciones nos ha llevado a poder contrastar con mayor consistencia la validez del modelo.
- d) La comparabilidad de las prestaciones en los ayuntamientos de la comunidad autónoma frente a los ayuntamientos del proyecto SICIGAL, presentan una mayor homogeneidad lo cual implica una mayor fortaleza en la comparabilidad que permite identificar mejor las diferencias entre los modelos de gestión directa o externalizada de las prestaciones.
- e) Además los protocolos de cálculo del mapa de prestaciones armonizado se han podido establecer con menor dificultad a nivel de la comunidad autónoma que a nivel del proyecto SICIGAL, de la misma forma que ha sido menor la dispersión de los medidores de la actividad de esas prestaciones.

Algunas de las conclusiones que podemos extraer del trabajo realizado son las siguientes:

- a) Desde un punto de vista cualitativo el número de prestaciones comunes (aquellas que se ofrecen en 5 ó 6 ayuntamientos) apenas llega al 30%.
- b) A pesar del punto anterior, y desde el punto de vista cuantitativo las prestaciones comunes absorben más del 80% del coste total de todas las prestaciones ofrecidas.
- c) La colaboración de los gestores se convierte en un elemento clave para la mejora tanto del contenido de los indicadores como de su cálculo.
- d) La denominación utilizada para identificar a las mismas prestaciones no

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

siempre es coincidente, habiendo realizado una propuesta de homogeneización conceptual y de codificación de cada prestación.

- e) Existe una clara necesidad de armonizar los portadores de coste que identifican el consumo de recursos de las prestaciones.
- f) En determinados casos se han utilizado diferentes claves de reparto en función de la naturaleza de la información suministrada por los distintos agentes. De cara al futuro es necesario, en la medida de lo posible, armonizar tanto las fuentes de información como las claves de reparto, aunque dependiendo de la relación causa-efecto estas pueden ser diferentes.
- g) Los indicadores inicialmente consensuados (24 de actividad, 7 económicos de presupuesto, 27 económicos de coste y 6 de entorno) no han podido ser completados en su integridad dado que los sistemas de información de cada una de las organizaciones no han suministrado los datos necesarios para ello. En este aspecto el trabajo realizado mejora sustancialmente la comparabilidad alcanzada por el proyecto de la FEMP para este mismo servicio dado que permite analizar la realidad de las tres capitales de provincia que integran una comunidad autónoma y compararla con otros tres municipios, de esa misma comunidad, de especial referencia por su elevado número de habitantes.

Por los motivos anteriormente expuestos se propusieron las siguientes recomendaciones como líneas de mejora en el proceso de comparabilidad:

- 2. Profundizar en el proceso de homogeneización de carácter cualitativo llevando a cabo las siguientes acciones o iniciativas:
 - a) Mayor armonización de la denominación y del contenido básico de las prestaciones.
 - b) Definir con mayor precisión tanto el objetivo como el contenido de los componentes que intervienen en el cálculo de cada indicador.
 - c) Profundizar en el estudio de las vinculaciones entre los distintos tipos de indicadores
 - d) Continuar en la línea de la codificación común para las prestaciones comparables y no comparables.
 - e) Armonización de los portadores de coste (medidor) que identifican el consumo de recursos con las prestaciones.
 - f) Revisión de todos y cada uno de los indicadores analizados en la primera fase con un doble objetivo: definir con mayor precisión tanto el objetivo como el contenido de los componentes que intervienen en el cálculo de cada indicador, y llevar a cabo una actualización continua del número de indicadores tratando de

Capítulo 4: El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

reducirlos en aquellos casos donde existan distintos niveles de solapamiento.

- g) Decidir qué indicadores serán específicos de cada ayuntamiento y cuáles deben ser comparables con el resto de ayuntamientos integrantes de la red.
3. Profundizar en el proceso de homogeneización de carácter cuantitativo llevando a cabo las siguientes acciones o iniciativas:
- a) Realizar un mayor desarrollo de la clasificación funcional en la contabilidad presupuestaria e intentar adaptarlo al mapa de prestaciones para que la asignación de costes permita obtener cálculos más rápidos y objetivos.
 - b) Mejorar el sistema de información que gestiona el inventario municipal. Este sistema debe ser capaz de:
 - conocer la relación de bienes inventariados vinculados a las áreas de Bienestar Social, y
 - valorar de forma razonable estos bienes utilizando el mismo criterio en todos ellos.
 - c) Para aquellos casos en los que las fuentes de información utilizadas no garantizan una correcta imputación, se propone el método de las unidades equivalentes que permitan distribuir de forma razonable el resto de gastos entre las prestaciones afectadas (homogeneizando prestaciones diferentes).

Capítulo 5. La experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa

5.1. Introducción

La experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa es un claro ejemplo de la necesidad real de dotar a las administraciones públicas locales de las adecuadas herramientas de gestión para que, junto al establecimiento de algún sistema de incentivos, los responsables directos de su aplicación mantengan una actitud de compromiso que permite la sostenibilidad y mejora del sistema diseñado.

Según establece el artículo 18.11 del Decreto Foral 25/2012, de 22 de mayo, sobre estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera tiene el cometido de asesorar y apoyar a las entidades locales en los ámbitos presupuestario, contable, financiero y tributario, así como realizar propuestas de desarrollo normativo en esas materias³⁴.

En la actuación de este Servicio ha sido una constante impulsar iniciativas que contribuyan a una mejora de la gestión económica municipal. Los motivos que han podido influir en este comportamiento son:

- El sistema de información económico-financiero que utilizan todos y cada uno de los 88 ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa, la mayoría de sus Organismos Autónomos Dependientes y la mayoría de las Mancomunidades es, básicamente, común para todos. El Sistema Integrado de Gestión Económica (SIGE) desarrollado por la empresa pública Informatika Zerbitzuen Foru Elkartea - Sociedad Foral de Servicios Informáticos, S.A. (IZFE) tiene la misma estructura, independientemente de la dimensión del municipio.
- La credibilidad adquirida por este Servicio entre el conjunto de los gestores municipales. Según una encuesta realizada por la empresa Novotec (Novotec, 2008) el colectivo de interventores y secretarios-interventores de los ayuntamientos de Gipuzkoa valoran con un 4,48 sobre un máximo de 5 la atención que el servicio presta a cuantas solicitudes se le formulan. En este mismo sentido, los últimos resultados publicados de la carta de servicios para entidades locales (Departamento de Hacienda y Finanzas-Diputación Foral de Gipuzkoa, 2008) reflejan que el grado de cumplimiento

³⁴ En su carta de servicios se establece que la misión del servicio de asistencia financiera y presupuestaria municipal es ayudar a las entidades locales a que su gestión económica sea eficaz y eficiente, en el marco de la legalidad, basándose en la mejora continua, garantizando la cercanía e impulsando comunidades de trabajo.

de los compromisos adquiridos ha sido muy elevado.

- El propio deseo de los gestores municipales de incorporar progresivamente mejoras en sus múltiples procesos.
- La conciencia colectiva de que lo público debe estar bien gestionado.

5.2. Iniciativas impulsadas por la Diputación Foral de Gipuzkoa para la mejora de la gestión pública local

El Departamento de Hacienda y Finanzas ha impulsado desde hace más de una década diversas iniciativas de apoyo a la implantación de mejoras en la gestión municipal, cuya cronología es la que se detalla a continuación:

Año 1996: Creación de la revista GIDA³⁵. Tal y como manifestó en su momento el entonces Director General de Política Fiscal y Financiera de la Diputación Foral de Gipuzkoa (Moreno Portela, 1996) esta revista de carácter trimestral se crea con el objetivo de poner a disposición de los gestores económico-financieros de los entes locales información relevante en esta materia. Esta revista modificó de formato y estructura en enero de 2004, cambiando su denominación por la de UdalgIDA.

Año 1996: Implantación de mejoras en la gestión económica municipal. Con objeto de subsanar las deficiencias observadas en los ayuntamientos de Gipuzkoa en los ámbitos de control interno contable y presupuestario se aprobó un programa de actuación con los siguientes objetivos (Miguel, 1996):

- Implantación de técnicas y procedimientos de gestión adecuados a fin de solventar las deficiencias detectadas en el ámbito presupuestario y contable.
- Optimización de tareas, procedimientos, circuitos y documentos utilizados para la gestión presupuestaria y contable.
- Establecimiento de una cultura presupuestaria a fin de aprovechar las posibilidades del presupuesto como herramienta de gestión.

³⁵ El contenido íntegro de todos los números de esta revista están publicados en: www.udalgida.net

Capítulo 5: La experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa

- Formación del personal técnico en el manejo de las técnicas empleadas.
- Impulsar la colaboración administrativa entre la Diputación Foral y los ayuntamientos.

Año 1999: Análisis de costes de los servicios en los municipios. Utilizando como experiencia previa la metodología aplicada en cuatro municipios de Gipuzkoa (Odriozola Zubia, 1999) con distintos rangos de población (uno de menos de 5.000 habitantes, otros dos con población entre 10.000 y 20.000 habitantes y uno con población superior a 50.000 habitantes) se presenta un programa de actuación para el cálculo de costes de los servicios municipales en todos los ayuntamientos de Gipuzkoa. Esta metodología diferenciaba las siguientes fases:

1. Obtención de la información, tanto del presupuesto como del inventario municipal.
2. Identificación de los centros de coste.
3. Distribución de los gastos por capítulos incluyendo entre ellos las amortizaciones.
4. Integración de los gastos correspondientes a servicios prestados a través de mancomunidades, consorcios, organismos autónomos o sociedades públicas.
5. Establecimiento del coste directo atribuible a cada centro de coste.
6. Imputación de los gastos de los centros de coste mediales entre los centros de coste finales y centros de coste de estructura.
7. Reparto de los costes atribuibles a los centros de coste de estructura entre los centros de coste finales.
8. Cuantificación del coste total de cada servicio o actividad final.
9. Estudio comparativo del nivel de cobertura de los servicios municipales.

Año 1999: Desarrollo de un programa informático para la actualización del inventario municipal. A raíz de la iniciativa llevada a cabo en el punto anterior se detectó que los ayuntamientos de Gipuzkoa tenían deficiencias en el mantenimiento de los inventarios municipales. Para cubrir esta necesidad y dar cumplimiento a lo recogido en la normativa legal³⁶ se impulsó la implantación de un programa informático que ha

³⁶ El artículo 33.1 del REAL DECRETO 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales establece que *"La rectificación del inventario se verificará anualmente, y en ella se reflejarán las vicisitudes de toda índole de los bienes y derechos durante esa etapa"*.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

sido actualizado recientemente por un nuevo sistema (Erkizia Olaizola, 2007).

Año 2000: Programa 2000 de apoyo a la implantación de un sistema de objetivos e indicadores (y ratios correspondientes) en determinados servicios públicos (Zurutuza Mujika, 2000). Los objetivos del programa fueron los siguientes:

- Diseñar o formular un sistema de objetivos e indicadores para determinados servicios básicos de los ayuntamientos que permita sentar las bases para la implantación de la gestión por objetivos.
- Promover y apoyar la implantación de dicho sistema de indicadores en cinco ayuntamientos y en determinados departamentos de la Diputación Foral de Gipuzkoa. En el pliego de condiciones del programa se establecía que, de entre los municipios con mayor tamaño de población, serían seleccionados cinco ayuntamientos.
- Definir un procedimiento para la consolidación de la experiencia en los cinco ayuntamientos, así como su generalización al resto.

Año 2000: Creación de una página web específica (www.udalgida.net) donde se recoge información relevante en materia de gestión pública. Merece una especial mención el apartado de los indicadores, tanto presupuestarios como económico-financieros, dado que es de las pocas páginas de acceso libre que recoge información de esta naturaleza.

Año 2003: Programa 2003 de ayuda para la implantación de un sistema de objetivos e indicadores y ratios en los ayuntamientos (Zurutuza Mujika, 2003) también denominado Sistema de Indicadores Municipales (SIM). Los objetivos que persigue este programa son:

- Finalizar el diseño y desarrollo de la nueva herramienta informática.
- Presentación del sistema de indicadores a los corporativos y técnicos municipales (posibilidad de firmar "cartas de compromiso").
- Actuaciones para la expansión del sistema a otros ayuntamientos.
- Actuaciones para mantener y actualizar periódicamente el sistema.

Año 2004: Creación de un servicio telemático para la tramitación y consulta de todos los documentos que integran el expediente de tutela financiera. Este servicio permite tramitar los documentos que integran el expediente de tutela financiera, firmarlos y registrar el expediente. También ofrece la posibilidad de consultar los expedientes de tutela correspondientes a ejercicios anteriores.

Una de las grandes virtudes que ofrece este servicio es que todos los documentos que integran el expediente se generan de forma automática incorporando toda la información necesaria para su tramitación salvo la que, obligatoriamente, debe elaborar el técnico correspondiente.

Los documentos que los ayuntamientos elaboran online son:

- a) Informe económico-financiero, donde se realiza un análisis presupuestario y económico-financiero de la entidad.
- b) Informe: análisis de ofertas de préstamos y propuesta de contratación, donde se presenta de forma sintética la relación de propuestas de financiación recibidas.
- c) Certificado del acta de la sesión de aprobación del proyecto de la operación, donde se informa del acuerdo plenario que aprueba la operación de financiación.
- d) Certificación del resultado de la información pública, donde se informa de las reclamaciones recibidas en el período de exposición al público.

Así mismo, a través de la misma plataforma el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa elabora los siguientes documentos:

- a) El informe y la propuesta de Orden Foral, y
- b) La Orden Foral.

En último lugar es de reseñar el hecho de que a raíz de la obligatoriedad impuesta en su momento por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria, los ayuntamientos se han habituado a elaborar escenarios presupuestarios a medio plazo y lo han incorporado dentro de sus agendas de trabajo. El documento que soporta esta información también se genera de forma automática a través de esta aplicación una vez que el responsable incorpora las variables necesarias para realizar las previsiones presupuestarias.

Año 2005: Creación de la plataforma de acceso restringido donde los ayuntamientos participantes en el proyecto de diseño e implantación de un sistema de indicadores municipales pueden introducir y visualizar los datos incorporados al sistema.

Año 2006: Creación de un servicio telemático para la tramitación y consulta de todos los documentos que integran el expediente de liquidación del presupuesto. La aplicación ofrece dos opciones a la entidad local:

- Dar de alta un nuevo expediente de liquidación. Puede usarse este servicio para crear un nuevo expediente de liquidación y para introducir datos que permitan generar los documentos del nuevo expediente de liquidación con información más completa. Los documentos que integran el expediente son:
 - Informe del interventor.
 - Decreto de aprobación.
 - Cuenta de tesorería y acta de arqueos.
 - Estado de situación de deudores y acreedores no presupuestarios.
 - Liquidación por partidas.
- Tramitar y consultar los expedientes de liquidación. A través de este servicio se pueden realizar las siguientes tareas: tramitar los expedientes de liquidación; consultar los documentos que integran cada expediente en tramitación y el estado de sus firmas; y consultar la información sobre los expedientes de liquidación ya finalizados. Al margen de las ventajas que proporciona la tramitación telemática, la aplicación ofrece otros servicios de valor añadido:
 - Todos los documentos se generan automáticamente en base a unas plantillas previamente elaboradas.
 - Dado que la aplicación está integrada en SIGE, los datos económicos y los cálculos se recogen de forma automática.

Por tanto, el gestor puede dedicar el tiempo que precisa la realización del siempre pesado trabajo mecánico de incorporación de datos a tareas que proporcionan mayor valor añadido tales como, por ejemplo, el análisis de la información.

Año 2007: Publicación de la guía de gestión por objetivos para los ayuntamientos de Gipuzkoa (Departamento de Hacienda y Finanzas-Diputación Foral de Gipuzkoa, 2007) con objeto de apoyar la implantación de sistemas y herramientas que ayuden a integrar los objetivos y los indicadores, su definición, seguimiento y evaluación, en la gestión cotidiana (Zurutza Mujika, 2008).

Año 2008: Programa para fomentar la gestión orientada a objetivos en los

ayuntamientos de Gipuzkoa (Zurutuza Mujika, 2008). Son objeto de ayuda las actuaciones definidas en la guía de gestión por objetivos:

- Plan estratégico del municipio.
- Planes de legislatura.
- Plan de gestión anual.
- Cuadro de mando integral y cuadro de mando de las áreas.
- Software para la gestión de indicadores y planes.
- Soporte organizativo a la gestión por objetivos.

En el apartado 5.7 se desarrolla con mayor grado de detalle el contenido de esta iniciativa.

Año 2009: Curso online de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos. Con objeto de que tanto el personal técnico como político tenga un conocimiento más profundo de la gestión por objetivos, se organizó un curso on line en colaboración con varias entidades (Asmoz Fundazioa, LKS y EUDEL-Asociación de Municipios Vascos).

Año 2009: Base de datos de préstamos de entidades locales. Este servicio muestra información acerca del endeudamiento de las entidades locales de Gipuzkoa. Es una herramienta que pone a disposición de, por una parte las entidades locales como prestatarias o avalistas de operaciones de crédito, y por otra parte las entidades financieras como prestamistas, los datos de cada uno de sus préstamos. Contiene un resumen de los ratios de endeudamiento de cada entidad local, información pormenorizada de cada préstamo y estadísticas. También se pueden generar diversos ficheros en función de unos parámetros.

Año 2010: Nuevo sistema de elaboración y publicación del presupuesto. A través de esta nueva herramienta las entidades locales interesadas pueden confeccionar sus presupuestos, establecer objetivos, fijar acciones e incluso diseñar indicadores integrados en el sistema de información económico-financiero que utilizan todos los ayuntamientos (Departamento de Hacienda y Finanzas-Diputación Foral de Gipuzkoa, 2010).

Año 2011: Aplicación para la gestión económica en un entorno web (gestión económica web – GEW). A través de esta nueva aplicación (Informatika Zerbitzuen Foru Elkarte - Sociedad Foral de Servicios Informáticos, 2010) el programa que se encarga de la gestión económica y financiera de las entidades locales se ejecuta en un entorno web. El sistema permite la realización de diversas tareas de la gestión económica de las corporaciones tales como alta de operaciones descentralizadas y contables, consultas e informes, impresión de documentos y relaciones, y registro de facturas y su

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

tramitación. Este sistema, inicialmente desarrollado para las necesidades de la Diputación Foral de Gipuzkoa, se está adaptando a las especificidades de los ayuntamientos y recientemente (marzo de 2012) la comisión que realiza el seguimiento de esta iniciativa ha decidido denominar "sareko" al nuevo sistema.

De todas las iniciativas impulsadas y comentadas previamente, las que se mantienen activas al día de hoy son las siguientes:

1. La página web www.udalgida.net
2. Los números extraordinarios de la revista UdalGIDA sobre estadísticas de IRPF por municipios e indicadores económico-financieros municipales.
3. Los sistemas telemáticos para la tramitación y consultas de los expedientes de liquidación del presupuesto y de tutela financiera.
4. El sistema de objetivos e indicadores.
5. Programa para fomentar la gestión orientada a objetivos.
6. Cultura del presupuesto.
7. Base de datos de préstamos de entidades locales.
8. Nuevo sistema de elaboración y publicación del presupuesto.
9. Aplicación para la gestión económica en un entorno web y registro de facturas.

Los motivos por los que estas iniciativas se mantienen vivas al día de hoy son, entre otros, los siguientes:

1. La utilidad de la información proporcionada y su aplicabilidad en el quehacer diario de los gestores públicos locales.
2. La facilidad de uso de las distintas plataformas diseñadas.
3. La creación de redes de colaboración entre los gestores que participan directa o indirectamente en cada una de las iniciativas impulsadas.
4. La calidad del asesoramiento que ofrece el Servicio de Compromisos Institucionales a las entidades locales.

Sin embargo no han tenido todo el éxito deseado las siguientes acciones:

1. Revista de periodicidad trimestral UDALGIDA.
2. Programa para la actualización del inventario municipal.
3. Programa para el cálculo del coste de los servicios.

Los motivos por los que estas acciones no han alcanzado todo el éxito deseado son de distinta naturaleza. Entre ellos podríamos citar los siguientes:

1. La impresión por parte de los gestores municipales de que la iniciativa no aporta excesiva información adicional en el proceso de toma de decisiones.
2. La necesidad de definir criterios adicionales a los ya planteados y de realizar cálculos complementarios para alimentar los sistemas diseñados.
3. Control insuficiente por parte de las entidades competentes en la materia.
4. La falta de financiación específica para el mantenimiento de la iniciativa.
5. En el caso de la revista UdalgIDA, las ventajas que proporcionan las nuevas tecnologías frente al soporte papel.

5.3. La implantación de un Sistema de Indicadores Municipales (SIM) en los ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa

5.3.1. Características básicas del sistema desarrollado

De todas las iniciativas impulsadas, tal vez el proyecto más ambicioso ha sido el relacionado con la implantación de un Sistema de Indicadores Municipales (SIM) en los ayuntamientos con un nivel de población superior a 5.000 habitantes a comienzos del año 2003.

La necesidad de definir indicadores que permitan concretar los objetivos y los niveles de servicio comprometidos así como evaluar la calidad de los mismos llevó al Servicio de Compromisos Institucionales y Asistencia Municipal de la Diputación Foral de Gipuzkoa a sacar un concurso público el año 2000 para el asesoramiento en el desarrollo y ejecución de un programa de apoyo a la implantación de un sistema de objetivos e indicadores en determinados servicios municipales.

Para abordar el proyecto (Sasiain Ruiz y Elzaurdi Calvo, 2001) se definió un programa de trabajo integrado por las siguientes fases:

Tabla 38: Fases del programa de trabajo para la implantación de un sistema de indicadores y objetivos

FASE	CONTENIDO
1	Organización y lanzamiento del proyecto, con la comisión mixta de seguimiento y los diferentes grupos de trabajo.
2	Definición del sistema de objetivos e indicadores y su encaje en los procesos de planificación y seguimiento.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

FASE	CONTENIDO
3	Definición de la estructura general de indicadores (tipos de indicadores) e identificación inicial de potenciales indicadores con objeto de partir con una base previa en las reuniones con los responsables municipales.
4	Particularización del sistema a cada servicio municipal.
5	Actualización del sistema diseñado tras su aplicación.
6	Implantación de los indicadores en los cinco ayuntamientos que inicialmente participaron en el proyecto.
7	Revisión del sistema para permitir su generalización a otros ayuntamientos.
8	Valoración de actuaciones y resultados, y evaluación final del proyecto.

Fuente: elaboración propia

Aunque el pliego de condiciones no establecía de forma cerrada los servicios o áreas a analizar, la oferta ganadora del concurso público se fijó como objetivo analizar todos los servicios de relación directa con los ciudadanos y el resto de los servicios públicos municipales con excepción de los Órganos de Gobierno y Administración General (Zurutuza Mujika, 2000).

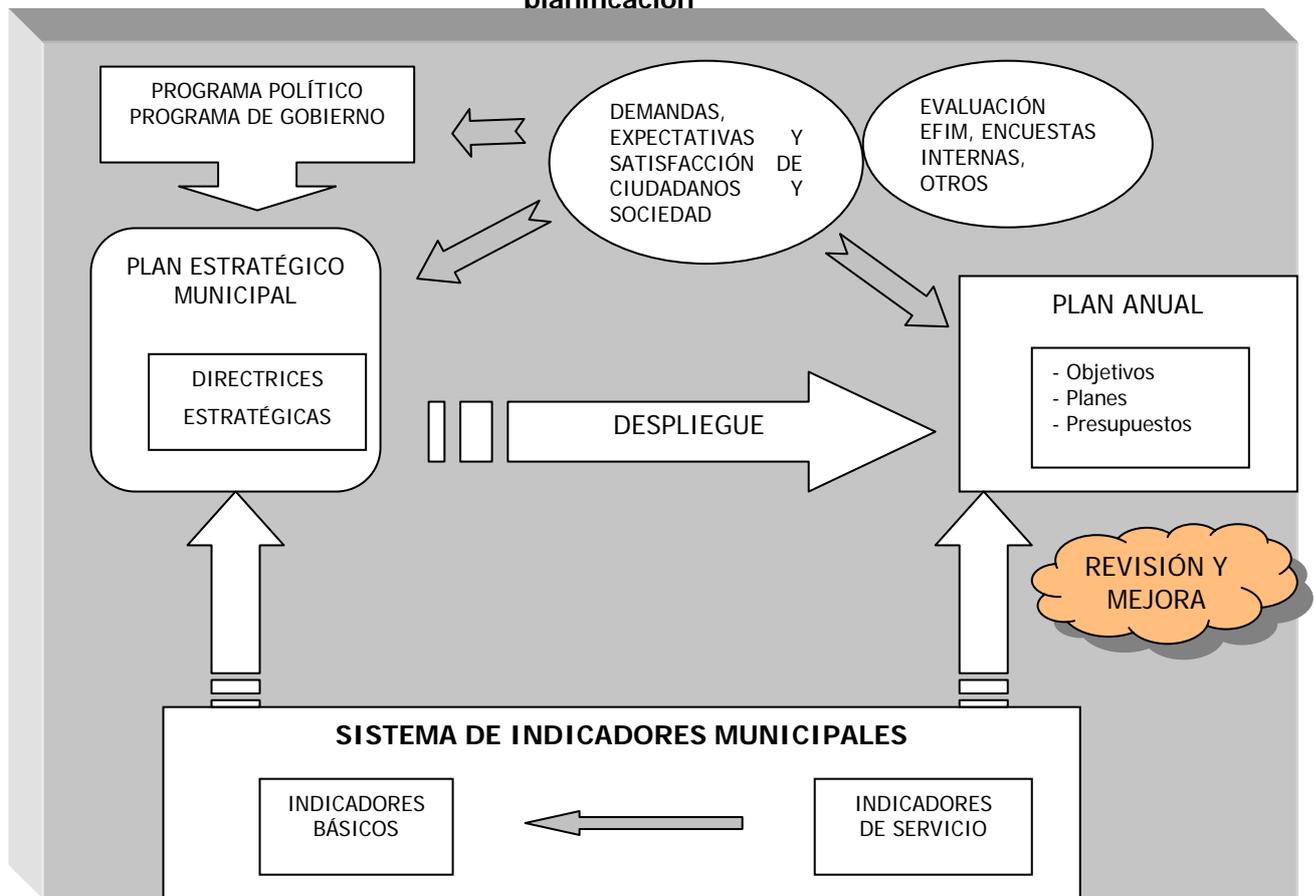
En total se definieron indicadores para los 25 servicios o áreas que se detallan a continuación:

1. Seguridad ciudadana (policía local).
2. Protección civil.
3. Seguridad y protección social (Bienestar Social).
4. Promoción social.
5. Sanidad.
6. Educación.
7. Vivienda.
8. Urbanismo y arquitectura.
9. Alumbrado público.
10. Parques y jardines.
11. Aguas y saneamiento.
12. Gestión de residuos.
13. Limpieza viaria.
14. Cementerios.
15. Medio ambiente.
16. Protección de los consumidores.
17. Cultura.
18. Deportes.
19. Patrimonio.
20. Fiestas y festejos.
21. Euskera.

22. Otros servicios comunitarios y sociales: juventud.
23. Regulación económica (servicios económicos).
24. Industria.
25. Turismo.

Con objeto de situar el sistema de indicadores en el escenario general de los procesos de planificación (Departamento de Hacienda y Finanzas-Diputación Foral de Gipuzkoa, 2003) se desarrolló un esquema de planificación, seguimiento y control en el que se integraba un sistema de indicadores como herramienta básica de apoyo a la gestión.

Ilustración 10: El sistema de indicadores municipales en los procesos de planificación



Fuente: Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

Las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos y de la comunidad en general, y su nivel de satisfacción con los servicios recibidos, junto con otra información derivada de otras herramientas de diagnóstico y mejora que en su caso puedan utilizarse (evaluaciones, encuestas internas, *benchmarking*, etc.) son los inputs fundamentales en los procesos de planificación, junto con los propios planteamientos políticos.

El Plan Estratégico Municipal, o en su caso las Directrices o prioridades estratégicas, sería el instrumento concreto a través del cual se convierten las demandas, expectativas y necesidades anteriores, en directrices, objetivos y prioridades del municipio, que en última instancia se materializan en planteamientos estratégicos específicos para los diferentes servicios: objetivos o metas principales, y estrategias o modos de llevarlos a efecto

El Plan Anual se obtendría mediante el despliegue en detalle de los objetivos, estrategias y planes de acción en los diferentes Servicios y Departamentos a lo largo de un ejercicio. Esto significa que el presupuesto debería ir acompañado de los objetivos concretos a alcanzar, con sus indicadores, y las actuaciones necesarias para la consecución de los mismos.

De este modo, tras la finalización del ejercicio, podrá evaluarse no únicamente el grado de ejecución de los presupuestos, sino en paralelo, el nivel de cumplimiento de los objetivos, con lo que la información al ciudadano, apoyándose en los indicadores, ganaría en claridad y calidad.

El sistema de indicadores actuaría como elemento aglutinante básico en el proceso de planificación y fijación de objetivos a todos los niveles, al suministrar información para el diagnóstico, y facilitar y orientar el proceso de definición de objetivos, al contar ya con una estructura previa, y en gran parte estable, de indicadores y por tanto de objetivos potenciales

5.3.2. Metodología de trabajo implantada en el SIM

En el desarrollo de esta iniciativa han participado cuatro agentes:

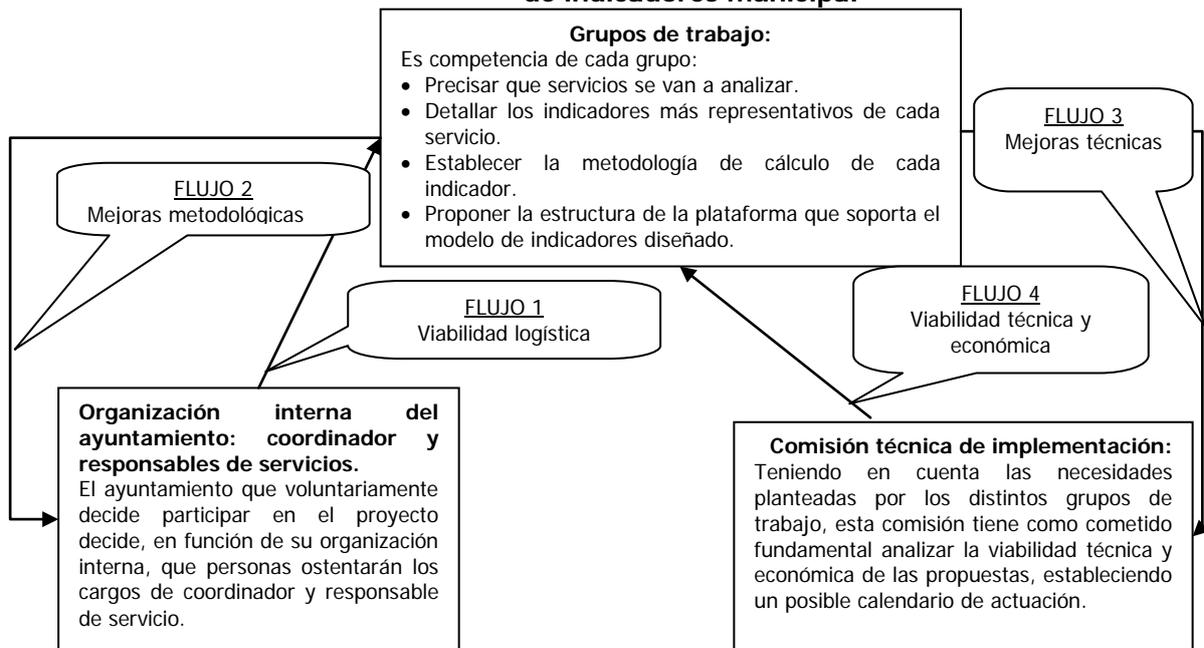
- a) Técnicos del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa,
- b) Técnicos de la sociedad pública Informatika Zerbitzuen Foru Elkarte - Sociedad Foral de Servicios Informáticos, S.A.
- c) Consultores de la empresa ganadora del concurso, y
- d) Técnicos de los servicios de los ayuntamientos adheridos al proyecto.

El detalle de las tareas a llevar a cabo gira en torno a tres grandes áreas de actuación:

- a) Organización interna del ayuntamiento: cada ayuntamiento participante en el programa designa a su coordinador. El coordinador es el responsable máximo de garantizar que el ayuntamiento al que representa cumple con los compromisos adquiridos en las reuniones de grupo. Para el desarrollo de su labor, cuenta con la colaboración de los responsables de cada uno de los servicios que son objeto de estudio.
- b) Grupos de trabajo: se ha creado un grupo por cada servicio estudiado. En cada grupo participan técnicos especializados en la materia de cada ayuntamiento, técnicos del departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, y consultores de la empresa externa.
- c) Implementación de las conclusiones: para garantizar que las propuestas formuladas por los distintos grupos de trabajo tengan reflejo en la plataforma desarrollada, los técnicos del departamento de Hacienda y Finanzas están permanente en contacto con la empresa pública que ha gestado la mayoría de las aplicaciones que los ayuntamientos de Gipuzkoa precisan en su gestión diaria.

La forma de interactuar entre estas tres áreas es la siguiente:

Ilustración 11: Interacción de los agentes que participan en el sistema de indicadores municipal



Fuente: elaboración propia

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

La labor desarrollada en cada uno de los flujos es la que se precisa a continuación:

- Flujo 1: Si bien inicialmente el representante de cada ayuntamiento plantea sus alternativas en cuanto a los indicadores de la actividad inherentes a su servicio así como sus formas de cálculo, a raíz de las propuestas desarrolladas en el seno de cada grupo de trabajo, se analiza la posibilidad de la implantación de estas propuestas y se trasladan sus conclusiones a los grupos de trabajo. A través de este flujo se plantean todos los problemas de logística que genera este proceso de adaptación.
- Flujo 2: Recogidas inicialmente las propuestas realizadas por cada representante en cada grupo de trabajo, se analiza la viabilidad de cada una de ellas y se elabora una propuesta conjunta por cada grupo de trabajo, propuesta que se traslada a cada ayuntamiento. A través de este flujo se canalizan a los ayuntamientos todas las mejoras de carácter metodológico que se desarrollan en cada grupo de trabajo.
- Flujo 3: Una vez analizada la realidad de cada servicio por parte del grupo de trabajo responsable del mismo, a través de este flujo se plantean cuales podrían ser las mejoras de carácter técnico a incorporar en sucesivas versiones.
- Flujo 4: Recogidas las propuestas de mejora realizadas por cada grupo de trabajo, la comisión técnica de implementación analiza la viabilidad técnica y económica de las mismas y establece cual podría ser el calendario de actuación en cada caso.

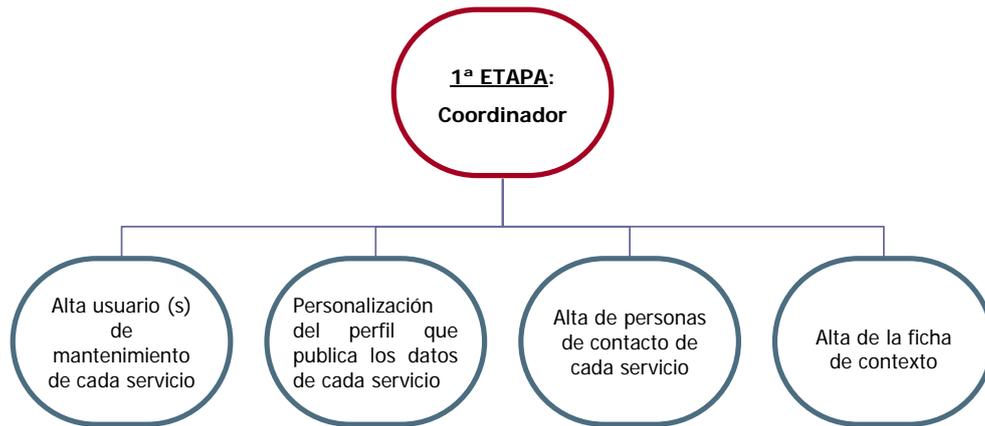
Con objeto de dotar de un mayor grado de operatividad al sistema diseñado y facilitar la labor a realizar por cada uno de los agentes, se creó un servicio telemático específico, donde en función de los privilegios asignados a cada uno de los participantes, podían introducir y visualizar los datos incorporados al sistema. Así se han establecido tres perfiles con diferentes grados de responsabilidad:

- Coordinador: este perfil es el encargado de publicar los datos de cada servicio para su ayuntamiento, salvo que dicha función la delegue en el perfil de mantenimiento. Será el responsable del mantenimiento de las personas de contacto de cada servicio. Al margen de las tareas asignadas por la aplicación, el coordinador es el responsable de coordinar a todo el personal que participa directa o indirectamente en el SIM y es el interlocutor directo con los responsables de la Diputación.
- Mantenimiento: este es el perfil encargado de la entrada de datos de cada servicio. Esto es, es el responsable del mantenimiento del valor de las variables y de dar el Vº Bº a estos datos. A través de esta información se

calculan los indicadores correspondientes a cada servicio.

- Consulta: este perfil de usuario únicamente permite hacer consultas. Puede ver los indicadores propios de su ayuntamiento o hacer una comparativa entre varios ayuntamientos.

Según señala el protocolo de actuación desarrollado por la empresa pública que ha diseñado el sistema informático (Informatika Zerbitzuen Foru Elkarte - Sociedad Foral de Servicios Informáticos, 2004) se han establecido diferentes etapas con la participación de distintos usuarios para la puesta en funcionamiento del sistema diseñado:



En esta fase el coordinador se responsabiliza de especificar la relación de servicios de su ayuntamiento, de identificar el responsable de cada servicio y de elaborar una ficha de contexto para cada servicio.

En la ficha de contexto se recoge información sobre el tipo de prestación de los servicios, las sociedades y los organismos existentes, y otra información relacionada con el servicio que, en opinión del coordinador, puede aportar valor añadido a lo ya recogido en los puntos anteriores.

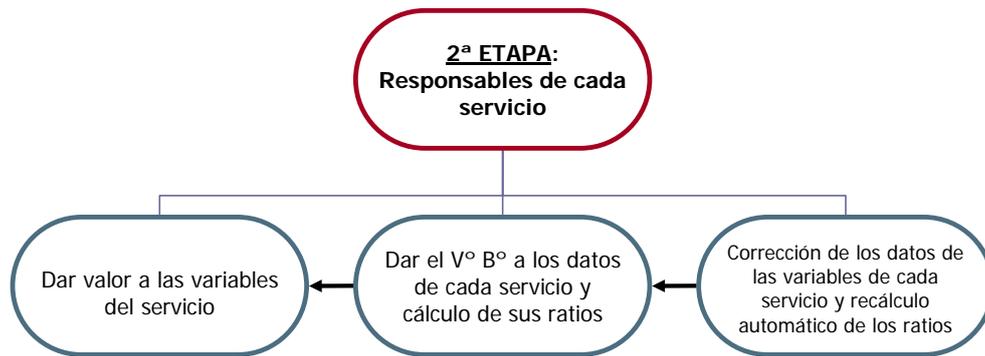
Las formas de prestación de los servicios pueden ser:

- Gestión directa: el servicio se presta directamente por parte de alguna entidad pública local.
 1. Por el Ayuntamiento.
 2. Organismo Autónomo municipal.
 3. Sociedad pública municipal, participada al 100% por el ayuntamiento
- Gestión mixta: el servicio se presta por una entidad participada por

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

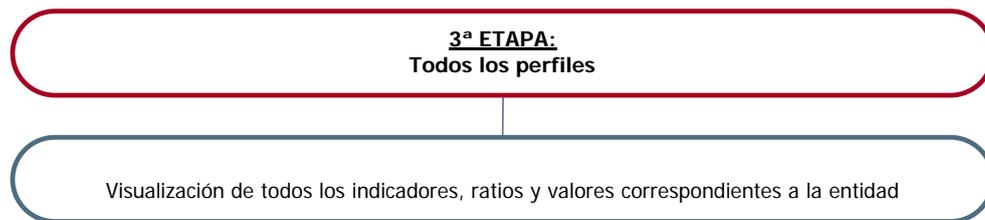
alguna entidad pública local

4. Sociedad mercantil con participación municipal parcial
- Gestión asociada: el servicio se presta por alguna entidad supramunicipal
 5. Mancomunidad de Ayuntamientos
 6. Consorcio
 - Gestión indirecta: el servicio se presta por una entidad independiente bajo contrato con la entidad pública local.
 7. Concesión administrativa
 8. Arrendamiento
 9. Concierto



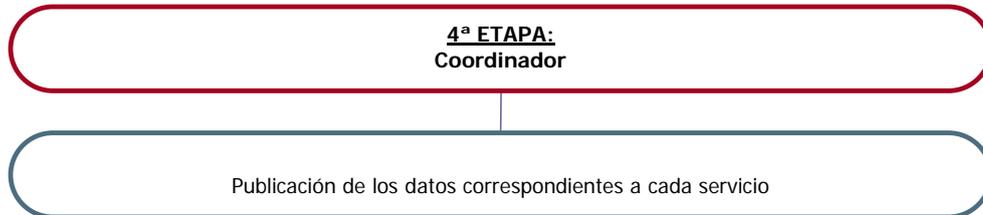
Conocidos los responsables de los servicios que ofrece el ayuntamiento, en esta etapa cada uno de ellos procede a:

- Incorporar el dato correspondiente a cada variable, y
- Dar el Vº Bº de todos los datos introducidos para que a partir de ellos se elaboren los indicadores y ratios correspondientes.

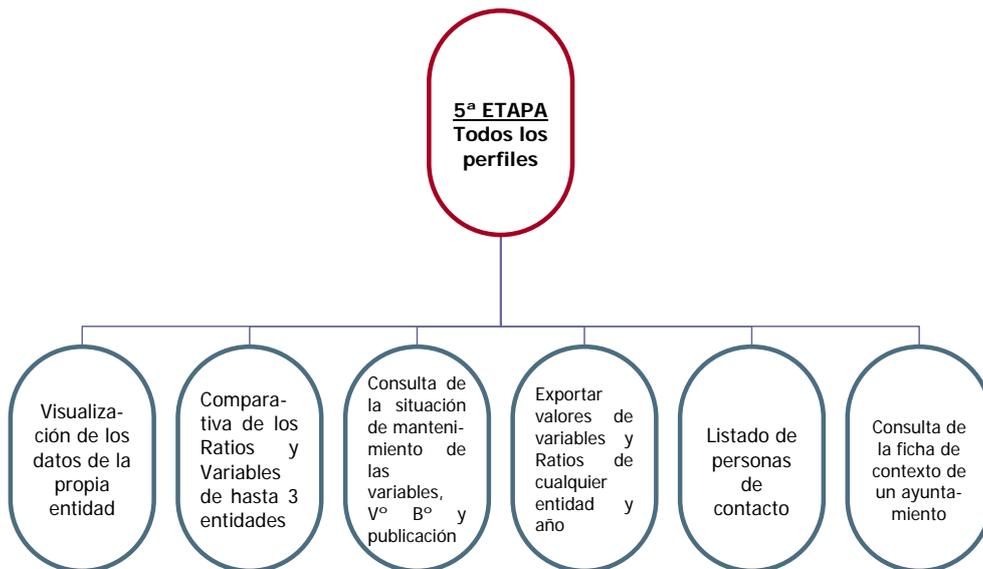


En esta etapa tanto el coordinador como los responsables de los distintos servicios pueden visualizar todos los indicadores, ratios y variables correspondientes a los distintos servicios de su ayuntamiento.

Una vez introducidos todos los datos, en esta fase se analiza la congruencia o incongruencia de la información que proporciona el sistema para, en el caso de que procesa, realizar los ajustes oportunos de cara a ofrecer una imagen más cercana a la realidad de cada servicio.



Dado que todos los gestores implicados (responsables de servicio) han validado todos y cada uno de los datos incorporados al sistema, en esta fase el coordinador del ayuntamiento procede a publicar los datos para que los gestores de otros ayuntamientos puedan visualizar los indicadores y ratios de los servicios analizados.



En esta última etapa todos los gestores de todos y cada uno de los ayuntamientos que participan en el proyecto tienen acceso a la siguiente información recogida en la plataforma:

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

- a) Pueden visualizar todos y cada uno de los indicadores y ratios de todos y cada uno de los ayuntamientos, estableciendo comparativas entre varios de ellos (máximo 3) para un año determinado.
- b) Pueden conocer el estado del proceso de actualización de datos tanto por servicios como por ayuntamientos.
- c) Pueden exportar a otro formato los valores de las variables y los ratios de cualquier entidad y año.
- d) Pueden saber cuales son las personas responsables de cada uno de los servicios en cada uno de los ayuntamientos.
- e) Pueden consultar la ficha de contexto correspondiente a cada ayuntamiento.

5.3.3. Estructura de la información del SIM

La información recogida en el sistema de indicadores municipales desarrollado está estructurada en cuatro niveles:

- Nivel 1: SERVICIO o ÁREA. En este estrato se recoge el conjunto de actividades agrupadas en torno a una necesidad demandada por la sociedad a la que sirve o generada por la propia estructura orgánica la entidad.

Con objeto de conocer la evolución del número de servicios o áreas analizados se han seleccionado tres años de referencia.

- Año 2003: fecha de implantación del sistema.
- Año 2006: fecha intermedia a partir de la cual se procedió a realizar una revisión profunda de todo el sistema de indicadores.
- Año 2011: fecha de realización del estudio.

A lo largo de estos años se han analizado los siguientes servicios o áreas:

Tabla 39: Evolución de los servicios analizados

SERVICIO		2003	2006	2011
1	Perfil del municipio			X
2	Secretaría	X	X	X
3	Personal	X	X	X
4	Seguridad Ciudadana	X	X	X
5	Protección Civil	X	X	X
6	Servicios Sociales	X	X	X

Capítulo 5: La experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa

SERVICIO		2003	2006	2011
7	Promoción Social	X	X	X
8	Sanidad	X	X	
9	Educación	X	X	X
10	Vivienda	X	X	X
11	Urbanismo	X	X	X
12	Alumbrado Público	X	X	X
13	Parques y jardines	X	X	X
14	Suministro de aguas y saneamiento	X	X	X
15	Gestión de residuos	X	X	X
16	Limpieza viaria	X	X	X
17	Cementerios	X	X	X
18	Medio Ambiente	X	X	X
19	Protección de los consumidores	X	X	X
20	Cultura	X	X	X
21	Deportes	X	X	X
22	Archivo	X	X	X
23	Patrimonio	X	X	X
24	Fiestas y festejos	X	X	X
25	Euskera	X	X	X
26	Juventud	X	X	X
27	Comunicación Social y participación ciudadana	X	X	X
28	Carreteras, caminos y vías públicas urbanas	X	X	X
29	Transportes y otras infraestructuras básicas	X	X	
30	Infraestructuras agrarias y Agricultura	X	X	
31	Indicadores económico financieros	X	X	X
32	Regulación Económica	X	X	X
33	Comercio interior	X	X	X
34	Industria	X	X	X
35	Turismo	X	X	X
36	Servicio de la mujer	X	X	
37	Indicadores económico funcionales	X	X	X

Fuente: elaboración propia

El conjunto de servicios o áreas que han sido objeto de estudio podrían clasificarse en dos grandes grupos:

- a) Áreas o servicios de naturaleza global, donde no se incluye información específica de un servicio determinado. En estas áreas se proporciona información de carácter general sobre el conjunto del ente. En este grupo integraríamos a las siguientes áreas:

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

- Perfil del municipio: con objeto de proporcionar información a modo de panel de mando comparativo de Alcaldía, se han seleccionado aquellos indicadores y ratios que, en opinión de los gestores, pueden ser más representativos de la situación socio-económica del municipio.
 - Indicadores económico-financieros: todos los indicadores y ratios se han elaborado utilizando la información que proporciona la clasificación económica del presupuesto para el conjunto del municipio.
 - Indicadores económico-funcionales: la totalidad de los indicadores y ratios se han confeccionado utilizando la información que proporcionan tanto la clasificación económica como la funcional del presupuesto para el conjunto del municipio.
- b) Áreas o servicios de naturaleza específica: en este grupo se integraría el resto de servicios dado que proporcionan información más precisa sobre áreas determinadas.

En cuanto al número de servicios analizados se ha mantenido bastante estable a lo largo de los años. Las variaciones incorporadas al sistema a finales del año 2008 como consecuencia del proceso de revisión y simplificación sugerido por los distintos coordinadores han sido las siguientes:

- a) Se han eliminado cuatro áreas:
- Sanidad.
 - Carreteras, caminos y vías públicas urbanas.
 - Transportes y otras infraestructuras básicas.
 - Servicio de la mujer, cuyos indicadores, ratios y variables se integran en el área de servicios sociales.
- Salvo en este último caso, y algún otro indicador, se ha optado por eliminar estas áreas por entender que no proporcionan información relevante al gestor del servicio.
- b) Se ha creado el área de perfil del municipio por entender que puede proporcionar información valiosa a la Alcaldía.
- Nivel 2: INDICADOR. En cada servicio se recogen un número determinado de indicadores que pretenden reflejar aquellos aspectos que, en opinión de los miembros de la comisión que ha trabajado ese servicio, merecen ser destacados. En algunos casos están relacionados con la actividad, en otros se proporciona información del entorno y en determinados casos se

suministran datos de carácter de económico.

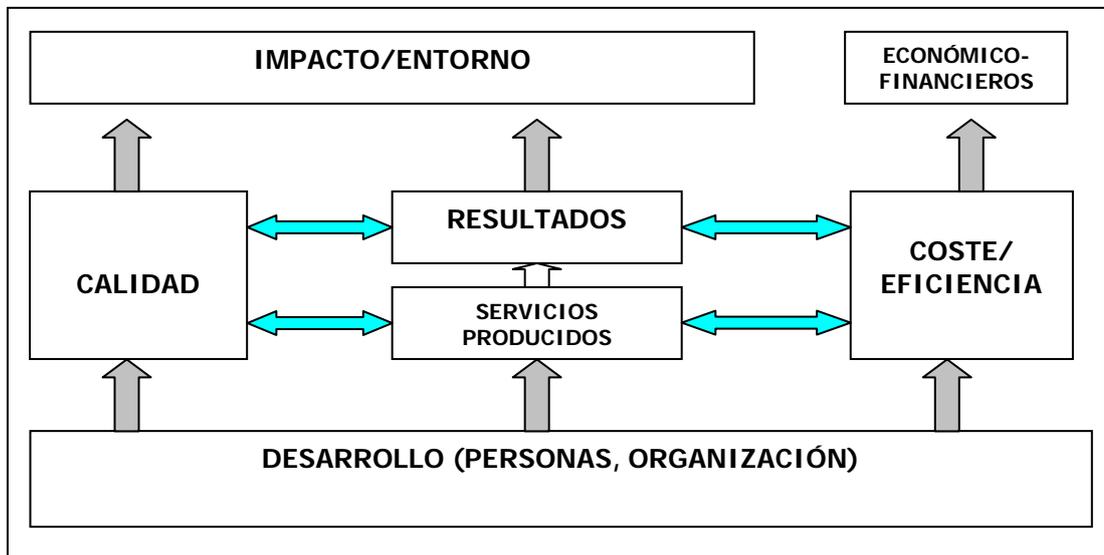
La información recogida en los indicadores puede tener cuatro formatos:

- Formato de fecha,
- Formato de importe,
- Formato de porcentaje, y
- Formato de unidades.

Durante los 7 años de aplicación del sistema el número de indicadores utilizados ha sufrido variaciones considerable: si en un inicio se trabajaron 609 indicadores a comienzos del año 2010 esta cifra se redujo hasta los 386.

A la hora de diseñar la tipología de los indicadores desarrollados, se ha tenido en cuenta el siguiente esquema:

Ilustración 12: Tipología de los indicadores desarrollados



Fuente: Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Los cuatro tipos de indicadores centrales (calidad, resultados, servicios producidos y coste/eficiencia) del gráfico se refieren normalmente a servicios y programas concretos, y los de impacto/entorno en menor medida pues muchos de ellos son más globales. Los de Desarrollo no suelen estar asociados a programas concretos, y suelen definirse a nivel de toda la organización, o al nivel de cada servicio, y los económico-financieros recoge, básicamente,

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

información de carácter presupuestario.

El SIM desarrollado (Departamento de Hacienda y Finanzas-Diputación Foral de Gipuzkoa, 2003) diferencia los siguientes tipos de indicadores:

1. Calidad: satisfacción de los ciudadanos, cumplimiento de plazos, niveles de calidad y servicio, facilidad de acceso, etc.
 2. Coste/eficiencia: tanto coste de los recursos (Economía), como eficiencia en su utilización (Servicios o Resultados/Recursos).
 3. Desarrollo (personas/organización): desarrollo de capacidades o competencias y satisfacción de las Personas y desarrollo de la propia organización, de los sistemas de información, etc.
 4. Impacto/Entorno: Indicadores de impacto final sobre ciudadanos y su calidad de vida, y de situación socioeconómica del entorno, es decir, del municipio.
 5. Indicadores económico-financieros, que miden la situación económica y financiera general de la entidad.
 6. Resultado: eficacia de los programas y actuaciones propias, es decir, su impacto directo.
 7. Servicios producidos: salidas, productos y servicios producidos, niveles de cobertura, etc.
- **Nivel 3: RATIO.** Dentro de cada indicador puede haber más de un ratio. La evolución del número de ratios desarrollados es la que se detalla en la tabla adjunta:

Tabla 40: Evolución de los ratios desarrollados

SERVICIO		2003	2006	Diferencias		
				2006-2003	2011	Diferencias
					2011-2006	
1	Perfil del municipio				42	42
2	Secretaría	68	71	3	15	-56
3	Personal	67	74	7	32	-42
4	Seguridad Ciudadana	41	46	5	32	-14
5	Protección Civil	16	20	4	10	-10
6	Servicios Sociales	70	76	6	34	-42
7	Promoción Social	29	59	30	13	-46
8	Sanidad	7	11	4		-11
9	Educación	43	60	17	23	-37
10	Vivienda	26	30	4	21	-9
11	Urbanismo	33	37	4	22	-15
12	Alumbrado Público	10	15	5	11	-4
13	Parques y jardines	14	16	2	13	-3

Capítulo 5: La experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa

SERVICIO	2003	2006	Diferencias			
			2006-2003	2011-2006		
14	Suministro de aguas y saneamiento	31	37	6	22	-15
15	Gestión de residuos	16	30	14	27	-3
16	Limpieza viaria	8	12	4	9	-3
17	Cementerios	11	15	4	12	-3
18	Medio Ambiente	15	22	7	11	-11
19	Protección de los consumidores	10	14	4	12	-2
20	Cultura	67	100	33	64	-36
21	Deportes	29	46	17	43	-3
22	Archivo	27	31	4	22	-9
23	Patrimonio	19	23	4	15	-8
24	Fiestas y festejos	18	22	4	17	-5
25	Euskera	36	49	13	40	-9
26	Juventud	39	51	12	17	-34
27	Comunicación Social y participación ciudadana	14	17	3	12	-5
28	Carreteras, caminos y vías públicas urbanas	14	18	4	11	-7
29	Transportes y otras infraestructuras básicas	4	8	4		-8
30	Infraestructuras agrarias y Agricultura	16	23	7		-23
31	Indicadores económico financieros	40	42	2	16	-26
32	Regulación Económica	17	29	12	19	-10
33	Comercio interior	8	12	4	10	-2
34	Industria	15	20	5	7	-13
35	Turismo	23	29	6	15	-14
36	Servicio de la mujer	15	20	5		-20
37	Indicadores económico funcionales	168	168	0	168	0
TOTAL DE RATIOS		1084	1353	269	837	-516

Fuente: elaboración propia

De los datos recogidos en esta tabla podemos manifestar que hay dos etapas claramente diferenciadas en el tiempo:

- a) 2003-2006: los gestores están muy motivados con el sistema diseñado y su alta participación genera un incremento sustancial (269 nuevos ratios, esto es, un 24,81% más) del número de ratios diseñados. Todos los servicios definidos como tales (salvo el catalogado como indicadores económico-funcionales) sufren modificaciones al alza.
- b) 2006-2011: los propios gestores son conscientes que, si bien el modelo diseñado puede tener algún recorrido, es poco operativo por el excesivo número de ratios planteados. En esta etapa se decide reducir drásticamente (516 ratios, esto es, más del 38%) el número de ratios. Todos los servicios definidos como tales (salvo el catalogado como

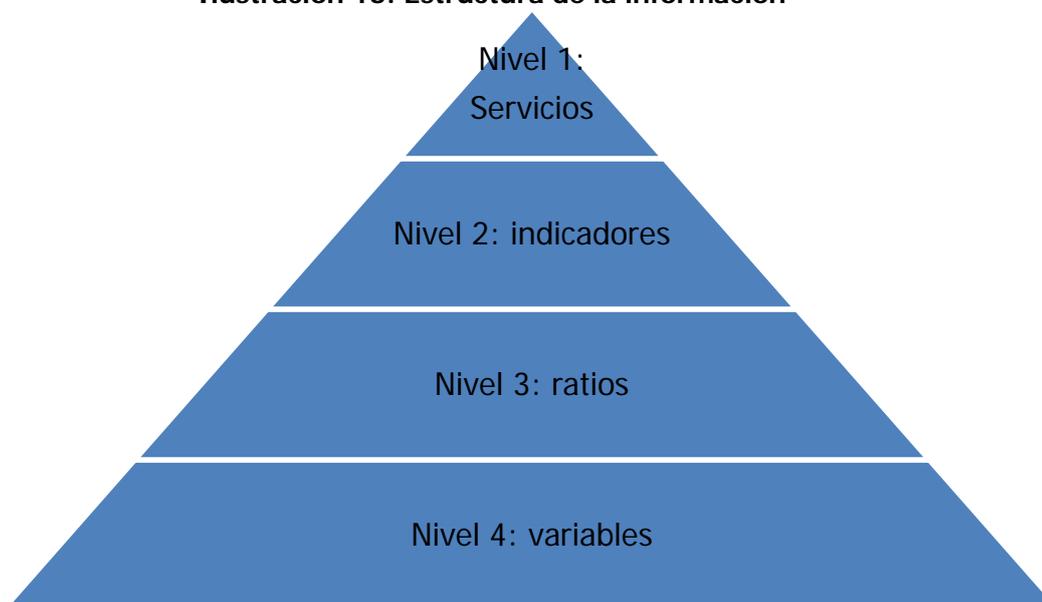
PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

indicadores económico-funcionales y el "servicio" catalogado como "perfil del municipio" que surge por primera vez) sufren modificaciones a la baja.

- **Nivel 4: VARIABLE:** se entiende por variable aquel dato que proporcionan los distintos gestiones locales a través de los cuales se elaboran todos los ratios e indicadores. Si bien en un principio el número de variables alcanzó la cifra de 1.193, tras el proceso de revisión llevado a cabo a finales de 2008 este guarismo se redujo hasta los 712 actuales.

Gráficamente, en función del caudal de información de cada uno de ellos, podemos presentar estos 4 niveles de la siguiente manera:

Ilustración 13: Estructura de la información



Fuente: elaboración propia

5.3.4. Situación actual del SIM

El sistema fue ideado para que voluntariamente participaran los municipios de más de 5.000 habitantes, con la excepción de la capital de provincia Donostia-San Sebastián por la estructura y dimensión especial del mismo. A comienzos del año 2003 había 30 municipios (actualmente hay 31) que reunían este requisito y 29 decidieron participar en la iniciativa.

Con objeto de conocer con mayor grado de precisión el nivel de participación de los ayuntamientos de Gipuzkoa en el sistema de indicadores municipales implantado el año 2003, adjunto se detalla la distribución de los municipios de la provincia en función del tamaño de la población a 1 de enero de 2011:

Tabla 41: Tamaño poblacional de los municipios de la provincia de Gipuzkoa

Tramo de población		Nº de municipios
0	100	0
101	500	23
501	1.000	9
1.001	2.000	13
2.001	3.000	5
3.001	5.000	5
5.001	10.000	13
10.001	20.000	14
20.001	30.000	3
30.001	50.000	1
50.001	100.000	1
100.001	500.000	1
>	500.000	0
Total municipios		88

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Después de 7 años de aplicación del modelo podemos extraer algunas conclusiones:

- a) Bajo nivel de participación real en el proyecto. La no existencia ni de obligatoriedad ni de incentivos en la elaboración de estos indicadores ha provocado, en parte, que el número real de los ayuntamientos que participan en el proyecto, manteniendo actualizados todos los datos en la plataforma, sea relativamente bajo.

Veamos cual es la situación real de la información proporcionada por los distintos agentes en relación a los siguientes años:

- Año 2007: se recoge los datos que han sido validados por los distintos gestores y publicados por el coordinador del ente local. Fecha de referencia para realizar el recuento: diciembre de 2008.
- Año 2008: se recoge los datos que han sido validados por los distintos gestores y publicados por el coordinador del ente local. Fecha de referencia para realizar el recuento: diciembre de 2009.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

- Año 2009: se recoge los datos que han sido validados por los distintos gestores y publicados por el coordinador del ente local. Fecha de referencia para realizar el recuento: diciembre de 2010.
- Año 2010: se recoge los datos que han sido validados por los distintos gestores y publicados por el coordinador del ente local. Fecha de referencia para realizar el recuento: diciembre de 2011.

Tabla 42: Grado de participación de los ayuntamientos

Servicio o Área	Nº Ayuntamientos con datos de 2007 publicados y validados	Nº Ayuntamientos con datos de 2008 publicados y validados	Nº Ayuntamientos con datos de 2009 publicados y validados	Nº Ayuntamientos con datos de 2010 publicados y validados
Perfil del municipio	0	0	0	0
Industria	1	0	0	0
Suministro de aguas y saneamiento	1	0	0	0
Comercio interior	2	0	0	0
Promoción Social	3	0	0	0
Turismo	0	2	1	0
Protección Civil	1	0	1	0
Comunicación Social y participación ciudadana	2	2	1	1
Limpieza viaria	3	0	1	0
Protección de los consumidores	3	1	1	1
Urbanismo	4	0	1	1
Medio Ambiente	5	0	1	0
Servicios Sociales	10	4	1	0
Personal	0	2	2	1
Alumbrado Público	2	1	2	1
Archivo	2	3	2	1
Juventud	2	3	2	0
Vivienda	3	0	2	1
Deportes	3	2	2	1
Cultura	3	4	2	1
Carreteras, caminos y vías públicas urbanas	4	1	2	1
Parques y jardines	4	1	2	1
Gestión de residuos	4	2	2	1

Capítulo 5: La experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa

Servicio o Área	Nº Ayuntamientos con datos de 2007 publicados y validados	Nº Ayuntamientos con datos de 2008 publicados y validados	Nº Ayuntamientos con datos de 2009 publicados y validados	Nº Ayuntamientos con datos de 2010 publicados y validados
Educación	4	3	2	1
Euskera	5	4	2	1
Cementerios	6	1	2	1
Secretaría	0	5	3	2
Patrimonio	3	3	3	2
Fiestas y festejos	3	4	3	1
Seguridad Ciudadana	5	2	3	0
Indicadores económico funcionales	10	8	4	3
Regulación Económica	10	8	5	3
Indicadores económico financieros	11	8	5	3

Fuente: Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa y elaboración propia.

Si agrupáramos estos datos en tramos en función del número de ayuntamientos que mantienen sus datos actualizados, el resultado es el que se recoge en la siguiente tabla:

Tabla 43: Datos actualizados por nº de servicios

Nº ayuntamientos	Nº servicios o áreas			
	2007	2008	2009	2010
0	4	10	5	12
1	3	5	8	16
2	5	6	13	2
3	8	4	4	3
4	5	4	1	0
5	3	1	2	0
6	1	0	0	0
7	0	0	0	0
8	0	3	0	0
9	0	0	0	0
10	3	0	0	0

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

Nº ayuntamientos	Nº servicios o áreas			
	2007	2008	2009	2010
11	1	0	0	0
TOTAL	33	33	33	33

Fuente: elaboración propia

El nº de servicios o áreas con un nivel de actividad muy bajo (no han sido validados por ningún ayuntamiento o tan solo han participado 1 o 2 ayuntamientos) se ha incrementado considerablemente: si el año 2007 había 12 servicios con este nivel de participación, el 2008 se incrementó a 21, el año 2009 la cifra alcanza los 26 servicios y el año 2010 casi todas las áreas (30) tienen este nivel de validación. En tan solo 3 años se ha casi triplicado este indicador.

En un número reducido de servicios (3 servicios el año 2010 frente a los 17 del año 2007) hay cierto grado de participación entre los ayuntamientos (intervienen entre 3 y 8 ayuntamientos).

En la actualidad no existen ningún servicio o área (aunque lo hubo en el proceso de validación y publicación de los datos del año 2007) en el que participen activamente más de 10 ayuntamientos.

Amén de los datos recogidos en el punto anterior, es de reseñar que en varios servicios validados y publicados el porcentaje de cumplimiento no es muy elevado y la información proporcionada está relacionada con el presupuesto del ente local.

Teniendo en cuenta estos datos podemos llegar a la conclusión de que el grado de participación es bajo y con una tendencia claramente decreciente.

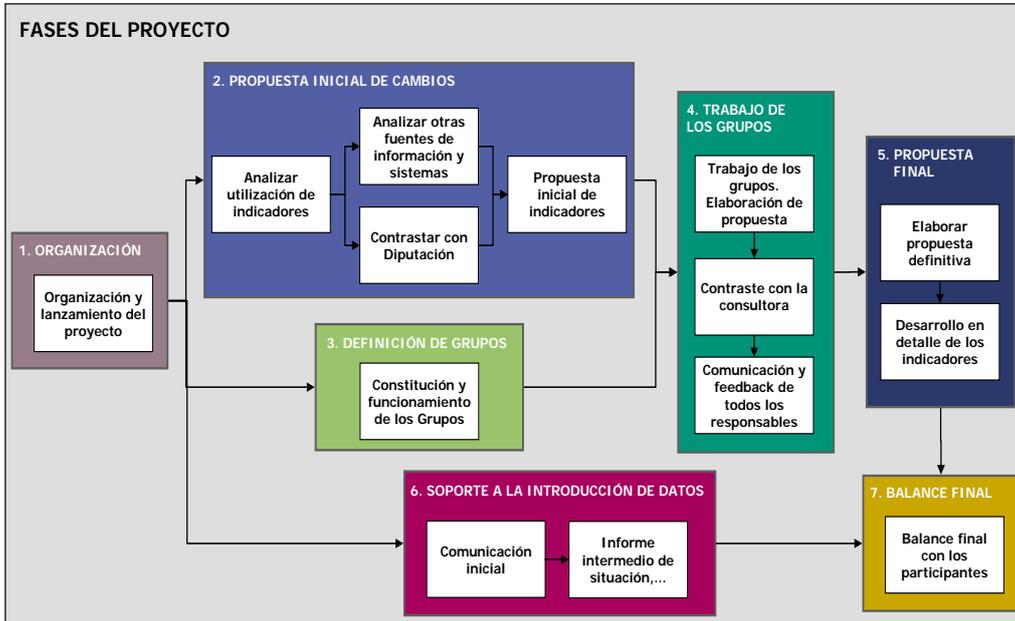
Si bien existe un protocolo (ver ilustración adjunta) para la revisión y simplificación del modelo diseñado, tal vez el grado de implicación de los gestores no es suficiente y su participación es más por inercia que por convicción. En relación a este protocolo se ha de advertir que su aplicación real se llevo a cabo durante un solo ejercicio.

En el protocolo de actualización del modelo diseñado se establecieron 7 fases a través de las cuales se ha conseguido integrar algunos servicios, ordenar con un criterio más adecuado otros y crear algún servicio nuevo. Así mismo, gracias a las recomendaciones emanadas por los distintos grupos de trabajo, y siguiendo las directrices establecidas en este protocolo, se ha conseguido reducir el número de indicadores, el número de ratios y el número de variables.

En este protocolo se establecía que con una periodicidad anual se reunirían los distintos responsables del sistema desarrollado y se elaboraría un informe de seguimiento para recoger los aspectos más relevantes de la evolución sufrida por el sistema durante un año. Lamentablemente durante los últimos años no se ha celebrado reunión anual por la parálisis que sufre el sistema.

Otra evidencia del grado de implicación real de los gestores en el proceso de mantenimiento de sistema diseñado es que este protocolo de actuación se aplicó en su totalidad un solo ejercicio.

Ilustración 14: Protocolo para la revisión y simplificación del modelo diseñado



Fuente: Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

- b) No existen modelos de referencia estables en el tiempo. Si bien en su fase inicial se analizaron distintos modelos de referencia, en la realidad las modificaciones que se plantean en el modelo diseñado se llevan a cabo en función de las propuestas consensuadas en los distintos grupos de trabajo, integrados por los gestores, representantes del departamento de Hacienda y Finanzas y la consultora contratada al efecto.
- c) Existe el deseo (Zurutuza Mujika, S., 2008) de continuar avanzando hacia un sistema de indicadores obligatorio para los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes. En la actualidad existen tres propuestas en este sentido:
 - Primera propuesta: Publicar los datos de 18 servicios y 50 indicadores.
 - Segunda propuesta: publicar 1 ó 2 indicadores por servicio.
 - Tercera propuesta: Publicar una comparativa funcional, mediante el análisis del gasto corriente por habitante.

5.4. Situación de los tres servicios seleccionados

Dado que el objetivo de la Tesis Doctoral se centra en el estudio de tres servicios públicos, analizaremos la realidad de cada uno de ellos en el sistema implantado.

Para conocer el grado de implicación real de los ayuntamientos participantes en la iniciativa, a continuación, se detalla el último año de validación de los datos:

Tabla 44: Último año de validación de los datos

Año validación	Servicios Sociales	Cultura	Deportes
2002	0	1	0
2003	3	1	1
2004	4	5	5
2005	3	8	3
2006	2	1	5
2007	4	2	2
2008	4	2	1
2009	1	2	1
2010	0	1	1
Total ayuntamientos	21	23	19

Fuente: elaboración propia

En la columna "año validación" se recoge la información relativa al último año de validación de los datos correspondientes a cada ayuntamiento y servicio analizados según los datos que proporciona el sistema a fecha 31 de diciembre de 2011.

Estos datos reflejan que (ver mayor desglose en la Tabla 46: Situación actualización datos Servicios Sociales, Tabla 47: Situación actualización datos Cultura y Tabla 48: Situación actualización datos Deportes):

- a) Si bien fueron 29 los ayuntamientos interesados en participar en el SIM, en la realidad no han sido más de 23 los que realmente han incorporado algún dato al sistema, y en la mayoría de los casos con poca continuidad.
- b) El desfase temporal existente entre lo acontecido en la realidad y lo reflejado en el sistema es considerable. En tan solo 1 ayuntamiento (ninguno en el caso de los servicios sociales) están actualizados los datos correspondientes al año 2010.
- c) Existen diferencias en el proceso de actualización de los diferentes servicios, fruto del grado de compromiso adquirido por cada uno de los

gestores. Si en cultura son 23 los entes que han incorporado algún dato relativo al servicio (aunque solo sea un año), en deportes esta cifra se reduce e 19.

Junto a esta información es interesante conocer cuál es el estado del mantenimiento del valor de las variables de cada ayuntamiento a nivel de los tres servicios objeto de estudio (media de cada uno de los servicios y medias de los tres conjuntamente):

Tabla 45: Porcentaje de cumplimentación de los datos validados

Año validación	Servicios Sociales	Cultura	Deportes	Media
2002	0,00%	50,00%	0,00%	50,00%
2003	47,67%	48,00%	67,00%	51,60%
2004	60,25%	40,20%	43,00%	46,93%
2005	50,67%	40,13%	86,33%	52,29%
2006	74,50%	4,00%	87,20%	73,63%
2007	54,75%	91,50%	88,50%	72,38%
2008	98,50%	89,50%	93,00%	95,14%
2009	85,00%	82,50%	81,00%	82,75%
2010	0,00%	98,00%	100,00%	99,00%
Media ayuntamientos	63,38%	54,30%	80,75%	64,44%

Fuente: elaboración propia

En general cuanto mayor es el porcentaje de incorporación de las variables que alimentan el sistema mayor es el número de indicadores y ratios que genera el mismo.

Los mayores porcentajes se corresponden con los últimos años porque en ellos se concentran las aportaciones realizadas por los ayuntamientos más implicados. Pero a medida que nos alejamos en el tiempo este porcentaje pierde fuerza por la escasa motivación de los gestores.

Con ánimo de conocer con mayor grado de detalle la situación de cada servicio seleccionado en cada uno de los ayuntamientos que participan en la iniciativa, se incorporan varias tablas con la siguiente información³⁷:

³⁷ Información disponible en el sistema a 1 de enero de 2012

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

- Código ayuntamiento: con objeto de mantener el anonimato de cada ente se ha asignado un código a cada ayuntamiento, código que es coincidente en las tres tablas.
- Datos validación: último año al que corresponden los datos validados.
- Última validación: fecha en la que gestor-responsable del servicio valida los datos correspondientes al servicio.
- Fecha publicación: fecha en la que el coordinador del ente local publica los datos validados con objeto de que los gestores de todos los ayuntamientos participantes en el proyecto puedan visualizarlos.
- Cumplimentado: porcentaje de variables validadas y publicadas sobre el total de las diseñadas.

a) Servicios sociales

Tabla 46: Situación actualización datos Servicios Sociales

Código ayuntamiento	Datos validados	Última validación	Fecha publicación	Cumplimentado
1	-	-	-	-
2	2004	19/10/2005	02/11/2005	55%
3	-	-	-	-
4	2008	09/10/2009	09/10/2009	100%
5	2005	08/11/2006	05/01/2007	67%
6	2008	30/11/2009	30/11/2009	100%
7	2005	15/11/2006	24/11/2006	61%
8	-	-	-	-
9	2008	20/10/2009	20/10/2009	94%
10	2007	13/06/2008	-	67%
11	2009	28/05/2010	28/05/2010	85%
12	2007	11/11/2008	11/11/2008	82%
13	2008	06/07/2009	-	100%
14	2007	12/09/2008	-	70%
15	-	-	-	-
16	2006	10/10/2007	-	79%
17	-	-	-	-
18	-	-	-	-

Capítulo 5: La experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa

Código ayuntamiento	Datos validados	Última validación	Fecha publicación	Cumplimentado
19	2003	11/11/2004	09/11/2004	52%
20	2003	25/11/2004	29/11/2004	27%
21	-	-	-	-
22	2005	20/12/2006	20/12/2006	24%
23	2004	12/07/2005	04/10/2005	67%
24	2004	22/07/2005	10/08/2005	58%
25	-	-	-	-
26	2004	30/08/2005	06/10/2005	61%
27	2007	28/12/2007	-	0%
28	2006	10/09/2007	12/09/2007	70%
29	2003	18/02/2005	10/01/2005	64%

Fuente: Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

b) Cultura

Tabla 47: Situación actualización datos Cultura

Código ayuntamiento	Datos validados	Última validación	Fecha publicación	Cumplimentado
1	-	-	-	-
2	2004	29/11/2005	29/11/2005	42%
3	2004	06/10/2005	-	46%
4	2008	31/03/2009	09/10/2009	98%
5	2005	05/01/2007	05/01/2007	0%
6	2009	30/08/2010	31/08/2010	77%
7	2002	16/04/2004	16/04/2004	50%
8	-	-	-	-
9	2010	21/10/2011	-	98%
10	2008	03/02/2010	-	81%
11	2009	01/06/2010	28/05/2010	88%
12	2006	26/03/2009	19/05/2009	4%
13	2005	27/10/2006	30/10/2006	62%
14	2004	20/07/2005	24/10/2005	15%
15	-	-	-	-
16	2005	10/10/2007	-	52%
17	2005	25/09/2006	-	62%
18	2007	11/08/2010	27/04/2009	83%

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

Código ayuntamiento	Datos validados	Última validación	Fecha publicación	Cumplimentado
19	2005	16/03/2006	17/03/2006	35%
20	2005	26/06/2007	31/10/2006	48%
21	-	-	-	-
22	2005	05/01/2007	05/01/2007	0%
23	2004	05/08/2005	04/10/2005	42%
24	2004	21/07/2005	21/07/2005	56%
25	-	-	-	-
26	-	-	-	-
27	2007	08/01/2009	-	100%
28	2005	19/10/2006	13/11/2006	62%
29	2003	19/10/2004	14/10/2004	48%

Fuente: Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

c) Deportes

Tabla 48: Situación actualización datos Deportes

Código ayuntamiento	Datos validados	Última validación	Fecha publicación	Cumplimentado
1	-	-	-	-
2	2005	05/12/2006	05/12/2006	85%
3	2004	07/11/2005	-	56%
4	2008	28/03/2009	09/10/2009	93%
5	2005	08/11/2006	05/01/2007	74%
6	2004	18/10/2006	18/10/2006	0%
7	2004	29/08/2005	06/09/2005	59%
8	-	-	-	-
9	2010	21/09/2011	06/10/2011	100%
10	2007	16/06/2008	-	96%
11	2009	05/05/2010	20/05/2010	81%
12	2007	25/05/2009	25/05/2009	81%
13	2006	10/07/2007	09/10/2007	96%
14	-	-	-	-
15	-	-	-	-
16	2006	10/10/2007	-	96%
17	-	-	-	-
18	-	-	-	-
19	2003	11/10/2004	09/11/2004	67%
20	2006	20/07/2007	20/07/2007	100%
21	-	-	-	-
22	2005	20/12/2006	20/12/2006	100%

Código ayuntamiento	Datos validados	Última validación	Fecha publicación	Cumplimentado
23	2004	21/07/2005	04/10/2005	59%
24	-	-	-	-
25	-	-	-	-
26	2004	15/11/2005	15/11/2005	41%
27	2006	26/12/2007	26/12/2007	48%
28	2006	09/10/2007	18/10/2007	96%
29	-	-	-	-

Fuente: Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

De la lectura de los datos recogidos en estas tablas podemos deducir que:

- a) Hay 5 ayuntamientos que nunca han incorporado ningún tipo de información relacionada con alguno de los tres servicios.
- b) En determinados casos (ayuntamientos 10 y 16 en los tres servicios) aunque el gestor ha validado los datos correspondientes a su servicio el coordinador del ayuntamiento no ha publicado los mismos. El motivo de la no publicación puede ser doble: desavenencia con algún dato que precisa, en su opinión, de una revisión o demora injustificada.
- c) En términos generales tanto la validación como la publicación de los datos se llevan a cabo en fechas semejantes.
- d) En los tres servicios seleccionados se observa una gran disparidad en el porcentaje de cumplimentación. Llama la atención que en tan solo 7 ocasiones (3 en servicios sociales, 1 en cultura y 3 en deportes) se haya alcanzado el 100%.

5.5. Estudio de los indicadores y ratios correspondientes a los tres servicios seleccionados

Tal y como se ha detallado en el punto 5.3.3, el SIM desarrollado diferencia 7 tipos de indicadores:

1. Calidad: satisfacción de los ciudadanos, cumplimiento de plazos, niveles de calidad y servicio, facilidad de acceso, etc.
2. Coste/eficiencia: tanto coste de los recursos (Economía), como eficiencia en su utilización (Servicios o Resultados/Recursos).
3. Desarrollo (personas/organización): desarrollo de capacidades o competencias y satisfacción de las Personas y desarrollo de la propia

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

organización, de los sistemas de información, etc.

4. Impacto/Entorno: Indicadores de impacto final sobre ciudadanos y su calidad de vida, y de situación socioeconómica del entorno, es decir, del municipio.
5. Indicadores económico-financieros, que miden la situación económica y financiera general de la entidad.
6. Resultado: eficacia de los programas y actuaciones propias, es decir, su impacto directo.
7. Servicios producidos: salidas, productos y servicios producidos, niveles de cobertura, etc.

Con objeto de conocer la distribución del conjunto de indicadores-ratios³⁸ desarrollados en todos y cada uno de los 37 servicios o áreas analizadas, y comparar la realidad de los mismos con la correspondiente a los 3 servicios objeto de estudio en esta Tesis Doctoral, vamos a presentar en primer lugar una tabla donde se recogen los datos correspondientes a todos los servicios incluidos en el sistema:

Tabla 49: Tipología de ratios por servicio

SERVICIO	Calidad	Coste eficiencia	Desarrollo / personas	Impacto/ entorno	Indicadores económico-financieros	Resultados	Servicios producidos	TOTAL
Perfil del municipio	0	0	1	33	0	5	3	42
Secretaría	0	4	0	0	0	0	11	15
Personal	0	15	15	0	0	0	2	32
Seguridad Ciudadana	0	7	3	0	0	11	11	32
Protección Civil	0	6	2	2	0	0	0	10
Servicios Sociales	0	7	0	0	0	0	27	34
Promoción Social	0	4	0	0	0	2	7	13
Sanidad	0	0	0	0	0	0	0	0
Educación	0	18	0	0	0	0	5	23
Vivienda	0	4	0	2	0	15	0	21
Urbanismo	2	4	4	0	0	9	3	22
Alumbrado Público	1	4	0	0	0	5	1	11
Parques y jardines	1	5	0	0	0	3	4	13
Suministro de aguas y saneamiento	4	7	0	0	0	3	8	22

³⁸ En la concepción del SIM desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) en un indicador puede haber más de un ratio. Con objeto de homogeneizar los datos a comparar en cada uno de las entidades objeto de estudio, en esta tabla están recogidos los ratios elaborados por la DFG.

Capítulo 5: La experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa

SERVICIO	Calidad	Coste eficiencia	Desarrollo / personas	Impacto/ entorno	Indicadores económico-financieros	Resultados	Servicios producidos	TOTAL
Gestión de residuos	1	7	0	0	0	8	11	27
Limpieza viaria	1	6	0	0	0	0	2	9
Cementerios	0	6	0	0	0	3	3	12
Medio Ambiente	0	4	0	1	0	6	0	11
Protección de los consumidores	0	4	0	0	0	4	4	12
Cultura	0	9	0	1	0	16	38	64
Deportes	0	26	0	1	0	8	8	43
Archivo	0	4	0	0	0	10	8	22
Patrimonio	0	6	0	0	0	4	5	15
Fiestas y festejos	2	4	0	0	0	0	11	17
Euskera	0	10	0	5	0	13	12	40
Juventud	0	4	0	0	0	0	13	17
Comunicación Social y participación ciudadana	1	4	0	2	0	3	2	12
Carreteras, caminos y vías públicas urbanas	0	4	0	0	0	5	2	11
Transportes y otras infraestructuras básicas	0	0	0	0	0	0	0	0
Infraestructuras agrarias y Agricultura	0	0	0	0	0	0	0	0
Indicadores económico financieros	0	0	0	0	16	0	0	16
Regulación Económica	1	15	0	0	3	0	0	19
Comercio interior	0	4	0	2	0	2	2	10
Industria	0	4	0	0	0	3	0	7
Turismo	0	4	0	2	0	6	3	15
Servicio de la mujer	0	0	0	0	0	0	0	0
Indicadores económico funcionales	0	168	0	0	0	0	0	168
TOTAL DE RATIOS	14	378	25	51	19	144	206	837

Fuente: elaboración propia

Un primer dato relevante es la desigual presencia que tienen los distintos ratios en el conjunto de los servicios analizados:

Tipo de indicador-ratio	Nº	%
Calidad	14	1,67%
Coste – eficiencia	378	45,16%

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

Tipo de indicador-ratio	Nº	%
Desarrollo / personas	25	2,99%
Impacto/entorno	51	6,09%
Indicadores económico-financieros	19	2,27%
Resultados	144	17,20%
Servicios producidos	206	24,61%
Total indicadores-ratios	837	100,00%

Del total de 837 ratios desarrollados más del 85% se concentra en tres tipos de indicadores: coste/eficiencia (más del 45%), servicios producidos (cerca del 25%) y resultados (17%). La presencia del resto de indicadores es casi testimonial si lo comparamos con la totalidad del conjunto de los ratios presentes en el sistema.

Si partimos de la idea de que todos los indicadores son relevantes para reflejar la situación e incluso la evolución de lo acaecido en relación a un servicio, sería deseable que la batería de de indicadores presentes en cada servicio fuera similar en cuanto a número.

En relación a los tres servicios objeto de estudio, la distribución de los ratios mantiene el mismo grado de dispersión:

Tipo de indicador-ratio	SERVICIOS				Total	%
	Cultura	Deportes	Servicios sociales			
Calidad				0	0,00%	
Coste - eficiencia	9	26	7	42	29,79%	
Desarrollo / personas				0	0,00%	
Impacto/entorno	1	1		2	1,42%	
Indicadores económico-financieros				0	0,00%	
Resultados	16	8		24	17,02%	
Servicios producidos	38	8	27	73	51,77%	
Total indicadores-ratios	64	43	34	141	100,00%	

A diferencia del conjunto de servicios, hay tres tipos de indicadores-ratios que no tienen presencia en estos tres servicios: desarrollo/personas, calidad e indicadores económico-financieros, siendo la participación de los indicadores de impacto/entorno meramente testimonial.

Si bien en un principio la intención era otra³⁹, a lo largo de la evolución del proyecto se renunció a la posibilidad de establecer objetivos por indicador. Teniendo en cuenta que para la elaboración de los distintos indicadores se han creado diferentes grupos de trabajo integrados por personas conocedoras del servicio analizado y el bagaje de los 7 años transcurridos desde la implantación del sistema, hubiera sido deseable que, con ánimo de contribuir a la mejora de los servicios prestados, se diseñaran objetivos de diversa naturaleza, aspecto que se tendrá en consideración a la hora de diseñar el modelo de indicadores que se someterá a contraste entre los gestores municipales (ver capítulo 6 de la parte III de este Tesis Doctoral).

Con objeto de conocer con mayor grado de detalle el contenido real de todos y cada uno de los indicadores correspondientes a los tres servicios objeto de estudio, se han elaborado tres anexos (anexos V, VI y VII) con la siguiente información:

- Código: código interno que el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa ha asignado a todos y cada uno de los indicadores elaborados.
- Objetivo: propósito o meta que se pretende alcanzar.
- Denominación: nombre con el que identifica a cada uno de los indicadores.
- Numerador: variable cuantitativa que recoge el número superior de la fracción.
- Denominador: variable cuantitativa que recoge en número inferior de la fracción. En el caso de un indicador primario el número asignado es el 1.
- Unidad: refleja la naturaleza del resultado del cociente. Este resultado puede ser monetario (si la unidad es en euros) o no monetario (en el resto de casos).
- Tipo de indicador: calificación que se otorga a cada indicador en virtud de la tipología desarrollada en el punto 5.3.3.

El estudio del contenido de los anexos V, VI y VII se ha centrado en el análisis del grado de consistencia y la naturaleza primaria, secundaria, monetaria o no monetaria de los indicadores desarrollados en el SIM. En este sentido podríamos obtener los siguientes resultados y conclusiones:

³⁹ Siendo el sistema diseñado único para todos los municipios participantes en el proyecto, intentar fijar un único objetivo por indicador fue una tarea excesivamente complicada dado que los objetivos planteados por cada ayuntamiento no eran coincidentes y dependían de variables como el tamaño de la población, condiciones estructurales, prioridades económicas... No obstante, los responsables de la Diputación opinan que es posible implantar un sistema por objetivos porque permite realizar comparaciones y establecer objetivos en función de los prioridades de cada cual.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

1. Grado de consistencia: En relación a los 3 servicios objeto de estudio, y analizando la evolución de los ratios recogidos en la Tabla 40, observamos que los ratios actualmente vigentes en el sistema se han mantenido a lo largo del tiempo. Esto es, si bien en conjunto estos tres servicios han sufrido una reducción de más de 80 indicadores durante los últimos 5 años (de 2006 a 2011), los 141 que se mantienen vivos en la actualidad tuvieron su origen el año 2003 cuando se diseñó e implantó el SIM. Podemos afirmar por tanto que los ratios actuales son aquellos que han recibido el visto bueno continuado por parte de los agentes y tienen, por tanto, cierto grado de consistencia.
2. Indicadores primarios y secundarios. La mayoría (más del 90,00%) de los indicadores elaborados son de carácter secundario. Los servicios objeto de estudio presentan una distribución similar.

Tabla 50: Indicadores primarios y secundarios del SIM desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa

Tipo de indicador	Cultura		Deportes		Servicios Sociales		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Primario	5	8%	3	7%	3	9%	11	8%
Secundario	59	92%	40	93%	31	91%	130	92%
TOTAL	64	100%	43	100%	34	100%	141	100%

Fuente: elaboración propia

Entre los indicadores de carácter secundario destacan los que tienen un componente poblacional⁴⁰. Hay un total de 95 indicadores en cuyos denominadores participan variables poblacionales. Teniendo en cuenta el peso específico de los indicadores secundarios sobre el conjunto de indicadores desarrollados, podríamos calificar como sobredimensionada la importancia de la variable poblacional en el cálculo de los indicadores (en 2 de cada 3 indicadores interviene esta variable).

3. Indicadores monetarios y no monetarios. La mayoría de los indicadores (68,8%) desarrollados son de carácter no monetario, cualidad que no es uniforme en los tres servicios analizados:

⁴⁰ Indicadores secundarios en los que el denominador está integrado por el nº de habitantes de un municipio.

Tabla 51: Indicadores monetarios y no monetarios del SIM desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa

Tipo de indicador	Cultura		Deportes		Servicios Sociales		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Monetario	9	14,1%	19	44,2%	16	47,1%	44	31,2%
No monetario	55	85,9%	24	55,8%	18	52,9%	97	68,8%
TOTAL	64	100,0%	43	100,0%	34	100,0%	141	100,0%

Fuente: elaboración propia

Si en los servicios sociales y cultura la distribución es uniforme, en cultura más del 85,00% de los indicadores son de carácter no monetario.

Si cruzamos los indicadores primarios y secundarios con los monetarios y no monetarios el resultado es el que se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 52: Presencia de los indicadores monetarios y no monetarios entre los indicadores primarios y secundarios del SIM desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa.

	Cultura		Deportes		Servicios Sociales		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Primario	5		3		3		11	
Monetario	0	0,0%	2	66,7%	0	0,0%	2	18,2%
No Monetario	5	100,0%	1	33,3%	3	100,0%	9	81,8%
Secundario	59		40		34		133	
Monetario	9	15,3%	17	42,5%	16	47,1%	42	31,6%
No monetario	50	84,7%	23	57,5%	18	52,9%	91	68,4%
TOTAL	64		43		37		144	

Fuente: elaboración propia

Tal y como era previsible, la presencia de los indicadores monetarios dentro de los primarios es poco más que testimonial (18,2%) alcanzando cifras relativamente significantes (31,6%) en los indicadores secundarios.

5.6. Análisis D.A.F.O. del S.I.M.

Este punto es un compendio del análisis de la información procedente de tres fuentes:

- el sistema de indicadores municipales desarrollado por la Diputación Foral

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

de Gipuzkoa y recogido en este capítulo,

- el capítulo 6 donde se comparan los diferentes sistemas de indicadores desarrollados por las tres entidades de referencia utilizadas en esta Tesis Doctoral, y
- el trabajo de campo y las entrevistas personales realizadas con los gestores públicos y recogidos en la parte III de esta Tesis Doctoral.

ANÁLISIS INTERNO	
Fortalezas	Debilidades
Existencia de un sistema de información económico-financiero común.	Falta de recursos económicos, técnicos y humanos específicos
Experiencia adquirida durante los 8 años de aplicación del modelo de indicadores	Falta de incentivos para el personal implicado
Creación de redes entre los gestores de los diferentes servicios	Excesivo número de servicios implantado
Reconocimiento entre los gestores de los ayuntamientos de la calidad del Servicio de Compromisos Institucionales	Excesivo número de indicadores desarrollados
Creación de una plataforma específica que soporta todo el SIM desarrollado	Acceso restringido a la plataforma desarrollada
Los gestores municipales están habituados a trabajar con las nuevas tecnologías	Grupos de trabajo poco coordinados
Convencimiento de que las herramientas de gestión contribuyen a esta mejora	No excesiva implicación de los gestores políticos
	Dudas sobre la contribución real del sistema diseñado en la gestión del día a día.
Sistema de codificación de indicadores estable a lo largo del tiempo	Sistema de indicadores dirigido exclusivamente a los gestores técnicos y políticos
	El sistema de indicadores diseñado tiene carácter voluntario
Al responsable de cada servicio se le ofrece la posibilidad de solicitar la reasignación de recursos económicos en base a los resultados comparados obtenidos	No se informa de la fecha de incorporación o eliminación de un indicador, así como de sus modificaciones y su fundamentación

ANÁLISIS INTERNO	
Fortalezas	Debilidades
	No se especifica el objetivo a alcanzar por cada indicador
Los gestores participan directamente en la elaboración del panel de indicadores	Para cada indicador no se especifican cuáles podrían ser los distintos niveles de comportamiento o tendencia
	El sistema de información desarrollado no es de acceso libre a nivel de consulta

ANÁLISIS EXTERNO	
Oportunidades	Amenazas
Desarrollo de nuevas tecnologías que faciliten la labor de incorporación de datos al sistema	El riesgo de externalización de ciertos servicios
El reconocimiento de los gestores políticos de la necesidad de dotar de más recursos económicos a la administración local	
La percepción social de que la administración local debe ser más fuerte y mejor gestionada	
Posibilidad de reasignar los recursos económicos a las necesidades	La reducción de los presupuestos públicos originado por la crisis económica
Deseo de la ciudadanía de conocer con mayor grado de profundidad la realidad de lo que acontece en la administración pública en general y en la local en particular	
Aumento de competencias de la administración municipal en la futura Ley Municipal de Euskadi	

5.7. El modelo de gestión municipal por objetivos

Si bien la implantación del Sistema de Indicadores Municipales en el conjunto de los ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa con un nivel de población superior a los 5.000 habitantes representó uno de los proyectos más ambiciosos que el Departamento de Hacienda y Finanzas ha impulsado durante los últimos años en

materia de gestión pública local, los resultados obtenidos hasta la fecha no han satisfecho las expectativas generadas.

Con ánimo de seguir avanzando en la implantación de modelos que contribuyan a mejorar la gestión pública local, tal y como se recoge en el apartado 5.2 de este apartado, el Departamento de Hacienda y Finanzas optó por desarrollar un modelo de gestión municipal basado en objetivos en el año 2007 (Departamento de Hacienda y Finanzas-Diputación Foral de Gipuzkoa, 2007) en el que se diferenciaban los siguientes módulos:

Ilustración 15: Modelo de gestión municipal por objetivos



Fuente: Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

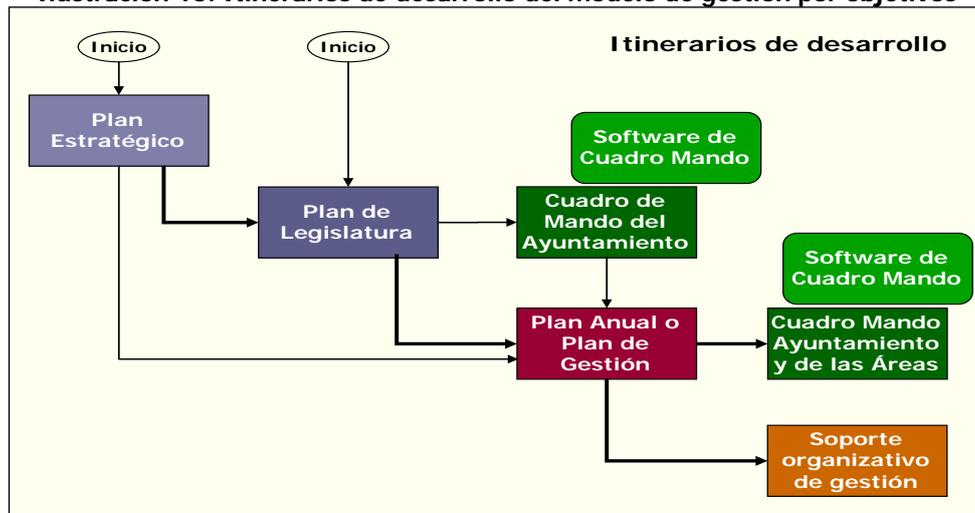
- Módulo 1: visión general de la gestión por objetivos.
- Módulo 2: el sistema de indicadores analiza unos modelos que ayudan a definir indicadores y sistemas completos o integrados, o Cuadros de Mando Integrales.
- Módulo 3: describe los procesos y resultados a obtener de la Planificación Estratégica, la del Municipio, habitualmente a largo plazo, y la del Ayuntamiento como Corporación, que podría ser cada 4 años, coincidente con la Legislatura.
- Módulo 4: analiza en detalle el proceso de Planificación anual y elaboración de los presupuestos, haciendo especial incidencia en la necesidad de fijar objetivos e indicadores de medida.
- Módulo 5: trata tanto del Seguimiento y control de la gestión, que se realiza internamente, como de la Rendición de cuentas al exterior, a los ciudadanos y otros agentes, ya que ambos se basan en la utilización de información.
- Módulo 6: trata de los aspectos organizativos y de gestión que son clave para soportar la gestión por objetivos.

Dada la importancia que desde la el Departamento de Hacienda y Finanzas otorgó a este proyecto, a finales de 2007 se aprobó un Decreto Foral (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2007) para impulsar y apoyar a las entidades locales en materia de gestión orientada a objetivos y resultados.

Teniendo en cuenta la lógica de desarrollo de las actuaciones subvencionables, se definieron unos itinerarios o caminos de avance aconsejables, que además de orientar, impedían acceder a subvenciones para actuaciones fuera del camino o ruta razonable.

El esquema siguiente recoge estos itinerarios de desarrollo:

Ilustración 16: Itinerarios de desarrollo del modelo de gestión por objetivos



Fuente: Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

- a) Plan Estratégico del municipio. Plan a largo plazo desde una perspectiva territorial del municipio, no sólo de la entidad, por lo que afectan a múltiples agentes del mismo. Consiste en una reflexión sobre el modelo de desarrollo futuro del territorio y en una definición de los objetivos y actuaciones más adecuadas para alcanzarlo.
- b) Plan de Legislatura. También llamado Plan de Mandato o Plan de Gobierno, es el Plan estratégico de actuación del órgano ejecutivo de la entidad para la legislatura, el conjunto de objetivos, estrategias y actuaciones que se fija dicho órgano al servicio de los objetivos de la entidad.
- c) Plan de Gestión Anual. Es el despliegue de los objetivos y actuaciones definidos en el Plan de Legislatura para cada uno de los ejercicios, junto con la incorporación de los objetivos y actuaciones propias de cada Área, y de modo integrado con la elaboración de los presupuestos. Se podrá incluir dentro de las actividades subvencionadas el apoyo al seguimiento o control de gestión interno.
- d) Cuadro de Mando Integral. El Cuadro de Mando Integral o Panel de indicadores, es una herramienta de gestión que de un modo integral, permite realizar el seguimiento de la gestión, monitorizando si se alcanzan o no los resultados establecidos.
- e) Cuadro de Mando de las Áreas. El Cuadro de Mando de las Áreas podrá abordarse junto con el Cuadro de Mando Integral, o de modo posterior, y podrá hacerse hasta en dos fases, abordando parte de las Áreas en cada fase.

f) Software para la gestión de indicadores y planes. Software tanto para la gestión de indicadores y Cuadros de Mando, como para el despliegue y seguimiento de estrategias, iniciativas o planes. Se priorizará aquel software que permita gestionar ambos aspectos de los objetivos: Indicadores y actuaciones.

g) Soporte organizativo a la gestión por objetivos. Consistirá en la definición, constitución y soporte inicial y tutorización de la puesta en marcha de órganos de coordinación y dirección ejecutiva, que apoyen el desarrollo de la gestión por objetivos en la entidad. Son los habitualmente llamados Comités de Gestión, Comités de Dirección, etc.

En cuanto a la grado de priorización de las ayudas contempladas, se estableció el siguiente orden de actuación:

1. Deberá comenzarse por el Plan Estratégico o el Plan de Legislatura. No se subvencionará ninguna otra actuación si no se ha abordado previamente alguna de estas dos, salvo excepcionalmente en los casos en que exista un plan previo equivalente, reciente y en vigor. No obstante podrá solicitarse el mismo año alguna otra actuación, como Plan Anual o Cuadro de Mando Integral, condicionada a la finalización del Plan inicial, y siempre que se cumplan los plazos exigidos.
2. Sólo se subvencionará el Cuadro de Mando Integral si se ha abordado antes el Plan de Legislatura, o el Plan de Gestión Anual si en lugar de Plan de Legislatura se realizó Plan Estratégico.
3. El Cuadro de Mando de las Áreas sólo se subvencionará si se ha abordado el Plan de Gestión, pudiendo hacerse el mismo año, en paralelo.

El interés despertado por esta iniciativa hizo necesario incrementar el crédito de pago previsto para este programa en un 12% durante el año 2008, partida presupuestaria que se ha mantenido durante el año 2009⁴¹.

El nº de entidades locales que han participado en los distintos proyectos subvencionados por el Departamento de Hacienda y Finanzas son:

a) En la convocatoria del año 2008:

⁴¹ Convocatoria 2009 del Programa para el desarrollo de planes y proyectos dirigidos a impulsar la gestión orientada a objetivos y resultados en entes locales de Gipuzkoa.

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

Proyectos Subvencionados	Entidades locales		Ayudas concedidas		
	Nº	%	Importe	%	Ayuda media
Plan Estratégico	3	9,09%	90.000,00	16,67%	30.000,00
Plan de Legislatura	29	87,88%	440.987,25	81,66%	15.206,46
Plan de Gestión Anual	1	3,03%	9.037,50	1,67%	9.037,50
TOTAL	33	100,00%	540.024,75	100,00%	16.364,39

b) En la convocatoria del año 2009:

Proyectos Subvencionados	Entidades locales		Ayudas concedidas		
	Nº	%	Importe	%	Ayuda media
Plan de Gestión Anual	14	50,00%	180.117,60	68,39%	12.865,54
Cuadro de Mando Integral	4	14,29%	24.373,50	9,25%	6.093,38
Cuadro de Mando de las Áreas	2	7,14%	11.970,00	4,55%	5.985,00
Software para la gestión de indicadores	2	7,14%	20.677,62	7,85%	10.338,81
Soporte organizativo a la gestión por objetivos	6	21,43%	26.219,12	9,96%	4.369,85
TOTAL	28	100,00%	263.357,84	100,00%	9.405,64

En relación a los resultados de ambas convocatorias se ha de advertir que:

1. La reducción en el importe de la subvención total concedida (de 540.024,75 euros a 263.357,84 euros) se debe a que las entidades locales interesadas en participar en estos proyectos realizaron la solicitud de participación en las acciones con mayor importe subvencionado (planes estratégicos y planes de legislatura) durante el año 2008.
2. Del total de 17 entidades diferentes que durante el año 2009 han continuado con alguna acción, 15 ya habían participado previamente en alguna iniciativa durante el año 2008.

Capítulo 6. Estudio comparativo de los tres modelos de indicadores

6.1. Introducción

Este capítulo pretende recoger los aspectos claves en el diseño de un modelo de indicadores y para ello se ha considerado adecuado realizar un análisis comparativo de los tres modelos, recogiendo nuestra opinión sobre cómo debería confeccionarse un modelo "tipo" de indicadores.

Para ello en primer lugar, y con objeto de garantizar que el contenido de cada uno de los tres capítulos anteriores recogen con fiabilidad la realidad de cada uno de los tres modelos de indicadores que se han utilizado como referencia en esta Tesis Doctoral, se contactó con cuatros personas con especial relevancia en el diseño, implantación, seguimiento y mejora de cada uno de ellos:

- Modelo *Audit Commission*: la revisión del capítulo 3 donde se analiza este modelo la llevó a cabo Elizabeth Peers, *Senior Audit Manager* de esa entidad y profesional que ha participado en diversos eventos presentado la realidad de esta entidad, referencia mundial en su ámbito de actuación.
- Proyecto SICIGAL de la FEMP: la comprobación de lo recogido en el capítulo 4 correspondiente a este modelo la ha realizado Helio Robleda, Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad Pública de Navarra, actual Presidente de la Cámara de Comptos de Navarra y uno de los principales impulsores de este proyecto.
- Modelo Diputación Foral de Gipuzkoa: el capítulo 5 que estudia las singularidades de las iniciativas llevadas a cabo por esta institución, ha sido contrastado por dos técnicos especialmente cualificados en materia de gestión pública local pertenecientes al Departamento de Hacienda y Finanzas de la propia Diputación: Xabier Gaztelumendi y Sebastian Zurutuza.

Dado que el objetivo de la Tesis Doctoral es sentar las bases metodológicas para el desarrollo de un modelo de indicadores de gestión para la administración local adaptado a las necesidades reales de los gestores de este tipo de entidades, se han definido en primer lugar cuales pueden ser las características generales que debe reunir un modelo de esta naturaleza.

Conocidas las cualidades deseables en este modelo, en segundo lugar se analiza el grado de cumplimiento de las mismas por parte de cada una de las referencias utilizadas en esta Tesis Doctoral.

6.2. Características de un sistema de indicadores de gestión

Del estudio de los tres modelos de indicadores desarrollados en los capítulos anteriores presentamos 31 características que, en nuestra opinión, debería reunir todo modelo de esta naturaleza y que junto al análisis empírico que se llevará a cabo en el capítulo 8 nos permitirá presentar un modelo marco de referencia (capítulo 9) que será objeto de contraste (capítulo 10) entre un colectivo de gestores especialmente cualificado.

Estas características son las siguientes:

1. En relación a la metodología aplicada (15):
 - 1.1. Participación directa en la elaboración de los indicadores: el hecho de que los gestores puedan intervenir en el proceso de gestación y mantenimiento del sistema de indicadores es considerado como un aspecto muy positivo.
 - 1.2. Grupos de trabajo por indicador: la existencia de personas aglutinadas en torno a un tema específico de su interés garantiza la solvencia de los resultados obtenidos.
 - 1.3. Ejemplos ilustrativos: con objeto de facilitar la comprensión del proceso de cálculo de cada indicador.
 - 1.4. Vinculación de indicadores: para completar, complementar y contextualizar la información proporcionada por varios indicadores.
 - 1.5. Existencia de un indicador: es conveniente fundamentar cuales han sido los motivos por los que se ha decidido crear un nuevo indicador.
 - 1.6. Codificación estable: en aras a facilitar la comparabilidad en el tiempo y en el espacio de un indicador es imprescindible que se diseñe un sistema de codificación estable a lo largo del tiempo.
 - 1.7. Referencias comparativas: con ánimo de mejorar la información proporcionada es deseable que el sistema desarrollado incorpore referencias de otras experiencias nacionales y/o internacionales de la misma o parecida naturaleza.
 - 1.8. Eliminación de un indicador: con objeto de facilitar la comparabilidad de la información, cuando se decida dar de baja a un indicador se debe informar cual es la razón que ha motivado tal decisión y la fecha a partir de la cual dejará de estar operativo.
 - 1.9. Creación de un indicador: con objeto de facilitar la comparabilidad de la información, cuando se decida dar de alta a un indicador se debe informar cual es la razón que ha motivado tal decisión y la

fecha a partir de la cual estará operativo.

- 1.10. Elaboración y control del catálogo de indicadores: además de participar en el diseño de los indicadores sería deseable que los gestores fueran los responsables del proceso de elaboración y control de los mismos porque de esta forma tendrían conocimiento de sus bondades y debilidades.
 - 1.11. Supervisión externa: con objeto de garantizar la credibilidad del sistema de indicadores es conveniente que un organismo externo e independiente supervise la labor realizada por los gestores y acredite el cumplimiento de los compromisos adquiridos.
 - 1.12. Toma de decisiones: la información proporcionada por el catálogo de indicadores diseñado debe servir de base para el proceso de toma de decisiones.
 - 1.13. Cumplimiento obligatorio: si se desea garantizar el mantenimiento en el tiempo de un sistema de esta naturaleza y fomentar la comparabilidad de la información es conveniente fijar qué indicadores deben ser elaborados con carácter obligatorio.
 - 1.14. Número de indicadores reducido: del estudio de los tres modelos de referencia analizados se deduce que en todos ellos las versiones iniciales contenían un número muy elevado de indicadores (en alguno caso más de 1.300). La realidad del día a día y la necesidad de disponer de herramientas útiles para la gestión ha reducido este número a cifras cercanas a los 100. No se pretende delimitar desde un principio el número de indicadores, pero es necesario reconocer que cuanto mayor es este número mayor es el riesgo de no uso del sistema.
 - 1.15. Sistema flexible: el nivel de éxito de este tipo de iniciativas está directamente relacionado con su grado de utilidad. A la hora de diseñar el catálogo de indicadores se deben tener en cuenta tanto los aspectos comunes a todos los municipios como las especificidades inherentes a cada uno de ellos. Estos es, debe ser un sistema suficientemente flexible que refleje tanto la realidad común como específica de cada municipio.
2. En relación a los objetivos e incentivos (4):
 - 2.1. Objetivos por indicador: si se desea conocer la eficacia de los recursos utilizados se deben establecer unas determinadas metas u objetivos por indicador. Estos objetivos irán en consonancia con las especificidades de la materia que se ha de medir y las características de la entidad a la que hacen referencia.
 - 2.2. Graduación de los resultados: al margen de que el sistema permita

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

fijar objetivos específicos por indicador y entidad, se debe establecer algún método que permite graduar los resultados obtenidos por cada indicador de forma que siempre se conozca cual es el nivel que pueden alcanzar tanto las buenas como las malas prácticas.

- 2.3. Plan de incentivos: con objeto de premiar a las buenas prácticas, se debe contemplar la posibilidad de implantar un plan de incentivos que gratifique al gestor y/o entidad que alcanza un determinado nivel de excelencia.
 - 2.4. Restricciones o penalizaciones: se debe contemplar la posibilidad de fijar algún sistema de penalización o restricciones en la gestión del gasto público para todas aquellas entidades que de forma reiterada e injustificada incumplen los objetivos consensuados previamente.
3. En relación al sistema de información implantado (12):
- 3.1. Año de implantación de cada indicador: el sistema desarrollado debe permitir conocer en todo momento el año de implantación de cada indicador.
 - 3.2. Modificaciones: junto a la información anterior es deseable que informe sobre todas y cada una de las modificaciones que ha sufrido desde la fecha de alta en el sistema.
 - 3.3. Naturaleza y alcance: como complemento del punto anterior, es conveniente que se proporcione información detallada sobre el porqué de cada una de las modificaciones habidas y el alcance de las mismas.
 - 3.4. Fecha de validación: a través de este dato se puede conocer el retardo entre la fecha real de incorporación de los datos al sistema y la fecha a la que hacen referencia estos datos. Esto es, nos permite conocer el desfase temporal de la información incorporada.
 - 3.5. Fórmula utilizada: en todo momento se deber proporcionar información suficiente sobre la forma de cálculo de cada indicador.
 - 3.6. Datos de la fórmula: junto al punto anterior es necesario que se conozcan los datos que permiten realizar el cálculo de cada indicador.
 - 3.7. Fuente de información: para completar los dos puntos anteriores es recomendable que se informe sobre la fuente que proporcionará los datos para el cálculo de cada indicador.
 - 3.8. Guía de referencia: es recomendable que exista una guía de

Capítulo 6: Estudio comparativo de los tres modelos de indicadores

referencia actualizada por indicador donde toda persona interesada pueda recurrir a ella para obtener la información necesaria en cada momento.

- 3.9. Transparencia: dado que uno de los rasgos que debe caracterizar a la gestión pública es su transparencia, el sistema desarrollado debe permitir consultar toda la información incorporada a toda persona interesada en la misma.
- 3.10. Foro de buenas prácticas: con objeto de fomentar el intercambio de experiencias (tanto buenas como malas,) entre el colectivo de gestores, es deseable diseñar un foro donde poder informar y ser informado.
- 3.11. Apartado de sugerencias y dudas: junto al punto anterior es de gran ayuda diseñar un sistema donde se puedan plantear todas las sugerencias y dudas que surgen en el proceso de implantación y mantenimiento de este tipo de iniciativas.
- 3.12. Sistema dirigido a la ciudadanía: puesto que la administración pública se debe a todos y cada uno de los ciudadanos a los que representa, el sistema establecido debe desarrollar indicadores compatibles con este cometido, suministrando la información necesaria para la comprensión de cada uno de ellos.

6.3. Análisis comparativo de los tres modelos

Con objeto de conocer en qué medida los tres modelos seleccionados cumplen con las características definidas en el punto anterior se ha elaborado la siguiente tabla:

Tabla 53: Características de los tres modelos de referencia

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO		DFG	FEMP	AC
1	Metodología aplicada			
1.1	Los gestores participan directamente en la elaboración del panel de indicadores	SI	SI	NO
1.2	Existe un grupo de trabajo por servicio donde se analiza el contenido de cada indicador	SI	SI	NO
1.3	Existen ejemplos ilustrativos para facilitar tanto el cálculo como la comprensión de cada indicador	NO	NO	SI
1.4	Se establece algún sistema que permita vincular indicadores para proporcionar una información más completa	NO	SI	NO
1.5	Se fundamenta el porqué de la existencia de un indicador	NO	NO	SI
1.6	Se mantiene la misma codificación a lo largo del tiempo	SI	NO	SI

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO		DFG	FEMP	AC
1.7	Se incorporan referencias nacionales y/o internacionales para la comparabilidad de los datos	NO	NO	NO
1.8	Para facilitar la comparabilidad se justifica cuando se ha decidido eliminar un indicador y porqué	NO	NO	SI
1.9	Para facilitar la comparabilidad se justifica cuando se ha decidido incorporar un nuevo indicador y porqué	NO	NO	SI
1.10	Personal de la propia institución se responsabiliza de la elaboración y control de los indicadores	SI	SI	NO
1.11	Un organismo externo e independiente supervisa el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el proceso de elaboración de cada indicador	NO	NO	SI
1.12	Los gestores utilizan como referencia estos indicadores en el proceso de toma de decisiones	NO	NO	SI
1.13	El cuadro de indicadores consensuado es de obligado cumplimiento para las entidades locales	NO	NO	SI
1.14	Número de indicadores reducido	NO	NO	SI
1.15	Se ha consensuado un cuadro de indicadores flexibles en función de determinadas variables: nº de habitantes de cada municipio, tasa de inmigrantes, índice de juventud, índice de vejez, ...	NO	NO	NO
2	Objetivos e incentivos			
2.1	Establece cuales son los objetivos a alcanzar para cada uno de los indicadores	NO	NO	NO
2.2	Por cada indicador se fijan referencias para medir su comportamiento	NO	NO	SI
2.3	Existe algún plan de incentivos para gratificar a los gestores o entidades con mejores calificaciones	NO	NO	NO
2.4	Se establece alguna limitación en la gestión pública para aquellos gestores o entidades que no alcanzan un nivel mínimo preestablecido y consensuado	NO	NO	SI
3	Sistema de información implantado			
3.1	El sistema proporciona información suficiente para conocer el año de implantación de cada indicador	NO	NO	SI
3.2	Se conocen los años en los que cada indicador ha podido sufrir alguna modificación	NO	NO	SI
3.3	Si ha habido modificaciones, se conoce cual ha sido la naturaleza y alcance de cada uno de ellos	NO	NO	SI

Capítulo 6: Estudio comparativo de los tres modelos de indicadores

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO		DFG	FEMP	AC
3.4	Permite conocer la fecha de validación de los datos incorporados al sistema y calcular el tiempo de demora por indicador	SI	NO	SI
3.5	Proporcionan información sobre la fórmula utilizada para el cálculo de cada indicador	SI	SI	SI
3.6	Cada indicador especifica el contenido del numerador y denominador	NO	SI	SI
3.7	Cada indicador informa sobre la fuente que suministra los datos	NO	NO	SI
3.8	Hay una guía de referencia por cada indicador	NO	NO	SI
3.9	El sistema de información desarrollado es de acceso libre a nivel de consulta	NO	SI	SI
3.10	Existe un foro de intercambio de buenas prácticas donde los gestores pueden recabar información sobre las mejores experiencias en cada materia	NO	SI	NO
3.11	Existe un apartado de sugerencias y dudas para cada indicador que permite recabar información añadida para una mejor comprensión	NO	NO	SI
3.12	La información recogida en los indicadores está dirigida a la ciudadanía	NO	NO	SI

Fuente: elaboración propia

Si recogiéramos en una tabla sintética el grado de cumplimiento de las características definidas anteriormente, el resultado sería el siguiente:

Tabla 54: Grado de cumplimiento de los tres modelos de referencia

Características del modelo	Total	DFG		FEMP		AC	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Metodología aplicada	15	3	20,00%	5	33,33%	9	60,00%
Objetivos e incentivos	4	0	0,00%	0	0,00%	2	50,00%
Sistema de información implantado	12	2	16,67%	4	33,33%	11	91,67%
Total	31	5	16,13%	9	29,03%	22	70,97%

Fuente: elaboración propia

PARTE II: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS TRES MODELOS DE REFERENCIA ANALIZADOS

Tal y como era previsible, la AC es la entidad que presenta mejores datos dado que su modelo se ha podido desarrollar a lo largo de tres décadas, habiendo dedicado a este cometido ingentes recursos económicos y humanos. En el polo opuesto se encuentra el modelo implantado por la DFG.

Es destacable el hecho de que tan solo haya cuatro características no recogidas en ninguno de los modelos, a saber:

- 1.7: Se incorporan referencias nacionales y/o internacionales para la comparabilidad de los datos.
- 1.15: Se ha consensuado un cuadro de indicadores flexibles en función de determinadas variables: nº de habitantes de cada municipio, tasa de inmigrantes, índice de juventud, índice de vejez, ...
- 2.1 Se establecen cuales son los objetivos a alcanzar para cada uno de los indicadores.
- 2.3. Existe algún plan de incentivos para gratificar a los gestores o entidades con mejores calificaciones

Así mismo es reseñable que tan solo haya una característica común a los tres modelos: 3.5 Proporcionan información sobre la fórmula utilizada para el cálculo de cada indicador.

Consideraciones de la parte II

A modo de colofón de la parte II se extraen los aspectos más relevantes de los diferentes puntos que han sido previamente analizados en los cuatro capítulos que integran esta parte de la Tesis Doctoral:

- 4. La *Audit Commission* durante sus 30 años de existencia ha contribuido a mejorar considerablemente la gestión de los servicios públicos en el ámbito de la administración pública local homogeneizando la información, aumentando la transparencia e impulsando la comparabilidad.**

La *Audit Commission*, desde su creación en 1983 hasta su completa remodelación a finales de 2010, ha conseguido que la contabilidad esté estandarizada, ha desarrollado una cultura de gestión del rendimiento en todos los municipios aumentando el grado de transparencia sobre el mismo a través de la información homogeneizada que proporcionan a los distintos agentes y ha impulsado a que los municipios asuman voluntariamente la responsabilidad de compararse como estrategia de mejora continua. La comparabilidad de la información ha permitido, en primer lugar, conocer las mejores prácticas en la gestión de los servicios públicos locales y, en segundo lugar, implantar estas mejoras en las entidades y servicios que reunían las condiciones adecuadas para ello.

- 5. La *Audit Commission*, mediante la incorporación del concepto de *Best Value* en el ámbito de la gestión de la administración pública local, consiguió fomentar la cultura de la valoración del rendimiento de los servicios públicos mediante el desarrollo de unos indicadores de gestión estandarizados.**

La *Audit Commission* (AC), desde su entrada en funcionamiento el 1 de abril de 1983, ha tenido como misión principal promover el mejor uso posible del dinero público, ayudando a los responsables de los diferentes servicios públicos locales a gestionar los mismos bajo los criterios de economía, eficacia y eficiencia. Desde su creación la AC ha mostrado un especial interés en medir el rendimiento por entender que de esta forma contribuía a mejorar los servicios públicos y el proceso de rendición de cuentas. Con objeto de ayudar a la consecución de este objetivo común, el año 2000 incorpora el concepto de *Best Value* en la gestión pública local. Mediante la implantación de los principios del *Best Value* en la gestión pública local del Reino Unido se consigue un control y una mejora de los servicios públicos, un aumento de las tareas encomendadas a la *Audit Commission*, y se desarrollaron por primera vez unos indicadores de gestión estandarizados.

- 6. Con la implantación de la evaluación global del rendimiento (CPA - *Comprehensive Performance Assessment*) la *Audit Commission* consiguió mejorar la gestión de los servicios públicos, pero el excesivo consumo de recursos tanto humanos como económicos condicionó su evolución.**

Como evolución de los indicadores de mejor valor (*Best Value Indicators*) y con objeto de realizar una evaluación global de la organización de determinados servicios calificados como relevantes, a finales del año 2002 se incorporó el concepto de evaluación global del rendimiento (CPA - *Comprehensive Performance Assessment*). Por primera vez había una metodología común para la evaluación del rendimiento a través de un sistema de estrellas, sistema que generaba una presión externa añadida dada su facilidad de comprensión para los distintos grupos de interés. Esta presión contribuyó a la mejora de la gestión de los servicios públicos dado que la información se publicaba en la página web de la AC y cualquier ciudadano podía consultarla. En general, el sistema desarrollado era muy completo y permitía medir, con cierto grado de objetividad, la actividad de las entidades locales y plantear acciones futuras que contribuían a una mejora de los servicios ofrecidos. No obstante, era un sistema muy intensivo en la generación de carga de trabajo a los gestores locales y económicamente muy caro.

- 7. Aunque la implantación de una serie de indicadores nacionales (*NIS - National Indicators Set*) agilizó el proceso de incorporación de información para la medición, evaluación y comparabilidad del rendimiento de los servicios públicos locales, el advenimiento de la crisis financiera mundial y la gestión que de la misma ha realizado el actual gobierno ha limitado su desarrollo hasta hacerlo inviable en las actuales circunstancias.**

Dado que los condicionantes establecidos para el mantenimiento de los CPA eran excesivos en plena crisis económica, durante el año 2009 se trabaja en el desarrollo del concepto de evaluación global del área (CAA - *Comprehensive Area Assessment*). Una de las fuentes de información principales utilizadas en el proceso de evaluación de este concepto fue la serie de indicadores nacionales (*NIS - National Indicators Set*). Esta serie, además de sustituir al resto de series, simplificó y redujo considerablemente el volumen de la información que las administraciones locales debían proporcionar a la administración central para medir el rendimiento de los servicios públicos. No obstante, coincidiendo con la llegada del partido conservador al gobierno central de Gran Bretaña, a finales del año 2010 se decidió disolver en el plazo de dos años a la *Audit Commission*, sustituyendo los NIS por los Single Data List con objeto de reducir el volumen de información que los gobiernos locales deben proporcionar a la administración central. Como consecuencia de esta remodelación se ha reducido la demanda de información sobre la

administración pública local, cada municipio tiene la responsabilidad de gestionar su propio rendimiento, la comparabilidad de la información es voluntaria y la función de la auditoría se centra fundamentalmente en analizar la sostenibilidad financiera de la entidad y sus prioridades de gasto, reduciendo considerablemente el contenido de la auditoría operativa.

8. El proyecto sobre la implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) auspiciado por la FEMP ha permitido homogeneizar el proceso de cálculo de los indicadores desarrollados y fomentar la cultura de la comparabilidad entre los gestores públicos.

Los objetivos de este proyecto se han vertebrado entorno a la implantación de un sistema de costes e indicadores en la Administración Local que contribuya a la mejora de la gestión de la administración pública local mediante la consecución de los objetivos incrementando la eficiencia de los medios y recursos, el cambio de la cultura de la organización, la generación de demandas de información, el incremento de la transparencia y la necesidad de la comparabilidad en base a unos indicadores relevantes de la gestión local. Esto es, se pretende, en el marco de la doctrina de la *New Public Management*, generar una sistemática de elaboración de información para la gestión, que sea útil para los usuarios (gestores, gobernantes, ciudadanos e instituciones tales como los órganos de control externo o tribunales de cuentas) facilitando la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Este proyecto ha conseguido el objetivo de la elaboración de una tabla de indicadores para la comparabilidad en la administración local, en una concepción muy cercana a la experiencia de la *Audit Commission*, ya que es la primera vez que en España se realiza un proyecto consensuado por los gestores y en el que participa el ámbito universitario.

9. Aunque la fórmula de colaboración establecida en el proyecto SICIGAL entre gestores locales y profesionales de la universidad está dando sus frutos, su carácter voluntario ha ido condicionando el futuro de la iniciativa.

En relación al proyecto SICIGAL podemos afirmar que, analizados los datos incorporados al sistema⁴² correspondientes al quinquenio 2005–2009 de los servicios sociales, deportes y cultura, el estado de mantenimiento de los distintos indicadores es relativamente bajo con una distribución desigual

⁴² www.costes-indicadores.com

entre los tres servicios analizados. Este hecho demuestra la dificultad de mantener en el tiempo iniciativas que, aun siendo muy generosas en el esfuerzo realizado por todas las partes implicadas y válidas para realizar comparaciones de modelos de gestión y resultados, su no incorporación en el ordenamiento legal vigente puede llegar a condicionar seriamente su futuro.

10. La falta de consistencia del sistema de indicadores desarrollado en el proyecto SICIGAL durante el período de estudio (2005-2009) puede limitar seriamente su utilidad para la comparabilidad si no se garantiza el mantenimiento de los principales componentes de los indicadores en el futuro.

Analizado el grado de consistencia de los indicadores recogidos en el sistema SICIGAL, medido en términos de mantenimiento a lo largo de los cinco años objeto de estudio de los componentes que forman parte de cada indicador, podemos concluir que poco más de la mitad de los indicadores desarrollados tienen una consistencia alta. El desarrollo de toda iniciativa que conlleva la necesaria participación de distintos tipos de agentes está sujeto a condicionantes de todo tipo que pueden influir en la evolución de los diferentes componentes del proyecto, máxime cuando se trata de armonizar estructuras orgánicas diferentes. En materia de indicadores se han incorporado excesivas modificaciones durante los cinco años objeto de estudio, circunstancia que ha limitado su comparabilidad en el tiempo.

11. Las iniciativas impulsadas por el departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa en materia de gestión pública local durante los 15 últimos años han contribuido a mejorar considerablemente la gestión de los servicios públicos por parte de los ayuntamientos.

Una de las características que define la actuación del departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa en materia de impulso de iniciativas que contribuyen a la mejora de la gestión pública local es su actividad prolífica. Fruto de este dinamismo se han llevado a cabo más de 15 acciones durante los tres últimos lustros y muchos de ellos se mantienen activos en la actualidad por la utilidad de la información proporcionada y su aplicación en el quehacer diario de los gestores públicos, por la facilidad de uso de las distintas plataformas desarrolladas, por la creación de redes de colaboración entre los gestores que participan directa o indirectamente en cada una de las iniciativas impulsadas, la calidad del asesoramiento que ofrece el Servicio de Compromisos Institucionales del departamento de Hacienda y Finanzas y su alto grado de credibilidad entre el colectivo de gestores públicos locales ...

- 12. En el proceso de desarrollo de todo modelo de indicadores es fundamental atender a las necesidades reales de los usuarios del sistema implantado para garantizar su supervivencia. Las limitaciones en el uso del Sistema de Indicadores Municipales (SIM) desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa se deben al hecho de que no se ajustan a las necesidades reales de los gestores locales.**

Una de las iniciativas más relevantes que en materia de gestión pública local ha impulsado recientemente el departamento de Hacienda y Finanzas en el conjunto del territorio de Gipuzkoa ha sido el Sistema de Indicadores Municipales (SIM). Aunque desde su creación el año 2003 ha atravesado por diferentes circunstancias, en el momento actual podemos calificar su situación de poco activo. Prueba de ello es el bajo nivel de participación real de los distintos agentes que intervienen en la iniciativa. Este hecho pone de manifiesto que a pesar de las ventajas que su uso adecuado proporciona, determinadas iniciativas llevadas a cabo han tenido un éxito muy limitado porque no han cubierto ni las expectativas ni las necesidades de los gestores.

- 13. La mayoría de los indicadores analizados en los tres servicios (cultura, deportes y servicios sociales) utilizados como referencia en cada uno de los tres sistemas de indicadores estudiados son similares en cuanto a su carácter secundario y mantienen diferencias notables en relación al componente monetario.**

En los tres tipos de servicios seleccionados y para los tres sistemas de indicadores analizados, la mayoría (promedio cercano al 90%) de los indicadores son de carácter secundario, esto es, en su proceso de cálculo participan varios indicadores de carácter primario. En relación a la naturaleza monetaria o no monetaria, es destacable el hecho de que, mientras en el proyecto SICIGAL los indicadores monetarios representan el 55% del total y en el proyecto SIM alcanzan un 31%, en el caso de los NIS de la AC no hay ningún indicador de esta naturaleza. Esta diferencia puede tener su justificación en la propia concepción de los sistemas de indicadores: en el caso de la AC la ciudadanía está muy presente y en los otros dos casos los destinatarios principales son los propios gestores locales.

**PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE
INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS**

Introducción

En el proceso de consecución del objetivo fundamental de esta Tesis Doctoral, sentar las bases metodológicas de un modelo de indicadores para la administración pública de ámbito local, se ha procedido a estudiar:

- por una lado, en la parte II (capítulos 3, 4, 5 y 6) se ha analizado con profundidad el contenido de los tres modelos de indicadores utilizados como referencia con objeto de detectar las cualidades que podría reunir un modelo de indicadores aplicable al conjunto de ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa.
- por otro lado, conocidas estas características, durante los cuatro capítulos (7 a 10) que integran esta parte III de esta Tesis Doctoral se analiza el trabajo realizado con los gestores públicos locales de Gipuzkoa (dado que es nuestro objeto de estudio) hasta conseguir especificar la naturaleza de las cualidades metodológicas que debería reunir el modelo de indicadores.

A continuación se procederá a delimitar el ámbito de estudio de cada uno de los capítulos enmarcados en esta parte III.

A lo largo del capítulo 7 se analizan diversos aspectos relacionados con las tareas previas vinculadas al trabajo de campo llevado a cabo con posterioridad. Entre estas tareas podríamos citar a las siguientes:

- la descripción de los cuatro borradores previos a la encuesta definitiva, con el detalle de los participantes en cada uno de ellos y las mejoras incorporadas en cada borrador.
- la definición del contenido de la encuesta definitiva, en el que han participado tres tipos de agentes (técnicos de la administración municipal, técnicos de la administración provincial y profesores universitarios), y el estudio de la naturaleza de las cuestiones planteadas en el mismo. El contenido integro de la encuesta se recoge en el anexo X.
- el proceso de selección del soporte para la realización de la encuesta en el que se analizaron más de diez cualidades.
- la creación de las claves para el acceso a la plataforma seleccionada, la incorporación de la información solicitada y la obtención de los resultados generados.
- el estudio de las cuatro fases de envío y seguimiento de la encuesta.
- el análisis de las cuatro herramientas utilizadas para la realización del

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

trabajo de campo.

Estudiado el contenido de las tareas previas a la realización de la encuesta, a lo largo de los distintos puntos del capítulo 8 se analizan e interpretan los distintos resultados del trabajo de campo llevado a cabo.

En primer lugar se detallan los catorce puntos, distribuidos en tres bloques, en los que se estructura la encuesta. Conocido el porqué de su inclusión y la información que proporcionan, se presenta la ficha técnica del trabajo de campo desarrollado donde destacan dos datos: la tasa de respuesta del 20,78% y el error muestral del 7,70%.

Con objeto de establecer una secuencia lógica entre el análisis de las distintas tablas seleccionadas y el contenido del cuestionario web, se han mantenido en el mismo orden de redacción los tres bloques diseñados y los puntos recogidos en cada uno de ellos.

A la finalización de cada uno de los apartados desarrollados en los puntos 8.2., 8.3. y 8.4. se ha realizado un breve resumen de las conclusiones más relevantes sobre las cuestiones tratadas en cada uno de ellos.

Teniendo en cuenta que el objetivo principal de este estudio empírico es recabar la opinión de los gestores públicos locales de los ayuntamientos de Gipuzkoa sobre determinadas cuestiones que servirán de base, junto a la información proporcionada por la comparación de los tres modelos de referencia analizados en los capítulos 3, 4, 5 y 6 de esta Tesis Doctoral, para la elaboración de un modelo de indicadores, se ha optado por realizar un análisis descriptivo de las tablas seleccionadas.

Analizado el contenido de los tres bloques del cuestionario, en el penúltimo punto (8.5.) de este capítulo se realiza un estudio más específico de los resultados que generan las 57 encuestas que han sido previamente seleccionadas en función de su interés por participar en iniciativas de esta naturaleza.

Como colofón a este capítulo se ha incluido un punto donde, utilizando como documento soporte una tabla sinóptica para la presentación de algunos resultados, se pretende otorgar una visión más global de la opinión que los distintos tipos de gestores de la administración local de Gipuzkoa tienen sobre los sistemas de indicadores aplicables a este tipo de entidades.

Conocido el deseo de los gestores públicos locales de implantar un nuevo sistema de indicadores que abarque al conjunto de ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa, a lo largo del capítulo 9 se analizan las cuestiones que servirán de base metodológica para desarrollar el futuro modelo con objeto de que se convierta en una herramienta útil en el proceso de toma de decisiones.

A la hora de seleccionar las 26 cuestiones sobre las que se asentará el futuro

Introducción

modelo, se han utilizado, básicamente, las siguientes fuentes de información:

- a) el capítulo 6 que resume el contenido de los tres capítulos previos y analiza de forma sintética las similitudes y diferencias de los tres modelos de referencia utilizados en esta Tesis Doctoral, y
- b) el capítulo 8 donde se recoge el estudio de campo llevado a cabo entre los gestores públicos locales de los ayuntamientos de Gipuzkoa.

Una vez analizada cada una de las cuestiones metodológicas, se procede a elaborar una propuesta de ficha resumen de cada indicador. En esta ficha se incluye información sobre 22 puntos que, de forma sintética, reúne en una única referencia todos los datos necesarios para comprender con suficiente grado de precisión la realidad de cada indicador.

Para finalizar el capítulo 9 se elabora una tabla analítica con los 26 apartados metodológicos, estructurados en función del diseño otorgado al cuestionario utilizado en el trabajo de campo inicial. El contenido de esta tabla servirá de base y guía para cada una de las 14 entrevistas personales que se llevarán a cabo entre un colectivo muy específico con objeto de conocer cuál es el grado de aceptación de todas y cada una de las 26 cualidades analizadas en este capítulo.

Con objeto de conocer el grado de aceptación entre los propios gestores públicos locales de las cuestiones metodológicas detectadas en el capítulo anterior, a lo largo del capítulo 10 se presentan los resultados de las 14 entrevistas llevadas a cabo entre el siguiente colectivo:

- 12 gestores (interventores, secretario-interventores o técnicos superiores que trabajan en estas áreas) de ayuntamientos correspondientes a los 6 diferentes estratos de población utilizados en la Tesis Doctoral, y
- 2 técnicos especializados del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

El formato elegido para la realización del estudio es el de una entrevista semiestructurada, donde a cada entrevistado se le han formulado las mismas preguntas y en el mismo orden. En la entrevista se plantean las 26 cuestiones que, en nuestra opinión, son imprescindibles a la hora de diseñar el fundamento metodológico de un modelo de indicadores. Cada cuestión planteada es abierta y el entrevistado tiene plena libertad para manifestar su opinión. En el transcurso de la entrevista cada entrevistado ha tenido la posibilidad de hacer referencia a cualidades que, en su opinión, pueden tener alguna relevancia en materia de modelo de indicadores. Con objeto de recoger con total fidelidad la integridad del contenido de cada entrevista, cada reunión ha sido gravada con el consentimiento previo de cada entrevistado.

Como colofón de este capítulo se incluye un punto recapitulativo donde se cuantifica la evaluación que los distintos gestores han realizado sobre todas y cada una de las 26 cuestiones analizadas. Con este cometido cada entrevistado ha

**PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y
ANÁLISIS EMPÍRICOS**

tenido que calificar cada cuestión en función de una escala Likert con 10 niveles de respuesta, donde el 1 representa la valoración más baja y el 10 la más alta.

En el apartado de anexos correspondientes a esta parte III de la Tesis Doctoral se incluye la siguiente información:

- Anexo VIII: Escritos de presentación de la página web contratada (euskara y castellano) para la realización del cuestionario.
- Anexo IX: Escritos remitidos por la Directora General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa (euskara y castellano) a todos y cada uno de los 88 Alcaldes de los ayuntamientos de Gipuzkoa solicitando su participación en este estudio.
- Anexo X: Contenido del cuestionario ubicado en la página web www.uas-sim.net a la que tenían acceso determinados gestores de todos los ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa.
- Anexo XI: Relación de tablas diseñadas para analizar el contenido de las respuestas proporcionadas por los distintos agentes.

Capítulo 7. Primer estudio empírico (I): aspectos metodológicos para el diseño y creación del soporte para la realización de la encuesta

7.1. Introducción

Dado que el objetivo de la Tesis Doctoral es sentar las bases metodológicas para diseñar un modelo de indicadores de gestión para la administración local adaptado a las necesidades reales de los gestores de este tipo de entidades, se ha utilizado una doble vía para obtener la información necesaria de cara a la consecución de este cometido:

- a) Analizar tres modelos de referencia en materia de indicadores de gestión: uno internacional (AC), otro nacional (FEMP) y otro de ámbito local (DFG). Durante los cuatro capítulos que integran la parte II de esta Tesis Doctoral, se han estudiado con profundidad los tres modelos utilizados como referencia, y
- b) Conocer la opinión que los propios gestores tienen en relación a este tipo de materias. Para ello determinados gestores de la totalidad de ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa, al ser nuestro objeto de estudio, han tenido la oportunidad de valorar el contenido de un cuestionario online elaborado en función de la información proporcionada por el proceso descrito en el párrafo anterior.

En relación al primer punto, en el capítulo 6 se ha analizado en qué medida cada uno de los tres modelos cumple con cada una de las 31 características identificadas como deseables en todo sistema de indicadores.

En relación al segundo punto, en esta parte III, y en concreto en el capítulo 8, desarrollaremos la opinión de los gestores, siendo necesario explicar previamente el proceso de gestación de la encuesta final, que se expone en el presente capítulo 7, y que ha servido de base para la realización del trabajo de campo. En este proceso han participado técnicos cualificados del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, profesores de la UPV/EHU y gestores públicos locales.

Conocido el proceso de gestación de la encuesta, en segundo lugar se desgrana la naturaleza de las cuestiones que se han recogido en la versión definitiva agrupadas en torno a tres bloques principales.

Definido el contenido del cuestionario que será objeto de valoración por parte de determinados gestores de todos y cada uno de los ayuntamientos de Gipuzkoa (capítulo 8), en tercer lugar se analiza el tema de la selección del soporte que dará cobertura al cuestionario especificando las funciones que como mínimo debe reunir para dar cumplimiento a los requisitos exigidos por el equipo de investigación.

Conocido tanto el contenido de la encuesta definitiva como la plataforma que lo albergará, en cuarto lugar se estudia la cuestión del procedimiento establecido para hacer llegar la encuesta al destinatario final así como el protocolo de seguimiento diseñado para conocer en tiempo real el nivel de participación de todos y cada uno de los gestores públicos locales a los que se ha dirigido esta consulta.

En quinto y último lugar se detallan las herramientas informáticas utilizadas por el equipo de investigación para realizar el trabajo de campo en esta Tesis Doctoral.

Aunque en el capítulo 8 se analizará en profundidad la información recogida en las encuestas recibidas, es necesario hacer mención de los condicionantes que han podido incidir en todo el proceso de cumplimentación del cuestionario por parte de los gestores públicos locales:

- Como consecuencia de las elecciones municipales de finales de mayo de 2011 se produce un cambio considerable en la mayoría de los equipos de gobierno locales de la provincia de Gipuzkoa y la incorporación de nuevos gestores políticos a estos equipos.
- La experiencia no excesivamente satisfactoria vivida por algunos de los destinatarios de esta encuesta en relación al Sistema de Indicadores Municipales impulsado por el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa durante los últimos años, descrito en el capítulo 5.
- La situación de dificultad financiera general y de la administración local en particular. Se da la circunstancia de que el mismo Departamento Foral que solicita la colaboración a los gestores públicos locales en una iniciativa que puede contribuir a la mejora de la gestión en la administración local, comunica a los mismos agentes en el mismo período de tiempo (finales del año 2011) de realización de la encuesta que los recursos financieros procedentes del Fondo Foral de Financiación Municipal⁴³ van a sufrir un recorte del 12,7% durante ese año.

7.2. Aspectos metodológicos para el diseño y creación de la encuesta (I): cuestiones previas y borradores

A la hora de plantear el trabajo de campo a realizar entre un determinado colectivo de gestores de todos los ayuntamientos de Gipuzkoa, la primera cuestión abordada ha sido el tema de la encuesta.

Analizado el contenido de varias encuestas realizadas en ámbitos semejantes, se

⁴³ Este recurso financiero representa, de media, cerca del 50% de los ingresos corrientes

Capítulo 7: Primer estudio empírico (I): aspectos metodológicos para el diseño y creación del soporte para la realización de la encuesta

decidió mantener una entrevista personal con el Dr. Dn. Luis Lizasoain Hernández, profesor del departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la UPV/EHU, y consumado especialista en la materia.

Durante esta entrevista se estudiaron determinadas cuestiones que han servido de base en el proceso de elaboración de la encuesta:

- Qué preguntar: se debe reflexionar en relación al cometido de la encuesta. Esto es, en el propio encabezamiento de la encuesta se debe especificar claramente cuál es el objetivo principal de la misma para que el encuestado conozca con suficiente antelación el cometido de tal iniciativa.
- Qué no preguntar: todas aquellas cuestiones que no vayan a ser objeto de valoración posterior no se deben formular en una encuesta.
- Encuesta online: analizados los pros y contras de una encuesta de esta naturaleza, se opta por la alternativa de realizar una encuesta online por las características específicas del grupo al que va dirigido.
- Continuidad: con objeto de facilitar la labor del encuestado, si se opta por la encuesta online, se debe seleccionar una plataforma que permita responder a las cuestiones planteadas en distintos periodos de tiempo.
- Grupos de discusión: se reflexiona sobre la conveniencia de realizar varias reuniones previas con diferentes grupos de discusión integrados por gestores a los que posteriormente se les remitirá la encuesta, con objeto de recabar sus recomendaciones.
- Anonimato: desde un principio se debe especificar cuál es el cometido de esta iniciativa y se debe garantizar el anonimato de los autores de las respuestas otorgadas.

Con estos mimbres se elaboraron varios borradores a modo de pre-test hasta llegar a la versión definitiva:

Tabla 55: Borradores de la encuesta definitiva

Borrador	Fecha	Participantes
Nº 1	1ª semana julio 2011	Equipo de investigación ⁴⁴ y técnicos cualificados de la DFG
Nº 2	2ª semana julio 2011	Equipo de investigación y profesores de la UPV/EHU
Nº 3	3ª semana julio 2011	Equipo de investigación y técnicos cualificados de la DFG

⁴⁴ Cuando se hace mención del equipo de investigación se refiere a los dos directores de la Tesis Doctoral y el doctorando

**PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y
ANÁLISIS EMPÍRICOS**

Borrador	Fecha	Participantes
Nº 4	2ª semana septiembre 2011	Equipo de investigación y gestores públicos locales

Fuente: elaboración propia

En cada una de las fases del proceso de gestación de la encuesta final se analizaron los siguientes puntos:

1. Primer borrador (primera semana de julio de 2011): siguiendo los consejos del Dr. Dn. Luis Lizasoain se elabora un primer borrador de encuesta que es presentado a dos personas con especial relevancia en esta Tesis Doctoral:
 - Xabier Gaztelumendi Lopetegi: Jefe de Sección de Financiación Institucional de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, y
 - Sebastián Zurutuza Mugika: Jefe de Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Tal y como se recoge en el punto 5.1 de esta Tesis Doctoral, el Servicio de Compromisos Institucionales al que pertenecen estas dos personas goza de una alta reputación entre el colectivo de gestores públicos locales de la provincia de Gipuzkoa. Por tanto, se considera imprescindible la estrecha colaboración con estas dos personas a la hora de planificar todo el trabajo de campo.

En esta fase, además de revisar el contenido de todas y cada una de las cuestiones planteadas, se analizaron otro tipo de temas que afectan a la logística del trabajo de campo: logotipos a incluir en los escritos a remitir a los ayuntamientos, idiomas en los que se iba a plantear el cuestionario, persona que firmaría los escritos, garantía del anonimato de las encuestas, destinatarios de las encuestas, seguimiento de la encuesta, tipos de plataforma para responder a las encuestas, ...

Se adoptó la decisión de enviar la encuesta a un doble colectivo:

- Técnico: responsables de los servicios de cultura, deportes y servicios sociales, así como al interventor o secretario-interventor del ayuntamiento, y
- Político: responsables de los servicios de cultura, deportes y servicios sociales.

El motivo principal por el que se desea conocer la opinión de ambos agentes es por la función específica que desempeña cada uno ellos en la gestión de la administración local y su alto grado de interdependencia en

proyectos de esta naturaleza: no es suficiente el impulso político si no acompañado de un alto compromiso técnico, como tampoco es válido un modelo promovido exclusivamente por gestores técnicos. En este tipo de iniciativas el trabajo en conjunto y la interacción entre ambos colectivos es clave para su supervivencia.

2. Segundo borrador (segunda semana de julio de 2011): teniendo en cuenta las aportaciones de los técnicos especializados de la fase anterior, se elabora un segundo borrador que es presentado a dos compañeros del departamento que, aunque conocedores de los objetivos principales de la Tesis Doctoral, desconocían por completo el contenido de la encuesta.

El objetivo principal de esta fase fue recabar información procedente de personas no especialistas en la temática sobre la dificultad de comprensión de todas y cada una de las cuestiones planteadas. Así mismo, se cronometró el tiempo necesario para dar respuesta a todos los ítems recogidos.

3. Tercer borrador (tercera semana de julio de 2011): una vez incorporadas las modificaciones sugeridas por estos profesores, se elaboró un tercer borrador y se sometió, una vez más, a consideración de los dos técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Esta nueva revisión se realiza con el cometido de detectar posibles errores en la conceptualización de determinadas preguntas, conocer el tiempo necesario que precisan las personas conocedoras del tema en dar una respuesta adecuada a todas las preguntas planteadas y recabar su opinión sobre el diseño definitivo del cuestionario.

En esta nueva revisión se decide que, previo a su envío definitivo, es deseable conocer la opinión que determinados gestores tienen sobre el contenido de todas y cada una de las cuestiones que se plantean. A la hora de decidir qué gestores deben participar en esta fase se ha acordado incorporar a interventores o secretario-interventores⁴⁵ de municipios correspondientes a todos y cada uno de los seis estratos de población que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas-TVCP (Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, 2010) establece a la hora de emitir sus informes:

- Menos de 1.001 habitantes
- De 1.001 a 5.000 habitantes
- De 5.001 a 10.000 habitantes
- De 10.001 a 20.000 habitantes
- De 20.001 a 50.000 habitantes

⁴⁵ Por ser las personas que tienen un conocimiento más integral del conjunto de la gestión municipal

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

- Más de 50.000 habitantes
4. Cuarto borrador (segunda semana de septiembre de 2011): tomando en consideración las sugerencias realizadas por los dos técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa se elabora un cuarto borrador que es remitido a los interventores o secretario-interventores de los siguientes ayuntamientos:

Tabla 56: Ayuntamientos participantes en la elaboración de la encuesta

Estrato	Ayuntamiento
< 1.001	Aizarnazabal
1.001 - 5.000	Zestoa
5.001 - 10.000	Deba
10.001 - 20.000	Oñati y Hondarribia
20.001 - 50.000	Eibar
> 50.000	Irun

Fuente: elaboración propia

La información suministradas por estos gestores permitió detectar algunos errores, mejorar el planteamiento de determinadas cuestiones, incorporar alguna cuestión adicional y quitar alguna pregunta que, en su opinión, no aportaba información relevante sobre la materia que se deseaba valorar.

7.3. Aspectos metodológicos para el diseño y creación de la encuesta (II): la encuesta

En el proceso de gestación de la versión definitiva han intervenido en sus distintas fases tres tipos de agentes con un alto grado de profesionalidad en sus distintos ámbitos de actuación:

- Técnicos de la administración municipal: integrado por un selecto grupo de interventores y secretario-interventor.
- Técnicos de la administración provincial: formado por dos personas con especial relevancia en el ámbito de la gestión pública local en la provincia de Gipuzkoa.
- Profesores universitarios: compuesto por varios profesores con diferentes cometidos.

Teniendo en cuenta las recomendaciones de estos agentes, a finales del mes de septiembre de 2011 se elaboró la encuesta definitiva (anexo X) en la que se diferenciaron tres bloques:

Capítulo 7: Primer estudio empírico (I): aspectos metodológicos para el diseño y creación del soporte para la realización de la encuesta

- Bloque I: en la que se recogen los datos de la persona que responde a la encuesta por una parte, y los datos de la entidad a la que hace referencia por otra.
- Bloque II: información relacionada con la experiencia de cada gestor en materia de sistemas de indicadores y estructurado en torno a los siguientes siete apartados:
 - Los sistema de indicadores,
 - Los sistemas de indicadores de la Diputación Foral de Gipuzkoa,
 - Los sistemas de indicadores en el Ayuntamiento,
 - Los sistemas de indicadores en su servicio,
 - Otros sistemas de indicadores,
 - El diseño de los sistemas de indicadores, y
 - La utilidad de los sistemas de indicadores en el proceso de toma de decisiones
- Bloque III: información relacionada con un nuevo sistema de indicadores, en el que se han establecido cinco apartados
 - Diseño y elaboración de un sistema de indicadores común,
 - Comparabilidad de un sistema de indicadores común,
 - Seguimiento de un sistema de indicadores común,
 - Incentivos de un sistema de indicadores común, y
 - Control de un sistema de indicadores común.

A la hora de diseñar las preguntas a formular en el cuestionario se han tenido en cuenta tanto aspectos cuantitativos como cualitativos (Hernández Sampieri y otros, 2006):

Tabla 57: Tipología (I) de las preguntas planteadas en el cuestionario

Bloque	Tipo de preguntas				
	Cualitativas		Cuantitativas		Total
	Nº	%	Nº	%	
I	1	9,1%	10	90,9%	11
II	7	26,9%	19	73,1%	26
III	1	5,3%	18	94,7%	19
Total	9	16,1%	47	83,9%	56

Fuente: elaboración propia

**PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y
ANÁLISIS EMPÍRICOS**

Del conjunto de cuestiones planteadas (56) la mayoría son de naturaleza cuantitativa (83,9%). No obstante dentro de este grupo existen preguntas de naturaleza mixta que aun teniendo un componente cualitativo se ha optado por considerarlas como cuantitativas porque en el conjunto de la pregunta el componente cuantitativo tiene mayor presencia.

El motivo principal por el que se ha decidido incluir tantas cuestiones de carácter cuantitativo está relacionado con el hecho de que el equipo de investigación deseaba acotar la investigación a aquellos aspectos que en su opinión tenían una especial relevancia a la hora de diseñar un marco de referencia para el posterior desarrollo de un modelo de indicadores.

Junto al carácter cualitativo o cuantitativo es interesante conocer el carácter abierto, cerrado o mixto (semiabierto o semi-cerrado) de las cuestiones analizadas:

Tabla 58: Tipología (II) de las preguntas planteadas en el cuestionario

Bloque	Tipo de preguntas						Total
	Abiertas		Cerradas		Mixtas		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
I	1	9,1%	9	81,8%	1	9,1%	11
II	7	26,9%	17	65,4%	2	7,7%	26
III	1	5,3%	14	73,7%	4	21,1%	19
Total	9	16,1%	40	71,4%	7	12,5%	56

Fuente: elaboración propia

La mayoría de las cuestiones planteadas son cerradas (71,4%) dado que el equipo de investigación deseaba conocer la opinión de los gestores públicos sobre determinadas cuestiones acotando las respuestas posibles a variables opciones preestablecidas. No obstante, algunas preguntas son totalmente abiertas (16,1%) por entender que es importante dejar libertad absoluta al encuestado a la hora de responder a determinadas cuestiones.

El tercer grupo en importancia lo representan las preguntas mixtas (12,5%), integradas por cuestiones que tienen uno o varios componentes cerrados y un componente abierto. Este tipo de preguntas se han formulado para ofrecer alguna posibilidad adicional no contemplada en la respuesta diseñada o para justificar el porqué de una respuesta cerrada.

Como resultado de la combinación de las dos tablas anteriores se ofrece esta tabla para conocer la naturaleza abierta, cerrada o mixta de las cuestiones cualitativas o cuantitativas:

Tabla 59: Tipología de las preguntas cualitativas y cuantitativas

Naturaleza	Tipo de preguntas						Total
	Abiertas		Cerradas		Mixtas		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Cualitativa	9	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	9
Cuantitativa	0	0,0%	40	85,1%	7	14,9%	47
Total	9	16,1%	40	71,4%	7	12,5%	56

Fuente: elaboración propia

Tal y como era previsible la totalidad de las preguntas de carácter cualitativo son de naturaleza abierta, aunque un componente de las mixtas pertenece a este grupo. En relación a las preguntas cuantitativas no hay ninguna abierta y la mayoría son cerradas (85,1%). No obstante, es destacable la presencia de las preguntas mixtas donde el componente cuantitativo es mayoritario.

Por último es interesante señalar que el tiempo medio estimado necesario para responder a todas y cada una las preguntas planteadas en el cuestionario se ha estimado en 15 minutos.

7.4. Selección del soporte para la realización de la encuesta

Junto al estudio de la configuración definitiva del cuestionario que sería objeto de evaluación por parte de determinados gestores públicos locales de la totalidad de ayuntamientos de Gipuzkoa, se analizó el tema de la selección de la plataforma que albergaría al cuestionario. En este proceso de selección estuvieron presentes, entre otros, los siguientes argumentos:

- Versatilidad de formato: dado que se deseaba estructurar las cuestiones planteadas en un determinado formato, se valoró muy positivamente el hecho de que la plataforma permitiera organizar las preguntas de forma personalizada.
- Compatibilidad: el acceso al cuestionario online debía ser compatible, por lo menos, con tres navegadores: internet explorer, chrome y firefox.
- Acceso limitado: solo podrían acceder al sistema aquellas personas que previamente habían sido autorizadas.
- En torno amigable: el encuestado tenía que sentirse cómodo dentro de la plataforma y ésta debía facilitar en todo momento la tarea a realizar.
- Guardado parcial: teniendo en cuenta que el tiempo medio estimado para responder a todas las cuestiones era de 15 minutos, debía incorporar la

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

posibilidad de contestar al cuestionario en momentos distintos.

- Cambio de idioma: en cualquier momento el encuestado debía tener la posibilidad de responder a las cuestiones planteadas en alguno de los dos idiomas oficiales, euskara y castellano.
- Contador visual: debía proporcionar información sobre el número de cuestiones resueltas y pendientes de resolución.
- Informe parcial y final: tanto si se guardaba parcialmente como una vez finalizado el cuestionario, la plataforma debía generar un informe de forma automática que recogiera la totalidad de las respuestas otorgadas y se enviara por correo electrónico al encuestado.
- Seguridad: el sistema seleccionado debía permitir el redireccionamiento del dominio al protocolo https para una transferencia segura de información, mejorar la fiabilidad, evitar intrusos y respuestas automatizadas no deseadas.
- Seguimiento permanente: con objeto de conocer el nivel de participación en todo momento, el sistema diseñado debía permitir acceder en tiempo real a la información incorporada por los encuestados.
- Exportación de la información: dado que la información recogida iba a ser tratada con posterioridad por programas estadísticos especializados en el tratamiento de la información (en concreto el Statistical Package for the Social Sciences - SPSS), debía ser un sistema que permitiera exportar toda la información incorporada por los gestores.

Con objeto de cumplir con el requisito de amigabilidad, se contrató un dominio de internet (www.uas-sim.net)^{46,47} donde se fueron albergando todas y cada de las versiones del cuestionario.

En este doble proceso de selección de la plataforma adecuada y su perfecta coordinación con el dominio contratado se ha contado con la colaboración de tres personas⁴⁸ pertenecientes a la junior empresa (JUNE) de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Donostia-San Sebastián de la UPV/EHU.

Cuando el encuestado se conectaba por primera vez a la citada página web que albergaba el cuestionario debía incorporar dos datos:

⁴⁶ La carta de presentación de esta página web está recogida en el anexo VIII de la Tesis Doctoral.

⁴⁷ uas-sim, acrónimo de udal adierazleen sistema-sistema de indicadores municipal

⁴⁸ Erlantz Allur, Erik Núñez e Irene Vázquez

Capítulo 7: Primer estudio empírico (I): aspectos metodológicos para el diseño y creación del soporte para la realización de la encuesta

- a) Correo electrónico: de esta forma la plataforma podía enviar a esta dirección electrónica tanto el informe parcial (cuando el encuestado decidía responder de forma escalonada en el tiempo) como el informe final del cuestionario, y
- b) Clave de acceso: con objeto de garantizar el acceso limitado y controlado de los encuestados. El código de acceso de 6 caracteres respondía a los siguientes criterios:
- 1er y 2do dígitos: se correspondían con el 20 de la provincia de Gipuzkoa.
 - 3er y 4to dígitos: desde el 01 al 88 en función del orden alfabético que le correspondía a cada ayuntamiento.
 - 5to dígito: del 1 al 6 en función de los seis estratos de población establecidos:
 - De 0 a 1.000 1
 - De 1.001 a 5.000 2
 - De 5.001 a 10.000 3
 - De 10.001 a 20.000 4
 - De 20.001 a 50.000 5
 - Más de 50.000 6
 - 6to dígito: del 0 al 9 en función de los 10 tipos de destinatarios que podían responder a la encuesta:
 - A) Responsables técnicos:
 - Servicio de cultura:0
 - Servicio de deportes:1
 - Servicio de cultura + deportes:2
 - NOTA: en el caso de que se presten conjuntamente
 - Servicios sociales:3
 - B) Responsables políticos:
 - Servicio de cultura:4
 - Servicio de deportes:5
 - Servicio de cultura + deportes:6
 - NOTA: en el caso de que se presten conjuntamente
 - Servicios sociales7
 - C) Interventor o Secretario-Interventor:8
 - D) Otros:9⁴⁹

⁴⁹ Este código estaba previsto para el personal de designación política que realizaba labores de control de gestión

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Aunque el universo poblacional al que va dirigido el cuestionario es de 616 personas⁵⁰ (en cada uno de los 88 ayuntamientos de Gipuzkoa se ha previsto que participen 7 personas: 3 técnicos, 3 políticos y el interventor o secretario-interventor), se han configurado 880 códigos de acceso (10 códigos por cada ayuntamiento) para intentar responder a la diversa casuística que se pudiera presentar. No obstante, la realidad ha resultado ser bastante más variada, pues se han dado situaciones diversas como por ejemplo:

- Servicios diferenciados a nivel técnico pero con un mismo responsable político,
- Servicios diferenciados a nivel político pero con un mismo responsable técnico,
- Mismo servicio en diferentes ayuntamientos gestionado por un único responsable técnico,
- Combinaciones de prestaciones de servicios distintas de las contempladas en el cuestionario,
- Personal, tanto técnico como político, interesado en participar en el cuestionario pero no perteneciente a ninguna de las alternativas contempladas,
- Etc.

Con objeto de facilitar la labor del encuestado se diseñó un sistema de ayuda para que, en todo momento, pudieran realizar todo tipo de consultas relacionadas tanto con la plataforma como con la metodología desarrollada y las preguntas planteadas en el cuestionario.

7.5. Procedimiento establecido para el envío y seguimiento de la encuesta

Elaborada la encuesta final y establecido el protocolo de acceso a la página web que albergaba a la misma, se debía diseñar el procedimiento a seguir para comunicar a los destinatarios de la misma el cometido de tal fin. El procedimiento establecido contemplaba cuatro fases:

⁵⁰ En el capítulo 8 de la Tesis Doctoral se analiza con detalle la ficha técnica de la investigación llevada a cabo

Tabla 60: Fases del envío y seguimiento de la encuesta

Fase	Fecha	Actuación	Nº de encuestas cumplimentadas
1	Última semana septiembre 2011	Escrito Directora General de Política Fiscal y Financiera	36
2	Primera semana noviembre 2011	Correo electrónico generalista	42
3	Tercera semana noviembre 2011	Correo electrónico personalizado	26
4	Primera semana diciembre 2011	Consulta telefónica	24

Fuente: elaboración propia

Conocido el esquema de las fases contempladas para el envío y seguimiento del cuestionario diseñado, a continuación detallamos con mayor profundidad el contenido de cada una de ellas:

1. Fase 1 (última semana de septiembre de 2011): dado que esta iniciativa ha contado desde su inicio con la estrecha colaboración del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, se acordó que fuera esta institución quien enviara una carta⁵¹ personalizada a todos y cada uno de los Alcaldes-Presidentes de todos y cada uno de los 88 ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa.

La persona elegida para firmar esta carta fue la Directora General de Política Fiscal y Financiera. El contenido de la correspondencia remitida incluía la siguiente información:

- En primer lugar se fundamentaba el porqué de este iniciativa, haciendo referencia a su carácter confidencial, acceso restringido y proporcionando los teléfonos y direcciones de correo electrónico de las personas que solucionarían todos los problemas que pudiera generar la plataforma que albergaba a la encuesta o las dudas de carácter metodológico que pudieran surgir a la hora de responder a las cuestiones planteadas.
- En segundo lugar se incluían las claves de acceso correspondientes a todos y cada uno de los 10 destinatarios de la encuesta.
- En último lugar se remitía en soporte papel el contenido íntegro de la encuesta con objeto de que los destinatarios tuvieran conocimiento

⁵¹ El contenido íntegro de la carta está recogido en el anexo IX de la Tesis Doctoral.

**PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y
ANÁLISIS EMPÍRICOS**

previo de las cuestiones que se formulaban.

Con esta iniciativa se pretendía que la persona que ostenta la máxima representación institucional a nivel político en cada ayuntamiento (Alcalde) hiciera de intermediario entre el colectivo de técnicos y políticos a los que se dirigía el cuestionario.

Con objeto de tener un conocimiento preciso de la evolución del número de cuestionarios cumplimentados, todos los días en los que la plataforma ha estado a disposición de los encuestados⁵² para responder a las preguntas formuladas se ha elaborado un informe de seguimiento, donde se conocía quien había accedido y qué había respondido.

Durante el período de cuatro semanas que abarca esta fase se cumplimentaron 36 encuestas.

2. Fase 2 (primera semana de noviembre de 2011): teniendo en cuenta que el nivel de respuestas alcanzado en la fase anterior no cubría las expectativas del equipo de investigación, se solicitó una autorización al Departamento de Hacienda y Finanzas para el envío de un correo electrónico a todos y cada uno de los interventores y secretario-interventores. En este correo se incluyó la misma información enviada en la fase anterior.

El motivo de esta misiva fue complementar la correspondencia enviada en la fase anterior dado que en determinados casos los destinatarios de las claves de acceso no recibieron la información necesaria para poder responder al cuestionario.

Si en la fase anterior se optó por otorgar la labor de mediador a la máxima representación institucional de carácter político, en esta se sigue con la misma pretensión pero a nivel técnico.

Durante el período de dos semanas que abarca esta fase se cumplimentaron 42 encuestas.

3. Fase 3 (tercera semana de noviembre de 2011): dado que el objetivo inicial era conseguir un nivel de respuesta cercano al 20% y teniendo en cuenta que durante las seis semanas anteriores se había superado ligeramente el 10%, se decidió enviar un correo electrónico personalizado a todos y cada uno de los interventores o secretario-interventores donde se les informaba de dos cuestiones:
 - Número de encuestas que se habían previsto recibir desde su ayuntamiento y número de encuestas recibidas, y

⁵² 16 semanas, desde el 1 de octubre de 2011 hasta el 20 de enero de 2012

Capítulo 7: Primer estudio empírico (I): aspectos metodológicos para el diseño y creación del soporte para la realización de la encuesta

- Códigos de acceso de todos y cada uno de los 10 potenciales destinatarios de la encuesta.

Durante el período de dos semanas que abarca esta fase se cumplimentaron 26 encuestas.

4. Fase 4 (primera semana de diciembre de 2011): analizado, junto a los técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa, el último informe de seguimiento correspondiente al mes de noviembre, se optó por contactar telefónicamente con aquellos ayuntamientos considerados estratégicos (cabeceras de comarca) y que no habían tenido un alto grado de participación en la iniciativa.

Durante el período de seis semanas que abarca esta fase se cumplimentaron 24 encuestas.

7.6. Herramientas utilizadas en el trabajo de campo

En el proceso de realización del trabajo de campo de esta Tesis Doctorales se han utilizado, básicamente, las siguientes cuatro herramientas informáticas:

- Página web: tal como se ha indicado en el apartado 7.4, con objeto de albergar el cuestionario en un entorno amigable y fácil de utilizar, se contrató un dominio de internet (www.uas-sim.net) a través del cual todas las personas autorizadas podían responder en el momento que estimasen más oportuno a todas y cada una de las preguntas formuladas.
- Formularios online: conocido el contenido definitivo de las preguntas a realizar y reservado en dominio de internet donde se ubicaría el cuestionario, se debía seleccionar una herramienta que cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos establecidos en el apartado 7.4 fuera capaz de generar formularios online. La herramienta seleccionada ha sido jotForm (www.jotform.com) porque cumple sobradamente (Castro Luna y Virgilio Méndez, 2010) con las necesidades que tenía el equipo de investigación en este ámbito. En concreto, utiliza la tecnología *WYSIWYG* (*What You See Is What You Get*), que permite visualizar en tiempo real el contenido de las respuestas otorgadas a las preguntas formuladas en un formato similar al que con posterioridad se utilizarán en la hoja de cálculo.
- Hoja de cálculo: la información incorporada por los encuestados en la web www.uas-sim.net se rescata a través de la herramienta anterior (www.jotform.com) en formato hoja de cálculo. Por cada cuestionario cumplimentado esta herramienta genera un informe con 152 columnas que hacen referencia a la siguiente información:
 - Información general: las primeras 6 columnas recogen datos relativos a la dirección IP del ordenador utilizado para responder al cuestionario, el día y hora, idioma (castellano o euskara), dirección de correo

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

electrónico y claves de acceso.

- Información en dos idiomas: dado que el encuestado podía decidir el idioma en el que deseaba cumplimentar la encuesta (castellano y euskara), por cada idioma genera 73 columnas (146 en total) que recogen la información correspondiente a todas y cada una de las 56 cuestiones planteadas, algunas de ellas con respuestas múltiples.

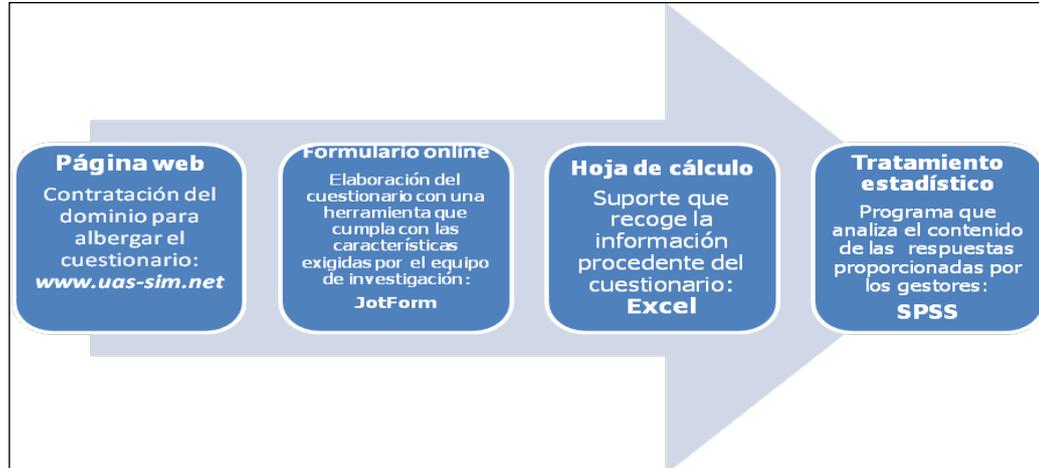
Teniendo en cuenta que el informe que genera la herramienta seleccionada para la elaboración del formulario online recoge información en estado virgen o bruto, es necesario hacer uso de otra herramienta para manipular estos datos y generar un nuevo archivo con el diseño deseado para su posterior tratamiento estadístico. La herramienta utilizada para este cometido ha sido Microsoft Excel 2007.

- Tratamiento estadístico: una vez diseñado el archivo Excel que recoge la información correspondiente a todas y cada una de las tablas (ver anexo XI) que serán objeto de análisis e interpretación en el capítulo 8, era necesario seleccionar otra herramienta que realizara esta labor con solvencia contrastada. El equipo de investigación decidió que la aplicación Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) cumplía sobradamente (Lizasoain Hernández y Joaristi Olarriaga, 2005) con las necesidades que se generaron en este ámbito de actuación.

Con todas estas herramientas se extrajeron resultados sumamente interesantes que serán analizados en el siguiente capítulo.

La siguiente ilustración recoge de forma sintética la intervención de las herramientas que se han utilizado en el trabajo de campo de la Tesis Doctoral.

Ilustración 17: Herramientas del trabajo de campo



Fuente: elaboración propia

Capítulo 8. Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

8.1. Introducción

En el capítulo anterior se ha esbozado el contenido general de cada uno de los tres bloques incluidos en la encuesta utilizada para realizar el trabajo de campo de esta Tesis Doctoral. El contenido específico de cada uno de ellos y, sobre todo, el porqué de la inclusión de las cuestiones planteadas es un tema que merece una mención especial, cuyo detalle y análisis de resultados se realizará en los siguientes apartados de este tema:

- Bloque I: datos generales

La información solicitada en este bloque, cuyo desarrollo se realiza en el apartado 8.2.2., se ha estructurado en torno a dos puntos centrales:

- 1.1 Datos personales: se recoge información sobre el sexo, la edad, el correo electrónico, la titulación académica, el servicio al que está adscrito, la experiencia en el cargo y la formación específica en materia de indicadores.

Con estos datos se desea recabar información específica de carácter personal de cada uno de los encuestados, información que puede ser utilizada de forma global a la hora de realizar un análisis más exhaustivo de determinadas cuestiones catalogadas de especial interés.

- 1.2 Datos de la entidad: se solicita información sobre el personal fijo y eventual de cada uno de los servicios a los que va destinada la encuesta, así como la evolución de la misma en los últimos 5 años.

Con esta información se pretende encontrar alguna justificación sobre el comportamiento de determinadas variables.

- Bloque II: los sistemas de indicadores de gestión municipal

Este bloque, cuyo desarrollo se realiza en los apartados 8.3.2. y 8.3.3., se ha estructurado en torno a 7 puntos:

- 2.1 Los sistemas de indicadores: se desea conocer si los gestores públicos locales tienen conocimiento de algún sistema de indicadores adaptado a las necesidades de las entidades locales. En el caso de que la respuesta sea favorable, se recaba información sobre las características generales de los sistemas que conoce el encuestado.

Se ha incluido esta información porque se desea conocer en qué

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

medida afecta el conocimiento previo de sistemas de indicadores a la implantación de nuevos sistemas.

- 2.2 Los sistemas de indicadores de la Diputación Foral de Gipuzkoa (desarrollados en parte en el apartado 5.3. de esta Tesis Doctoral): se recoge información sobre el grado de conocimiento de los sistemas de indicadores de gestión municipal impulsados por algún departamento de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Se pregunta sobre las plataformas virtuales desarrolladas y el nivel de consulta de las mismas.

Estos datos permiten saber cual es el grado de conocimiento de los gestores públicos locales de Gipuzkoa de las iniciativas que en materia de indicadores han llevado a cabo sus departamentos y, sobre todo, el uso real que los principales destinatarios de los mismos realizan en su gestión diaria.

- 2.3 Los sistemas de indicadores en el ayuntamiento: se recibe información sobre los sistemas de indicadores que se han implantado en cada ayuntamiento, la fecha de implantación, su situación actual y la valoración que realizan de esta experiencia.

A través de esta información se pretende conocer qué ayuntamientos han impulsado iniciativas en materia de sistemas de indicadores y el éxito de cada una de ellas.

- 2.4 Los sistemas de indicadores en el servicio: se recibe información sobre los sistemas de indicadores que se han implantado en cada ayuntamiento, la fecha de implantación, su situación actual, la valoración que realizan de esta experiencia y su posible contribución a la mejora del servicio en su conjunto.

Dado que en el seno de cada entidad local coexisten realidades de distinta naturaleza, este apartado recaba información sobre la realidad de cada uno de los tres servicios (cultura, deportes y servicios sociales) junto al área de intervención en materia de indicadores.

- 2.5 Otros sistemas de indicadores: si hasta ahora en este bloque se han planteado cuestiones relacionadas con sistemas de indicadores aplicados a las entidades locales, en este punto se desea conocer si el encuestado tiene conocimiento de otros sistemas de indicadores.

En este apartado se desea conocer si los encuestados han adquirido conocimientos adicionales que complementen su formación en materia de indicadores.

- 2.6 El diseño de los sistemas de indicadores: se recaba información sobre la posibilidad de que los gestores hayan tenido la oportunidad de participar en el diseño de algún sistema de indicadores, si han participado en qué se ha materializado y en el que caso de que no lo hayan hecho nunca se les plantea la posibilidad de participar en uno.

Con esta información se desea conocer la actitud que mantienen o estarían dispuestos a mantener ante un eventual proceso de creación de un nuevo sistema de indicadores.

- 2.7 La utilidad de los distintos sistemas de indicadores en el proceso de toma de decisiones: se obtiene información sobre la utilidad teórica que los gestores públicos locales otorgan a este tipo de sistemas y su aplicación real en el proceso de toma de decisiones.

Con los datos proporcionados por este punto se desea conocer qué relación existe entre concepto teórico de utilidad y su aplicación práctica diaria.

- Bloque III: implantación de un sistema de indicadores común

Este bloque, cuyo desarrollo se realiza en los apartados 8.4.1., 8.4.2. y 8.4.3., se ha estructurado en torno a 5 puntos:

- 3.1. Diseño y elaboración de un sistema de indicadores común: se recaba información sobre cuestiones tales como la predisposición de los gestores públicos locales en participar en un proceso de implantación de un nuevo sistema de indicadores que abarcara al conjunto de los 88 ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa, el motivo por el que participarían en este proceso, la elaboración de una guía de referencia por cada indicador, la relación de agentes que deberían participar en el proceso de diseño del sistema y, en último lugar, se pregunta sobre la naturaleza voluntaria u obligatoria de la misma.

Con estos mimbres se desea saber el posicionamiento de los gestores públicos locales ante el posible diseño de un nuevo sistema de indicadores.

- 3.2. Comparabilidad de un sistema de indicadores común: se recibe información sobre la vinculación entre distintos indicadores y sobre la justificación de los indicadores incorporados o eliminados del sistema.

Estas cuestiones son formuladas por entender que contribuyen a facilitar la comparabilidad de un sistema de indicadores en el tiempo y en el espacio.

- 3.3. Seguimiento de un sistema de indicadores común: planteada la cuestión de qué agentes deben participar en el proceso de diseño de un sistema de indicadores, se pregunta sobre los agentes que deberían fijar con carácter anual el cuadro de indicadores consensuado. Así mismo se pregunta sobre el desarrollo de una plataforma virtual donde se incorpore toda la información relacionada

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

con el sistema de indicadores y se recaba su opinión sobre la necesidad de crear un grupo de técnicos especializados en materia de indicadores.

Amén de diseñar un sistema de indicadores, se deben establecer las bases para su comparabilidad y garantizar un seguimiento del mismo. En este punto se recaba información sobre las cuestiones que afectan a esta materia.

- 3.4. Incentivos de un sistema de indicadores común: aun reconociendo que este tema es cuanto menos controvertido, se ha preguntado a los gestores públicos locales si son partidarios de establecer un sistema de incentivos para premiar a aquellas entidades con mejores calificaciones, quienes deberían ser incentivados, cómo se debería incentivar, si son partidarios de establecer objetivos mínimos por indicador y si estos deberían tener en cuenta las características específicas de cada municipio.

Esta información permite saber en qué medida los gestores son partidarios de incentivar las buenas prácticas y están dispuestos a fijar unos objetivos específicos por indicador.

- 3.5. Control de un sistema de indicadores común: como colofón de todo el proceso de implementación de un sistema de indicadores, se recaba información sobre la elaboración de un informe de seguimiento anual, sobre los agentes que deberían elaborarlo y se plantea la posibilidad de participar en una reunión anual para presentar el contenido del informe y analizar las propuestas de mejora esbozadas.

En esta última fase se pretende conocer en qué agentes se deposita la responsabilidad de elaborar un informe de gestión anual donde se recoge toda la información relevante del sistema.

Establecido el contenido específico del cuestionario al que debían responder los gestores públicos locales, conocida la dimensión (Ferrerías y otros, 1991) real del universo población al que iba destinada la encuesta, solo faltaba diseñar un procedimiento para conseguir una tasa de respuesta aceptable en este tipo de estudios y para esta modalidad de encuesta online. Conocidos algunos condicionantes (incentivos, personalización de los mensajes, invitaciones de recuerdo a la participación en el estudio, ...) que pueden influir (Sánchez Fernández y otros, 2009) en la consecución de los objetivos planteados en este tipo de cuestionarios web, se diseñó el procedimiento de envío y seguimiento detallado en el punto 7.5 de esta Tesis Doctoral.

La ficha técnica del trabajo de campo llevado a cabo es la que se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 61: Ficha técnica de la encuesta web

Ámbito geográfico	Ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa
Universo	616 Gestores públicos locales, tanto del ámbito técnico como del político, de tres servicios municipales y todos los secretario-interventores o interventores
Método de recogida de información	Encuesta online
Procedimiento de muestreo	<ul style="list-style-type: none"> • Fase 1: carta personalizada a cada Alcalde. 36 respuestas. • Fase 2: correo electrónico común a todos los interventores y secretario-interventores. 42 respuestas. • Fase 3: correo electrónico personalizado a todos los interventores y secretario-interventores: 26 respuestas. • Fase 4: contacto telefónico selectivo: 24 respuestas
Fecha de trabajo de campo	1 de octubre de 2011 a 20 de enero de 2012
Tamaño de la muestra	128
Tasa de respuesta	20,78%
Error muestral	7,70%
Nivel de confianza	95% ($z=1,96$) para el caso más desfavorable $p=q=0,5$
Tratamiento de datos	SPSS V. 19.0 Spanish

Fuente: elaboración propia

Con el conjunto de datos recibidos se ha elaborado un número considerable de tablas (ver anexo XI) de las que han sido seleccionadas aquellas que, en opinión del equipo de trabajo, aportan un mayor valor añadido al objetivo general de esta Tesis Doctoral: diseño de un sistema de indicadores municipal.

Aunque en el anexo XI se puede ver con mayor grado de detalle la composición de cada una de las tablas que se han elaborado, en conjunto se han diferenciado cinco tipos o clases de tablas:

Tablas de carácter cualitativo.....	14
Tablas de carácter cuantitativo de una variable.....	50
Tablas de carácter cuantitativo de dos variables.....	99
Tablas de carácter cuantitativo de tres variables.....	2
Tabla sinóptica de resultados.....	1

Determinadas tablas de carácter cuantitativo se han confeccionado en base a la información proporcionada por diversas preguntas diseñadas con el formato de un elemento de Likert con 10 niveles de respuesta donde el 1 representa la valoración más baja y el 10 la más alta.

Con objeto de establecer una secuencia lógica entre el análisis de las distintas

tablas seleccionadas y el contenido del cuestionario web, se han mantenido en el mismo orden de redacción los tres bloques diseñados y los puntos recogidos en cada uno de ellos.

A la finalización de cada uno de los apartados desarrollados en los puntos 8.2., 8.3. y 8.4. se ha realizado un breve resumen de las conclusiones más relevantes sobre las cuestiones tratadas en cada uno de ellos.

Teniendo en cuenta que el objetivo principal de este estudio empírico es recabar la opinión de los gestores públicos locales de los ayuntamientos de Gipuzkoa sobre determinadas cuestiones que servirán de base, junto a la información proporcionada por la comparación de los tres modelos de referencia analizados en los capítulos 3, 4, 5 y 6 de esta Tesis Doctoral, para la elaboración de un nuevo sistema de indicadores, se ha optado por realizar un análisis descriptivo de las tablas seleccionadas.

Analizado el contenido de los tres bloques del cuestionario, en el penúltimo punto (8.5.) de este capítulo se realiza un estudio más específico de los resultados que generan las 57 encuestas que han sido previamente seleccionadas en función de su interés por participar en iniciativas de esta naturaleza.

Como colofón a este capítulo se ha incluido un punto donde, utilizando como documento soporte una tabla sinóptica para la presentación de algunos resultados, se pretende otorgar una visión más global de la opinión que los distintos tipos de gestores de la administración local de Gipuzkoa tienen sobre los sistemas de indicadores aplicables a este tipo de entidades.

8.2. Datos generales de la encuesta

8.2.1. Introducción

Teniendo en cuenta que el universo poblacional al que se ha dirigido la encuesta está integrado en su totalidad por gestores públicos locales de todos los ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa, necesitamos conocer en primer el número de ayuntamientos y su población⁵³ distribuidos en función de seis estratos de población:

⁵³ Datos actualizados a 1 de enero de 2011

Tabla 62: N° de municipios y su población en la provincia de Gipuzkoa

Código	Estratos de población	Municipios		Población	
		Nº	%	Nº	%
1	1-1.000	32	36,36%	12.637	1,78%
2	1.001 - 5.000	23	26,14%	52.622	7,42%
3	5.001 - 10.000	13	14,77%	86.857	12,24%
4	10.001 - 20.000	14	15,91%	199.018	28,05%
5	20.001 - 50.000	4	4,55%	111.282	15,68%
6	> 50.000	2	2,27%	247.191	34,83%
Total		88	100,00%	709.607	100,00%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Aunque los destinatarios de la encuesta web eran los 88 ayuntamientos de Gipuzkoa, la participación real, con mayor o menor grado de intensidad, se ha reducido a 50 con la distribución que se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 63: N° de municipios que han participado en el estudio

Código	Estratos de población	Municipios		Población	
		Nº	%	Nº	%
1	1-1.000	15	30,00%	6.019	1,02%
2	1.001 - 5.000	11	22,00%	32.107	5,42%
3	5.001 - 10.000	9	18,00%	64.951	10,96%
4	10.001 - 20.000	10	20,00%	152.956	25,81%
5	20.001 - 50.000	3	6,00%	89.310	15,07%
6	> 50.000	2	4,00%	247.191	41,72%
Total		50	100,00%	592.534	100,00%

Fuente: elaboración propia

A tenor de estos datos podemos afirmar que el número de ayuntamientos participantes en el estudio ha sido razonable por cuanto que han intervenido entidades de todos los estratos.

Aunque inicialmente se habían diferenciado 7 tipos de agentes o encuestados por ayuntamiento (el responsable técnico y el político de los servicios de cultura, deportes y servicios sociales, y el interventor o secretario-interventor), el número de respuestas obtenidas (128) recomendaba llevar a cabo un proceso de reordenación con objeto de garantizar la validez de las conclusiones obtenidas. En este sentido, los diferentes encuestados se han agrupado en torno a tres tipos de agentes:

- Interventor: integrado por interventores y secretario-interventores. En

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

algún caso, se ha incorporado a este grupo personal de carácter técnico que, sin pertenecer a este colectivo, trabaja exclusivamente en el servicio de intervención y tiene una alta cualificación.

En opinión del equipo de investigación, este colectivo representa la columna vertebral del grupo de gestores públicos en el ámbito de su ayuntamiento. Su mayor o menor implicación puede condicionar en el mismo sentido la participación del resto de gestores, sobre todo de los técnicos.

- **Políticos:** integrado, fundamentalmente, por los responsables políticos de los tres servicios citados. En algunos casos han participado responsables técnicos de otros servicios, personal político liberado y adscrito a otros servicios así como alcaldes.

Aunque su vinculación con la entidad local puede ser más efímera que en el caso de los otros dos agentes, su concurso es relevante porque directa o indirectamente representa a la ciudadanía que le ha votado.

- **Técnicos:** integrado, fundamentalmente, por los responsables técnicos de los tres servicios citados. En algunos casos han participado técnicos de otros servicios.

El buen o mal funcionamiento de los servicios públicos está directamente relacionado con el grado de satisfacción del personal adscrito al mismo. Su participación en cualquier iniciativa es más que deseable porque en muchas ocasiones representan el único nexo de unión entre la entidad local donde trabajan y la ciudadanía a la que sirven.

No obstante, en algunas tablas se ofrecerán datos individualizados correspondientes a cada uno de los servicios seleccionados por entender que proporcionan información con cierto valor añadido.

Teniendo en cuenta este reagrupamiento, la distribución del universo poblacional entre la distinta tipología de ayuntamientos en función de los seis estratos de población diferenciados es la que se ofrece en la tabla siguiente:

Tabla 64: Universo poblacional por agentes

Código	Estratos de población	Intervención	Políticos	Técnicos	Total
1	1-1.000	32	96	96	224
2	1.001 - 5.000	23	69	69	161
3	5.001 - 10.000	13	39	39	91
4	10.001 - 20.000	14	42	42	98
5	20.001 - 50.000	4	12	12	28
6	> 50.000	2	6	6	14
	Total	88	264	264	616

Fuente: elaboración propia

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

Las 128 respuestas obtenidas se han distribuido entre los siguientes agentes y estratos de población:

Tabla 65: Universo poblacional por agentes y estratos

Código	Estratos de población	Intervención	Políticos	Técnicos	Total
1	1-1.000	10	10	13	33
2	1.001 - 5.000	6	7	13	26
3	5.001 - 10.000	8	3	11	22
4	10.001 - 20.000	8	5	13	26
5	20.001 - 50.000	3	2	6	11
6	> 50.000	3	4	3	10
Total		38	31	59	128

Fuente: elaboración propia

Aunque algunos de los factores recogidos en el punto 7.1 de la Tesis Doctoral han podido influir negativamente en el proceso de participación de los gestores públicos locales, la tasa de respuesta del conjunto del trabajo de campo llevado a cabo, 20,78%, puede considerarse razonablemente satisfactoria (Brusca Alijarde y Montesinos Julve, 2005; Prado Lorenzo y García Sánchez, 2006). La distribución de la misma por agentes y estratos de población es la que se detalla a continuación:

Tabla 66: Tasa de respuesta por agente y estrato

Código	Estratos de población	Intervención	Políticos	Técnicos	Total
1	1-1.000	31,25%	10,42%	13,54%	14,73%
2	1.001 - 5.000	26,09%	10,14%	18,84%	16,15%
3	5.001 - 10.000	61,54%	7,69%	28,21%	24,18%
4	10.001 - 20.000	57,14%	11,90%	30,95%	26,53%
5	20.001 - 50.000	75,00%	16,67%	50,00%	39,29%
6	> 50.000	100,00%	66,67%	50,00%	71,43%
Media		43,18%	11,74%	22,35%	20,78%

Fuente: elaboración propia

Por último, la distribución de los agentes técnico y político entre los tres servicios utilizados como referencia en esta Tesis Doctoral es la que se ofrece en la siguiente tabla:

Tabla 67: Distribución de los agentes técnico y político entre los tres servicios

Agente	Cultura	Deportes	Servicios Sociales	Otros	Total
Técnico	22	14	20	3	59
Político	7	11	13	0	31
Total	29	25	33	3	90

Fuente: elaboración propia

Dado que hay tres técnicos que por el tipo de servicio que ofrecen no están adscritos a ninguno de los tres servicios seleccionados, cuando se proceda a realizar un análisis por tipo de servicio se utilizarán como referencia 87 respuestas en lugar de las 90.

En función de la información recogida en estas tablas podemos extraer las siguientes conclusiones y resultados:

1. Existe cierto interés en el conjunto de la administración pública local en participar en iniciativas de esta naturaleza dado que de 88 ayuntamientos han colaborado en mayor o menor medida 50.
2. Existen diferencias considerables entre los tres agentes seleccionados en función de su nivel de participación: el colectivo de políticos mantiene un nivel por debajo de la media (casi la mitad), el grupo de técnicos está al mismo nivel que la media y el agente intervención consigue duplicar la media. Estos datos pueden reflejar los diferentes niveles de sensibilidad que subsisten en el seno de las entidades públicas locales en estudios de esta naturaleza.
3. Cuanto menor es la dimensión del ayuntamiento menor es su grado de participación. Esta tendencia se mantiene en todas las entidades y para casi todos los agentes.

8.2.2. Datos generales de los encuestados

En general los encuestados optan por el euskera (77,3%) a la hora de responder al cuestionario y la participación de hombres y mujeres ha sido bastante equitativa (46,1% y 53,9% respectivamente).

Tabla 68: Participación encuesta por sexo e idioma

Idioma	Hombre	%	Mujer	%	Total	%
Castellano	17	28,8%	12	17,4%	29	22,7%
Euskera	42	71,2%	57	82,6%	99	77,3%
Total	59	100,0%	69	100,0%	128	100,0%

Fuente: elaboración propia

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

Aunque han participado personas de todas las edades, las comprendidas entre los 41 y 50 años representan más del 42,9% del total. La edad media de cada encuestado es de 42,76 años, referencia que se mantiene tanto en los hombres (43,40) como en las mujeres (42,22).

Tabla 69: Participación encuesta por tramos de edad

Tramos de edad	Hombres	Mujeres	Total
20-30	10	5	15
31-40	11	20	31
41-50	20	35	55
> 50	18	9	27
Total	59	69	128

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la titulación académica de los encuestados destaca el hecho de que casi 9 de cada 10 participantes tienen formación universitaria de grado medio o superior. Tal y como era previsible, mientras en el colectivo de interventores o secretario-interventores sobresalen las áreas de economía y empresa junto a la formación en derecho, en los otros dos agentes existe una mayor diversificación de carreras universitarias realizadas.

Tabla 70: Participación encuesta por titulación académica

Titulación académica	Intervención	Políticos	Técnicos	Total	%
ESO (educación secundaria obligatoria)	0	0	0	0	0,0%
Bachillerato	0	0	2	2	1,6%
Formación Profesional	0	6	2	8	6,3%
Formación universitaria de grado medio o superior en Ciencias Económicas y/o Empresariales	19	7	6	32	25,0%
Formación universitaria en Derecho	15	2	2	19	14,8%
Formación universitaria de grado medio o superior en otras carreras	2	16	46	64	50,0%
No sabe/No contesta	2	0	1	3	2,3%
Total	38	31	59	128	100,0%

Fuente: elaboración propia

La experiencia media en número de años de cada uno de los participantes en el estudio en los puestos de trabajo que ostentan en la actualidad asciende a 13,27

**PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y
ANÁLISIS EMPÍRICOS**

años. Con este nivel de experiencia cada gestor público local tiene conocimientos muy específicos de la realidad del servicio al que pertenece. Este dato junto al de la edad media de cada encuestado permite afirmar que, por término medio, cada uno de los gestores que han respondido al cuestionario web asumió su responsabilidad actual a una edad cercana a los 30 años.

En materia de gestión de indicadores, tan solo un 16,41% afirma haber recibido una formación específica, porcentaje que en el caso del agente intervención sube considerablemente hasta alcanzar el 28,95%.

Tabla 71: Formación específica en materia de indicadores por agentes

Formación en indicadores	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sí	11	28,95%	2	6,45%	8	13,56%	21	16,41%
No	19	50,00%	23	74,19%	36	61,02%	78	60,94%
No sabe/No contesta	8	21,05%	6	19,35%	15	25,42%	29	22,66%
Total	38	100,00%	31	100,00%	59	100,00%	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

Si desglosamos el dato correspondiente a los agentes que han recibido algún tipo de formación específica en materia de indicadores en función del estrato de población al que pertenecen los ayuntamientos donde prestan sus servicios, obtenemos la siguiente tabla:

Tabla 72: Formación en materia de indicadores por agentes y estratos

Estratos de población	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1-1.000	1	9,09%	0	0,00%	0	0,00%	1	4,76%
1.001 - 5.000	2	18,18%	1	50,00%	2	25,00%	5	23,81%
5.001 - 10.000	2	18,18%	0	0,00%	1	12,50%	3	14,29%
10.001 - 20.000	5	45,45%	1	50,00%	2	25,00%	8	38,10%
20.001 - 50.000	1	9,09%	0	0,00%	2	25,00%	3	14,29%
> 50.000	0	0,00%	0	0,00%	1	12,50%	1	4,76%
Total	11	100,00%	2	100,00%	8	100,00%	21	100,00%

Fuente: elaboración propia

En función de esta información todos los estratos tienen algún personal que ha recibido algún tipo de formación en materia de indicadores.

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

En relación al tipo de formación recibida la mayoría de los que han respondido a esta pregunta manifiestan que asistieron a los diversos cursos sobre sistema de indicadores organizados por la Diputación Foral de Gipuzkoa con motivo de la implantación del sistema de indicadores municipales.

En último lugar se incluye una tabla donde se presenta la evolución de la plantilla durante los últimos 5 años en el ámbito de cada uno de los agentes:

Tabla 73: Evolución de la plantilla por agentes

Evolución de la plantilla	Intervención	Políticos	Técnicos	Total
Ni aumento ni disminución	14	14	23	51
Aumento 1-2 personas	6	3	21	30
Aumento 3-5 personas	2	0	3	5
Aumento > 5 personas	1	1	1	3
Disminución 1-2 personas	3	0	0	3
Disminución 3-5 personas	0	1	0	1
Disminución > 5 personas	1	0	0	1
Ns/Nc	11	12	11	34
Total	38	31	59	128

Fuente: elaboración propia

En la mayoría de los casos no ha habido ni aumento ni disminución, y los pocos aumentos recogidos (la mayoría entre 1 y 2 personas) se han concentrado en el ámbito técnico.

Si desglosamos esta información a nivel de ayuntamientos observamos que los pocos aumentos de plantilla se han concentrado en las entidades de menor dimensión.

Tabla 74: Evolución de la plantilla por tipología de ayuntamientos

Evolución de la plantilla	0-1.000	1.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	> 50.000	Total
Ni aumento ni disminución	16	6	11	10	6	2	51
Aumento 1-2 personas	13	8	3	4	2	0	30
Aumento 3-5 personas	0	1	3	1	0	0	5
Aumento > 5 personas	0	0	0	1	0	2	3
Disminución 1-2 personas	0	1	1	0	0	1	3
Disminución 3-5 personas	0	0	0	0	0	1	1
Disminución > 5 personas	0	0	0	1	0	0	1
Ns/Nc	4	10	4	9	3	4	34
Total	33	26	22	26	11	10	128

Fuente: elaboración propia

**PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y
ANÁLISIS EMPÍRICOS**

En función de la información recogida en las tablas de este punto podemos extraer las siguientes conclusiones y resultados:

1. El porcentaje de hombres y mujeres que han participado en el cuestionario web ha sido similar, con una presencia más que notable del euskara como idioma seleccionado a la hora de responder a las preguntas formuladas.
2. La edad media de los encuestados ha sido de 42,76 años, con una experiencia media en sus puestos de trabajo de 13 años.
3. Casi el 90% de los encuestados tienen formación universitaria de grado medio o superior.
4. La mayoría de los encuestados no ha recibido ningún tipo de formación específica en materia de gestión de indicadores.
5. En la mayoría de las entidades no ha habido ni aumento ni disminución de plantillas durante los últimos 5 años. Los pocos aumentos se han concentrado en puestos de carácter técnico y en ayuntamientos de menor dimensión.

8.3. Los sistemas de indicadores de gestión municipal

8.3.1. Los sistemas de indicadores

Pocas personas (45 sobre un total de 128) reconocen que son conocedoras de algún sistema de indicadores, y la mayoría de las que manifiestan tener conocimiento (33 sobre 45, esto es, un 73,33%) están vinculadas con iniciativas llevadas a cabo por algún departamento de la Diputación Foral de Gipuzkoa, fundamentalmente, por el Departamento de Hacienda y Finanzas.

Tabla 75: Conocimiento sistema de indicadores y plataforma virtual

Conocimiento de algún sistema de indicadores	Conocimiento plataforma virtual			
	Si	No	Ns/Nc	Total
Si	33	14	1	48
No	12	39	11	62
Ns/Nc	0	3	15	18
Total	45	56	27	128

Fuente: elaboración propia

Llama la atención el hecho de que 12 personas (3 del agente intervención, 3 del agente políticos y 6 del agente técnicos) se valoren como no conocedoras de

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

ningún sistema de indicadores cuando manifiestan conocer alguna de las plataformas virtuales de los distintos sistemas de indicadores que ha impulsado la Diputación Foral de Gipuzkoa.

En casi todos los casos que manifiestan tener conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales este conocimiento está estrechamente relacionado con la existencia de alguna plataforma virtual que da soporte al propio sistema. No obstante, tal y como se detalla en tabla siguiente, el nivel de consulta de la plataforma que publica los datos del sistema de indicadores es muy bajo.

Tabla 76: Nivel de consulta de la plataforma virtual

Nivel de consulta	Nº	%
1 a 5 veces/ año	16	12,5%
6 a 20 veces/ año	8	6,3%
21 a 50 veces/ año	3	2,3%
> de 50 veces/ año	2	1,6%
Nunca	95	74,2%
No sabe/No contesta	4	3,1%
Total	128	100,0%

Fuente: elaboración propia

Son muy pocas las personas que consultan la plataforma con cierta asiduidad (+ de 20 veces al año) y todas ellas coinciden con el personal técnico e intervención.

En general, los sistemas de indicadores son muy poco conocidos entre el colectivo de gestores públicos locales de Gipuzkoa.

Aunque tanto el conocimiento como el uso de los sistemas de indicadores es muy limitado entre los gestores públicos locales de Gipuzkoa, la experiencia ha sido valorada positivamente por:

- Permitir valorar y evaluar la gestión realizada.
- Posibilitar la reducción de plazos en la tramitación de expedientes administrativos.
- Facilitar la comparación con otras entidades detectando las posibles áreas de mejora.
- Fomentar el deseo y la necesidad de autoevaluarse como estrategia para una mejora continua.
- Controlar, planificar y conocer mejor el servicio público que se gestiona.

8.3.2. El diseño de los sistemas de indicadores

Uno de los aspectos determinantes para garantizar el mantenimiento de los sistemas de indicadores es implicar a los propios gestores en los procesos de diseño y mantenimiento de los mismos. En este sentido, el nivel de participación de los encuestados hasta la fecha ha sido mínimo: tan solo 14 (8 del agente intervención, 1 del agente político y 5 del agente técnico) han manifestado que sí han tenido algún tipo de colaboración en el proceso de diseño de alguno de los sistemas de indicadores utilizados en su ayuntamiento. De este colectivo 7 (3 del agente intervención, 1 del agente político y 3 del agente técnico) han revelado que estarían dispuestos a volver a participar.

Formulada la cuestión de si estarían dispuestos a participar en un nuevo sistema de indicadores entre el colectivo que nunca ha participado en un proceso de esta naturaleza, el resultado por agentes ha sido el siguiente:

Tabla 77: Disposición a participar en un nuevo sistema de indicadores por agentes

Disposición a participar en un nuevo sistema de indicadores	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sí	11	36,67%	12	40,00%	13	24,07%	36	31,58%
No	11	36,67%	8	26,67%	31	57,41%	50	43,86%
Ns/Nc	8	26,67%	10	33,33%	10	18,52%	28	24,56%
Total	30	100,00%	30	100,00%	54	100,00%	114	100,00%

Fuente: elaboración propia

Casi un tercio (31,58%) del colectivo de encuestados que nunca ha participado en una iniciativa de esta naturaleza (114) ha manifestado su deseo de querer hacerlo. Es reseñable el hecho de que este deseo, en cuanto a número, se distribuye casi por igual entre los tres agentes seleccionados y entre los gestores de los tres servicios analizados. No obstante, teniendo en cuenta el grado de participación de cada uno de los agentes, se observa una disposición más favorable en el colectivo de interventores.

La distribución de este colectivo entre los distintos tipos de ayuntamientos es la siguiente:

Tabla 78: Disposición a participar por primera vez en un nuevo sistema de indicadores por agentes y tipo de ayuntamiento

Estratos de población	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1-1.000	4	36,36%	6	50,00%	1	7,69%	11	30,56%
1.001 - 5.000	3	27,27%	2	16,67%	2	15,38%	7	19,44%
5.001 - 10.000	3	27,27%	0	0,00%	4	30,77%	7	19,44%
10.001 - 20.000	0	0,00%	3	25,00%	2	15,38%	5	13,89%
20.001 - 50.000	0	0,00%	0	0,00%	4	30,77%	4	11,11%
> 50.000	1	9,09%	1	8,33%	0	0,00%	2	5,56%
Total	11	100,00%	12	100,00%	13	100,00%	36	100,00%

Fuente: elaboración propia

Aunque hay presencia de encuestados dispuestos a participar en los 6 tipos de ayuntamientos, podemos destacar el hecho de que, en función del número de agentes que han respondido afirmativamente, las entidades menos pobladas manifiestan un mayor grado de entusiasmo en su deseo de intervenir debido, en parte, a que con cierta frecuencia este tipo de ayuntamientos tiene pocas oportunidades de participar en procesos de esta naturaleza, aunque esta observación inicial puede ser matizada en función de la participación real de este tipo de entidades locales. La no presencia del agente intervención se justifica por el hecho de que este colectivo sí ha tenido opción de participar previamente en iniciativas similares, tales como, por ejemplo, el diseño e implantación del sistema de indicadores municipales impulsado por el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, y analizado en el capítulo 5.3 de esta Tesis Doctoral.

Si a los datos de la tabla anterior incorporamos los datos de los agentes que habiendo tenido una experiencia previa desean volver a participar, el resultado es el que se ofrece en la siguiente tabla:

Tabla 79: Disposición a participar en un nuevo sistema de indicadores por agentes y tipo de ayuntamiento

Estratos de población	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1-1.000	4	28,57%	6	46,15%	1	6,25%	11	25,58%
1.001 - 5.000	3	21,43%	2	15,38%	2	12,50%	7	16,28%

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Estratos de población	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
5.001 - 10.000	3	21,43%	0	0,00%	4	25,00%	7	16,28%
10.001 - 20.000	2	14,29%	3	23,08%	3	18,75%	8	18,60%
20.001 - 50.000	1	7,14%	0	0,00%	5	31,25%	6	13,95%
> 50.000	1	7,14%	2	15,38%	1	6,25%	4	9,30%
Total	14	100,00%	13	100,00%	16	100,00%	43	100,00%

Fuente: elaboración propia

Dado que en relación a la tabla anterior los 7 encuestados incorporados están integrados en los municipios de mayor población, la serie que se presenta en esta tabla es más homogénea. Si calculamos el porcentaje que representan sobre el total de agentes que han cumplimentado este cuestionario web, los resultados son los siguientes:

Tabla 80: Disposición a participar en un nuevo sistema de indicadores

Estratos de población	Intervención	Político	Técnico	Total
1-1.000	40,00%	60,00%	7,69%	33,33%
1.001 - 5.000	50,00%	28,57%	15,38%	26,92%
5.001 - 10.000	37,50%	0,00%	36,36%	31,82%
10.001 - 20.000	25,00%	60,00%	23,08%	30,77%
20.001 - 50.000	33,33%	0,00%	83,33%	54,55%
> 50.000	33,33%	50,00%	33,33%	40,00%
Media	36,84%	41,94%	27,12%	33,59%

Fuente: elaboración propia

Más de la tercera parte (33,59%) de las personas que han participado en este trabajo de campo están interesados en intervenir en el proceso de diseño de un nuevo sistema de indicadores. El hecho de que las recientes experiencias en esta materia no hayan sido excesivamente satisfactorias no ha generado una corriente de rechazo frontal en ninguno de los agentes.

Tal y como se deduce del contenido de los datos de la tabla siguiente, el conocimiento previo de un sistema de indicadores de entidades locales no condiciona el deseo de participar en el proceso de diseño de un nuevo sistema:

Tabla 81: Relación entre conocimiento previo y disposición a participar en un nuevo sistema de indicadores

Conocimiento de algún sistema de indicadores	Participación diseño sistema indicadores							
	Si	%	No	%	Ns/Nc	%	Total	%
Si	13	36,11%	20	40,00%	15	35,71%	48	37,50%
No	21	58,33%	28	56,00%	13	30,95%	62	48,44%
Ns/Nc	2	5,56%	2	4,00%	14	33,33%	18	14,06%
Total	36	100,00%	50	100,00%	42	100,00%	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

Aquellas personas que han manifestado no tener ningún conocimiento previo sobre sistemas de indicadores en el ámbito local mantienen una predisposición similar (33,87%) a participar en un nuevo proceso de diseño que los que han tenido una experiencia previa (27,08%).

En función de la información recogida en las tablas de este punto podemos extraer las siguientes conclusiones y resultados:

1. Más de la tercera parte (33,59%) de las personas que han participado en el trabajo de campo de esta Tesis Doctoral están interesados en intervenir en el proceso de diseño de un nuevo sistema de indicadores.
2. El conocimiento previo de un sistema de indicadores de entidades locales no condiciona el deseo de participar en el proceso de diseño de un nuevo sistema.

8.3.3. La utilidad de los distintos sistemas de indicadores en el proceso de toma de decisiones

Otro de los elementos clave a la hora de plantear cualquier iniciativa de esta naturaleza es conocer la opinión que los gestores tienen sobre la verdadera utilidad de la información que suministra este tipo de sistemas.

Tabla 82: Utilidad de la información por tipos de agentes

Utilidad de la información	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Si	27	71,05%	15	48,39%	45	76,27%	87	67,97%
No	2	5,26%	4	12,90%	3	5,08%	9	7,03%
Ns/Nc	9	23,68%	12	38,71%	11	18,64%	32	25,00%

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Utilidad de la información	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total	38	100,00%	31	100,00%	59	100,00%	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

Más de dos tercios de los encuestados (67,97%) opina que la información suministrada por este tipo de sistemas es útil, entre otras, por las siguientes razones:

- Si son indicadores consensuados facilitan la comparabilidad y puede contribuir a la mejora de los servicios.
- Ayudan a tomar decisiones orientadas a la consecución de los objetivos previstos.
- Contribuyen a fijar prioridades, tanto en el ámbito técnico como en el político.
- Permite conocer con mayor precisión las necesidades de cada entidad local.
- Posibilita la detección de buenas y malas prácticas.
- Puede ayudar a conocer la situación real de la entidad (debilidades y fortalezas) y a plantear las metas a alcanzar.

En cuanto a la distribución por agentes, intervención y resto del cuerpo técnico mantienen posiciones cercanas al 75% mientras los políticos apenas alcanzan el 50%.

En el análisis de estos datos por tipo de servicio seleccionado tampoco se aprecian diferencias de consideración:

Tabla 83: Utilidad de la información por tipo de servicio

Utilidad de la información	Cultura		Deportes		Servicios Sociales		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sí	18	62,07%	17	68,00%	23	69,70%	58	66,67%
No	1	3,45%	1	4,00%	5	15,15%	7	8,05%
Ns/Nc	10	34,48%	7	28,00%	5	15,15%	22	25,29%
Total	29	100,00%	25	100,00%	33	100,00%	87	100,00%

Fuente: elaboración propia

Por estratos de población y agentes, los gestores de la mayoría de ayuntamientos son de la misma opinión: este tipo de información es útil para el proceso de toma de decisiones.

Tabla 84: Utilidad de la información por tipos de agentes y ayuntamientos

Estratos de población	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1-1.000	5	18,52%	6	40,00%	8	17,78%	19	21,84%
1.001 - 5.000	4	14,81%	3	20,00%	9	20,00%	16	18,39%
5.001 - 10.000	6	22,22%	0	0,00%	8	17,78%	14	16,09%
10.001 - 20.000	7	25,93%	3	20,00%	11	24,44%	21	24,14%
20.001 - 50.000	3	11,11%	0	0,00%	6	13,33%	9	10,34%
> 50.000	2	7,41%	3	20,00%	3	6,67%	8	9,20%
Total	27	100,00%	15	100,00%	45	100,00%	87	100,00%

Fuente: elaboración propia

Si cruzamos esta información con el número de encuestas recibidas por agentes y estratos de población obtenemos los siguientes porcentajes:

Tabla 85: Utilidad de la información por tipos de agentes y ayuntamientos en porcentaje

Estratos de población	Intervención	Político	Técnico	Total
1-1.000	50,00%	60,00%	61,54%	57,58%
1.001 - 5.000	66,67%	42,86%	69,23%	61,54%
5.001 - 10.000	75,00%	0,00%	72,73%	63,64%
10.001 - 20.000	87,50%	60,00%	84,62%	80,77%
20.001 - 50.000	100,00%	0,00%	100,00%	81,82%
> 50.000	66,67%	75,00%	100,00%	80,00%
Media	71,05%	48,39%	76,27%	67,97%

Fuente: elaboración propia

En función de estos datos podemos diferenciar dos grupos:

- Los ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes con índices cercanos al 60%, y
- Los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes con índices cercanos al 80%.

Tal y como era previsible, cuanto mayor es el nivel académico de la persona que responde al cuestionario más útil se considera a la información procedente de los sistemas de indicadores.

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Tabla 86: Utilidad de la información por titulación académica

Máxima titulación académica obtenida	Utilidad	Total	%
ESO (educación secundaria obligatoria).	0	0	Indef.
Bachillerato.	1	2	50,00%
Formación Profesional.	3	8	37,50%
Formación universitaria de grado medio o superior en Ciencias Económicas y/o Empresariales	24	32	75,00%
Formación universitaria en Derecho.	11	19	57,89%
Formación universitaria de grado medio o superior en otras carreras	48	64	75,00%
No sabe/No contesta	0	3	0,00%
Total	87	128	67,97%

Fuente: elaboración propia

Destacan, tanto por su volumen como por el porcentaje del 75,00%, los titulados que poseen formación universitaria de grado medio o superior en ciencias económicas y/o empresariales, y los que tienen otra formación universitaria en otras carreras que no sean derecho.

El conocimiento previo de algún sistema de indicadores de entidades locales sí condiciona en parte la opinión que tiene el gestor sobre la utilidad de la información que generan este tipo de sistemas.

Tabla 87: Utilidad de la información en función del conocimiento de sistemas de indicadores (I)

Conocimiento sistema de indicadores	Utilidad de la información							
	Si	%	No	%	Ns/Nc	%	Total	%
Si	44	50,57%	2	22,22%	2	6,25%	48	37,50%
No	39	44,83%	7	77,78%	16	50,00%	62	48,44%
Ns/Nc	4	4,60%	0	0,00%	14	43,75%	18	14,06%
Total	87	100,00%	9	100,00%	32	100,00%	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

Casi la totalidad (91,67%) de los que tienen un conocimiento previo de un sistema de indicadores consideran que la información que proporcionan es útil en los procesos de toma de decisiones.

Tabla 88: Utilidad de la información en función del conocimiento de sistemas de indicadores (II)

Conocimiento sistema de indicadores	Utilidad de la información			
	Si	No	Ns/Nc	Total
Si	91,67%	4,17%	4,17%	100,00%
No	62,90%	11,29%	25,81%	100,00%
Ns/Nc	22,22%	0,00%	77,78%	100,00%
Total	67,97%	7,03%	25,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia

Incluso aquellas personas que se consideran como no conocedoras de un sistema de indicadores mantienen una posición bastante positiva (61,90%) a la hora de valorar la utilidad de la información.

No obstante, aun cuando una mayoría cualificada considera útil la información que proporcionan los sistemas de información, el uso real que se le proporciona a estos datos es muy limitado.

Tabla 89: Frecuencia consulta de los datos por tipos de agentes

Frecuencia de la consulta	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Nunca	8	21,05%	5	16,13%	15	25,42%	28	21,88%
A veces	12	31,58%	6	19,35%	22	37,29%	40	31,25%
Con cierta frecuencia	2	5,26%	6	19,35%	2	3,39%	10	7,81%
Siempre	1	2,63%	2	6,45%	1	1,69%	4	3,13%
Otros	15	39,47%	12	38,71%	19	32,20%	46	35,94%
Total	38	100,00%	31	100,00%	59	100,00%	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

Solo hay 14 de un total de 128 personas que utilizan con cierta frecuencia este tipo de información a la hora de diseñar la política municipal. El motivo principal por el que los gestores, aun reconociendo su valía teórica, no hacen uso de la información que proporcionan los sistemas de indicadores actualmente vigentes es la inadaptación de los mismos a las necesidades reales de los distintos servicios.

En función de la información recogida en las tablas de este punto podemos extraer las siguientes conclusiones y resultados:

1. Más de dos tercios de los encuestados (67,97%) opina que la información suministrada por los sistemas de indicadores es útil.
2. Las entidades locales más pobladas consideran más útil a la información proporcionada por los sistemas de indicadores.

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

3. Cuanto mayor es el nivel académico de la persona que responde al cuestionario más útil se considera a la información procedente de los sistemas de indicadores.
4. Cuanto mayor es el nivel de conocimiento de un sistema de indicadores mayor es la importancia que se le concede a la información que proporcionan.
5. El uso de real de la información proporcionada por los sistemas de indicadores actualmente vigentes es muy escaso por la inadecuación de los mismos a las necesidades reales de los gestores.

8.4. Implantación de un sistema de indicadores común

8.4.1. Diseño y elaboración de un sistema de indicadores común

Conocidas las características generales de los encuestados y las entidades locales donde prestan sus servicios así como su conocimiento de los sistemas de indicadores de gestión local, en el último bloque del cuestionario se plantearon preguntas relacionadas con la implantación de un sistema de indicadores común para todos y cada uno de los 88 ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa.

En primer lugar se deseaba conocer en qué medida estarían dispuestos a implantar un nuevo sistema de indicadores.

Tabla 90: Implantación nuevo sistema de indicadores por agentes

Implantación sistema	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sí	28	73,68%	17	54,84%	44	74,58%	89	69,53%
No	4	10,53%	2	6,45%	6	10,17%	12	9,38%
Ns/Nc	6	15,79%	12	38,71%	9	15,25%	27	21,09%
Total	38	100,00%	31	100,00%	59	100,00%	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

Casi 7 de cada 10 encuestados son partidarios de esta iniciativa, porcentaje similar entre el agente intervención y el agente técnico (cercano al 75%) e inferior en el agente político (cercano al 55%).

El análisis de esta información por tipo de servicio ofrece algún dato de interés adicional:

Tabla 91: Implantación nuevo sistema de indicadores por tipo de servicio

Implantación sistema	Cultura		Deportes		Servicios Sociales		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sí	16	55,17%	16	64,00%	27	81,82%	59	67,82%
No	3	10,34%	3	12,00%	2	6,06%	8	9,20%
Ns/Nc	10	34,48%	6	24,00%	4	12,12%	20	22,99%
Total	29	100,00%	25	100,00%	33	100,00%	87	100,00%

Fuente: elaboración propia

Los gestores adscritos a los servicios sociales son los más propensos (81,82%) a implantar un nuevo sistema. El motivo principal de esta predisposición se fundamenta en el hecho de que este colectivo trabaja habitualmente con este tipo de herramientas y es conocedor de las ventajas que su uso adecuado proporciona.

Los ayuntamientos de todos los estratos de población mantienen posiciones muy similares, tal y como podemos ver en la siguiente tabla:

Tabla 92: Implantación nuevo sistema de indicadores por agentes y ayuntamientos

Estratos de población	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1-1.000	8	28,57%	7	41,18%	9	20,45%	24	26,97%
1.001 - 5.000	3	10,71%	4	23,53%	9	20,45%	16	17,98%
5.001 - 10.000	7	25,00%	1	5,88%	8	18,18%	16	17,98%
10.001 - 20.000	6	21,43%	3	17,65%	10	22,73%	19	21,35%
20.001 - 50.000	2	7,14%	0	0,00%	6	13,64%	8	8,99%
> 50.000	2	7,14%	2	11,76%	2	4,55%	6	6,74%
Total	28	100,00%	17	100,00%	44	100,00%	89	100,00%

Fuente: elaboración propia

El conocimiento previo de algún sistema de indicadores de entidades locales no condiciona la posición de los gestores ante esta iniciativa:

Tabla 93: Implantación nuevo sistema de indicadores por agentes y ayuntamientos

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Conocimiento sistema de indicadores	Implantación nuevo sistema de indicadores							
	Si	%	No	%	Ns/Nc	%	Total	%
Si	41	46,07%	6	50,00%	1	3,70%	48	37,50%
No	44	49,44%	6	50,00%	12	44,44%	62	48,44%
Ns/Nc	4	4,49%	0	0,00%	14	51,85%	18	14,06%
Total	89	100,00%	12	100,00%	27	100,00%	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

Una mayoría muy cualificada (entre un 70% y un 85%) es partidaria de que todos los ayuntamientos tengan un sistema de indicadores común.

Algunos de los motivos por los que los gestores mantienen esta posición tan favorable son los siguientes:

1. El hecho de tener un marco común podría fomentar la cultura de la comparación, conocer los puntos fuertes y débiles de cada uno y mejorar los servicios públicos ofrecidos.
2. Para intentar conseguir una gestión más eficaz y detectar con mayor celeridad las mejores prácticas.
3. Para facilitar el proceso de toma de decisiones en base a una información generada en un sistema común y bajo la misma metodología.
4. Para mejorar los sistema de control sobre la gestión pública local.
5. Al objeto de hacer una planificación real en base a datos objetivos de necesidades.

Tal y como se refleja en la siguiente tabla, este deseo de crear un nuevo sistema es independiente de la voluntad de participar en el diseño del mismo:

Tabla 94: Implantación nuevo sistema de indicadores y participación diseño

Implantación nuevo sistema de indicadores	Participación diseño de un sistema de indicadores			
	Si	No	Ns/Nc	Total
Si	29	39	21	89
No	2	8	2	12
Ns/Nc	5	3	19	27
Total	36	50	42	128

Fuente: elaboración propia

Tanto los partidarios de participar en el proceso de diseño como los no partidarios creen en esta necesidad en el ámbito de la gestión pública local de Gipuzkoa.

A la hora de analizar los agentes que podrían intervenir en el proceso de diseño de un nuevo sistema de indicadores municipal, se ofrecieron las siguientes alternativas:

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

- El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Epaitegia (TVCP/HKEE): por ser el órgano encargado de fiscalizar la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Técnicos municipales: por entender que la participación de los propios gestores públicos locales en el diseño de una herramienta de esta naturaleza es un elemento clave para su supervivencia.
- Técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa: por tratarse de personas que han impulsado iniciativas de esta naturaleza y, habitualmente, gozan de plena confianza entre el colectivo de técnicos de los ayuntamientos.
- Profesores de universidad: por entender que el amplio bagaje teórico del que disponen y la extensa red de colaboraciones que mantienen pueden contribuir a que el producto final mejore considerablemente.
- Técnicos de empresas privadas: por entender que la participación de empresas privadas en el ámbito de la gestión pública local es una realidad creciente y su experiencia en el sector privado puede ser de interés.
- Otros: con objeto de que pudieran incorporar a otros agentes.

El resultado conjunto de todas las respuestas obtenidas ha sido el que se ofrece en la siguiente tabla:

Tabla 95: Agentes que deben participar en el diseño del nuevo sistema (I)

Agente	Nº	%
TVCP/HKEE	11	8,59%
Técnico municipal	31	24,22%
Técnico Diputación	29	22,66%
Profesor Universitario	23	17,97%
Empresa Privada	6	4,69%
Otros	13	10,16%
Ns/Nc	15	11,72%
TOTAL	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

En función de esta información son tres los agentes que deberían integrar una comisión cuyo cometido principal fuera el diseño de un nuevo sistema de indicadores municipal: técnicos municipales, técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa y profesores universitarios.

En el apartado de otros se han incluido opciones tales como:

- Las asociaciones y colectivos beneficiarios de los servicios que prestan las entidades locales.
- La ciudadanía en general.

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

- Los representantes políticos.

Seleccionadas las 100 respuestas que han optado por alguna de las cinco primeras opciones presentadas y distribuidas entre los tres tipos de gestores locales diferenciados, el resultado obtenido es el siguiente:

Tabla 96: Agentes que deben participar en el diseño del nuevo sistema (II)

Agente	Intervención		Político		Técnico		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
TVCP/HKEE	5	17,86%	4	14,29%	2	4,55%	11	11,00%
Técnico municipal	7	25,00%	8	28,57%	16	36,36%	31	31,00%
Técnico Diputación	9	32,14%	7	25,00%	13	29,55%	29	29,00%
Profesor Universitario	7	25,00%	9	32,14%	7	15,91%	23	23,00%
Empresa Privada	0	0,00%	0	0,00%	6	13,64%	6	6,00%
TOTAL	28	100,00%	28	100,00%	44	100,00%	100	100,00%

Fuente: elaboración propia

Los tres tipos de gestores locales diferenciados siguen apostando por la participación del mismo trío en un porcentaje superior al 80% en todos los casos.

A esta misma conclusión llegamos si analizamos las respuestas obtenidas en función del número de habitantes de los ayuntamientos a los que pertenecen los distintos gestores públicos:

Tabla 97: Agentes que deben participar en el diseño del nuevo sistema por tipología de ayuntamiento

Estratos de población	TVCP/HKEE	Técnicos municipales	Técnicos Diputación	Profesores Universitarios	Empresas Privadas	Total
1-1.000	2	6	11	12	1	32
1.001 - 5.000	3	8	4	2	0	17
5.001 - 10.000	1	6	5	1	1	14
10.001 - 20.000	2	9	4	3	2	20
20.001 - 50.000	1	2	3	3	1	10
> 50.000	2	0	2	2	1	7
Total	11	31	29	23	6	100

Fuente: elaboración propia

En todos los casos los técnicos municipales, los técnicos de la DFG y los profesores universitarios son seleccionados en porcentajes iguales o superiores al 80% salvo en el caso de los grandes ayuntamientos que proponen también la incorporación del TVCP/HKEE.

Si cruzamos esta información con otras variables como, por ejemplo, la titulación académica de los encuestados, el conocimiento previo de algún sistema de

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

indicadores, la opinión de los gestores de los tres servicios analizados, la utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores o los partidarios de implantar un nuevo sistema de indicadores, el resultado es unánime: el trío de agentes mencionado es el más adecuado para diseñar un sistema de indicadores municipal.

El último punto analizado en esta parte de cuestionario está relacionado con el carácter voluntario u obligatorio del sistema de indicadores.

Tabla 98: Naturaleza del sistema de indicadores por tipología de agente

Naturaleza sistema de indicadores	Intervención		Político		Técnico		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Voluntario	18	47,37%	14	45,16%	32	54,24%	64	50,00%
Obligatorio	13	34,21%	7	22,58%	19	32,20%	39	30,47%
Ns/Nc	7	18,42%	10	32,26%	8	13,56%	25	19,53%
Total	38	100,00%	31	100,00%	59	100,00%	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

La mayoría se decanta por implantar un sistema de carácter voluntario. Esta opinión es compartida por los tres tipos de gestores diferenciados en proporciones muy similares aunque con alguna matización cuando analizamos esta información en función del tipo de servicio o ayuntamiento.

Al igual que ocurriera con el proceso de diseño de un nuevo sistema de indicadores, los gestores de los servicios sociales marcan la diferencia.

Tabla 99: Naturaleza del sistema de indicadores por tipología de servicio

Naturaleza sistema de indicadores	Cultura		Deportes		Servicios Sociales		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Voluntario	15	51,72%	16	64,00%	15	45,45%	46	52,87%
Obligatorio	4	13,79%	5	20,00%	15	45,45%	24	27,59%
Ns/Nc	10	34,48%	4	16,00%	3	9,09%	17	19,54%
Total	29	100,00%	25	100,00%	33	100,00%	87	100,00%

Fuente: elaboración propia

Si en el caso de cultura y deportes los gestores son claramente partidarios de establecer un sistema voluntario, en servicios sociales ambas opciones tienen el mismo respaldo.

Cuando se detalla esta información por estratos de población, se observa alguna diferencia entre los distintos tipos de ayuntamientos:

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Tabla 100: Naturaleza del sistema de indicadores por tipología de ayuntamiento

Estratos de población	Voluntario		Obligatorio		Ns/Nc		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1-1.000	22	66,67%	7	21,21%	4	12,12%	33	100,00%
1.001 - 5.000	12	46,15%	7	26,92%	7	26,92%	26	100,00%
5.001 - 10.000	13	59,09%	4	18,18%	5	22,73%	22	100,00%
10.001 - 20.000	11	42,31%	11	42,31%	4	15,38%	26	100,00%
20.001 - 50.000	2	18,18%	7	63,64%	2	18,18%	11	100,00%
> 50.000	4	40,00%	3	30,00%	3	30,00%	10	100,00%
Total	64	50,00%	39	30,47%	25	19,53%	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

Los ayuntamientos de menor dimensión son los más propensos a implantar un sistema con carácter voluntario. Este deseo se interpreta como algo normal dado que son entidades con poca infraestructura y, habitualmente, no acostumbrada a participar en iniciativas de esta naturaleza.

Si analizamos esta característica dejando de lado el efecto que generan los ayuntamientos de menor dimensión observamos que hay algunas diferencias entre los tres tipos de gestores diferenciados:

Tabla 101: Naturaleza del sistema de indicadores por tipología de ayuntamiento y agente

Estratos de población	Intervención		Político		Técnico		Total	
	Volun.	Oblig.	Volun.	Oblig.	Volun.	Oblig.	Volun.	Oblig.
1.001 - 5.000	1	3	5	0	6	4	12	7
5.001 - 10.000	4	3	0	0	9	1	13	4
10.001 - 20.000	2	5	3	0	6	6	11	11
20.001 - 50.000	1	2	0	0	1	5	2	7
> 50.000	2	0	1	2	1	1	4	3
Total	10	13	9	2	23	17	42	32

Fuente: elaboración propia

En conjunto el agente intervención es partidario de crear un sistema de indicadores municipal de carácter obligatorio, posición que no comparten los otros dos agentes aunque en el caso de los técnicos la opinión está bastante dividida.

El estudio de esta cualidad por titulaciones académicas de los encuestados arroja

diferencias considerables:

Tabla 102: Naturaleza del sistema de indicadores por titulación académica

Titulación académica	Voluntario	Obligatorio	Ns/Nc	Total
ESO (educación secundaria obligatoria).	0	0	0	0
Bachillerato.	1	1	0	2
Formación Profesional.	5	1	2	8
Formación universitaria de grado medio o superior en Ciencias Económicas y/o Empresariales	14	16	2	32
Formación universitaria en Derecho.	10	4	5	19
Formación universitaria de grado medio o superior en otras carreras	33	17	14	64
Otras carreras	1	0	2	3
Total	64	39	25	128

Fuente: elaboración propia

Los únicos partidarios de implantar un sistema de indicadores de carácter obligatorio son los que tienen formación universitaria de grado medio o superior en ciencias económicas o empresariales. Este dato, junto al recogido en la tabla anterior, pone de manifiesto que es necesario realizar una labor de divulgación previa entre todos los colectivos para que, en el caso de que se desee diseñar un sistema obligatorio, todos tengan opción de opinar, participar y colaborar.

El tener un conocimiento previo de un sistema de indicadores de entidades locales condiciona en cierta forma el deseo de los encuestados de optar por un sistema de carácter voluntario:

Tabla 103: Naturaleza del sistema de indicadores en función de los conocimientos previos

Conocimiento sistema	Voluntario	Obligatorio	Ns/Nc	Total
Si	25	22	1	48
No	36	16	10	62
Ns/Nc	3	1	14	18
Total	64	39	25	128

Fuente: elaboración propia

El 45,83% de las personas concededoras de un sistema de indicadores son partidarias de un sistema de carácter obligatorio. Este porcentaje se reduce al 25,81% cuando se trata de personas no concededoras de sistemas de indicadores.

En este mismo sentido, entre los partidarios de implantar un nuevo sistema de indicadores al conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa que han valorado la opción de diseñar un sistema voluntario u obligatorio, son mayoría los que optan por la primera opción.

Tabla 104: Naturaleza del sistema de indicadores en función de los conocimientos previos

Implantación nuevo sistema	Intervención		Políticos		Técnicos		Total	
	Volunt.	Oblig.	Volunt.	Oblig.	Volunt.	Oblig.	Volunt.	Oblig.
Si	15	12	12	4	26	18	53	34
No	3	1	2	0	5	0	10	1
Ns/Nc	0	0	0	3	1	1	1	4
Total	18	13	14	7	32	19	64	39

Fuente: elaboración propia

No obstante, nuevamente, se observa una diferencia entre los tres tipos de agentes seleccionados: mientras en el colectivo de interventores y técnicos la opción de la obligatoriedad supera el 40% de las respuestas recibidas, en el caso de los políticos apenas llega al 25%.

En función de la información recogida en las tablas de este punto podemos extraer las siguientes conclusiones y resultados:

1. Casi 7 de cada 10 encuestados son partidarios de implantar un nuevo sistema de indicadores que abarque al conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa. Este dato denota que aunque en la actualidad existen diferentes sistemas en distintos servicios, la mayoría de los gestores son partidarios de un nuevo sistema que englobe a todos los servicios, siendo destacable la opinión que los gestores de los servicios sociales tienen sobre la materia.
2. En el proceso de diseño del nuevo sistema de indicadores deberían participar tres colectivos: técnicos municipales, técnicos de la DPF y profesores universitarios.
3. El sistema de indicadores debería ser voluntario, por lo menos, en un inicio. Aunque existen estratos de población y tipos de agentes que apuestan por un sistema de carácter obligatorio, si se desea incorporar en este proceso a todos los agentes de todas las entidades y garantizar su supervivencia en el futuro, es recomendable en un inicio comenzar con un sistema de carácter voluntario donde todas las partes se sientan identificadas, y una vez conocidas las bondades del mismo plantear la posibilidad de ir progresivamente obligando a todas las entidades al cumplimiento de unas mínimos consensuados entre todos.

8.4.2. Comparabilidad y seguimiento de un sistema de indicadores común

Conocido el deseo de los gestores públicos locales de diseñar un nuevo sistema de indicadores con la participación de un determinado grupo de colectivos y otorgándole, en principio, una naturaleza voluntaria, es preciso desarrollar algunos aspectos que pueden facilitar la comparabilidad de la información recogida en el futuro sistema tanto en el tiempo como en el espacio.

En este sentido se han planteado tres cuestiones relacionadas con la comparabilidad cuyo resultado es el que se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 105: Vinculación, y justificación de altas y bajas de los indicadores

Opciones	Partidarios vinculación indicadores	Justificación alta indicador	Justificación baja indicador
Si	97	90	87
No	2	8	5
Ns/Nc	29	30	36
Total	128	128	128

Fuente: elaboración propia

Tal y como era previsible, una amplia mayoría (superior de media al 70%) de los encuestados son partidarios de:

- Vincular o relacionar los indicadores entre sí para proporcionar una información más completa,
- Justificar cuando se ha decidido incorporar un nuevo indicador al sistema explicando los motivos de tal decisión, y
- Justificar cuando se ha decidido dar de baja a un indicador del sistema explicando los motivos de tal decisión.

Si en el proceso de diseño de un nuevo sistema de indicadores para el conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa había tres agentes que reunían la mayoría de parabienes de los gestores consultados, a la hora de establecer con periodicidad anual el cuadro de indicadores consensuado hay una diferencia de consideración: deben ser los propios técnicos municipales, como agentes concedores de la realidad del día a día, junto con los técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa los responsables de fijar este cuadro.

Tabla 106: Agentes del cuadro de indicadores consensuado

Agente	Nº	%
TVCP/HKEE	8	6,25%

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Agente	Nº	%
Técnico municipal	22	17,19%
Técnico Diputación	32	25,00%
Profesor Universitario	2	1,56%
Empresa Privada	7	5,47%
Otras opciones	6	4,69%
Ns/Nc	51	39,84%
TOTAL	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

Al margen de esta consideración general, destaca el hecho de que 4 de cada 6 encuestados no hayan respondido a la pregunta formulada. Este dato refleja cierto grado de indefinición sobre una cuestión que podría condicionar la gestión del día a día.

En todo caso, en otras opciones se hace mención de otras alternativas tales como, por ejemplo, una comisión integrada por personas tanto expertas como no expertas en materia económica así como por las asociaciones y colectivos beneficiarios de los servicios que prestan las entidades locales.

Si cruzamos esta información con otras variables como, por ejemplo, la tipología de agentes, la titulación académica de los encuestados, el conocimiento previo de algún sistema de indicadores, la opinión de los gestores de los tres servicios analizados, la utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores o los partidarios de implantar un nuevo sistema de indicadores, el resultado es unánime: el dúo de agentes mencionado es el más adecuado para establecer anualmente el cuadro de indicadores consensuado.

Planteada la cuestión de la posibilidad de desarrollar una plataforma virtual para incorporar toda la información relacionada con el sistema de indicadores, las respuestas obtenidas son las que se recogen en la siguiente tabla:

Tabla 107: Plataforma virtual

Plataforma virtual	Nº	%
Si	93	72,66%
No	6	4,69%
Ns/Nc	29	22,66%
Total	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

Tal y como era previsible, una gran mayoría (más del 90% de los que han respondido a esta cuestión) es favorable a desarrollar una herramienta de esta naturaleza, opinión que es compartida por los distintos tipos de agentes, servicios, y ayuntamientos.

En relación a la cuestión de la existencia de técnicos especializados en materia de indicadores para que puedan solucionar los problemas relacionados con la implantación e interpretación de los indicadores, los gestores tienen la siguiente opinión:

Tabla 108: Técnicos especializados

Técnicos especializados	Intervención		Políticos		Técnicos		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Si	27	71,05%	18	58,06%	42	71,19%	88	67,92%
No	4	10,53%	2	6,45%	6	10,17%	12	9,36%
Ns/Nc	7	18,42%	11	35,48%	11	18,64%	30	22,72%
Total	38	100,00%	31	100,00%	59	100,00%	130	100,00%

Fuente: elaboración propia

Aunque no de forma tan abrumadora como en el caso anterior, una mayoría muy cualificada es partidaria de que existan técnicos cualificados que sirvan de soporte para los gestores tanto en la implantación como en la interpretación del sistema de indicadores municipal.

Como colofón de este punto, podemos afirmar que en materia de comparabilidad y seguimiento de un sistema de indicadores los gestores públicos locales de Gipuzkoa tienen la siguiente opinión:

1. Son partidarios de vincular o relacionar los indicadores así como de justificar razonadamente tanto las altas como las bajas producidas en el sistema.
2. Los técnicos municipales y los técnicos de la DFG deben ser los responsables de establecer anualmente el cuadro de indicadores consensuado.
3. Son partidarios de desarrollar una plataforma virtual así como de la existencia de técnicos especializados en materia de indicadores.

8.4.3. Incentivos y control de un sistema de indicadores común

Conocida la opinión que los gestores públicos locales de Gipuzkoa tienen sobre el diseño, la elaboración, la comparabilidad y el seguimiento de un sistema de indicadores, se plantearon varias cuestiones relacionadas con los incentivos y el control.

En primer lugar se preguntó sobre la posibilidad de establecer un sistema de incentivos para premiar a aquellas entidades con mejores calificaciones. Los

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

resultados obtenidos fueron los siguientes:

Tabla 109: Sistema de incentivos por agentes

Sistema de incentivos	Intervención	Políticos	Técnico	Total
Ns/Nc	6	10	12	28
1	9	4	13	26
2	1	1	1	3
3	0	0	4	4
4	0	2	2	4
5	9	5	12	26
6	3	2	4	9
7	2	2	4	8
8	4	0	5	9
9	1	0	0	1
10	3	5	2	10
Total	38	31	59	128
Media	4,97	5,48	4,40	4,81

Fuente: elaboración propia

A tenor de los datos recogidos en esta tabla no podemos concluir que sean partidarios de establecer un sistema de incentivos.

En relación a esta cuestión tan solo los ayuntamientos con población inferior a los 5.000 habitantes manifiestan cierto grado de aceptación. En todo caso, dado que las valoraciones medias ponderadas obtenidas son muy similares en todos los estratos, no permite establecer diferencias sustanciales por tipos de ayuntamientos.

Tabla 110: Sistema de incentivos por estratos de población

Sistema de incentivos	Estratos de población					
	1-1000	1.001-5.000	5.001 - 10.000	10.001 - 20.000	20.001 - 50.000	> 50.000
Ns/Nc	4	9	5	4	3	3
1	7	2	5	7	3	2
2	0	0	0	2	0	1
3	4	0	0	0	0	0
4	1	1	1	1	0	0
5	5	7	6	5	1	2
6	3	2	1	2	1	0
7	2	1	1	3	1	0
8	1	3	2	0	2	1
9	1	0	0	0	0	0

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

Sistema de incentivos	Estratos de población					
	1-1000	1.001-5.000	5.001 - 10.000	10.001 - 20.000	20.001 - 50.000	> 50.000
10	5	1	1	2	0	1
Total	33	26	22	26	11	10
Media	5,07	5,53	4,59	4,23	4,63	4,57

Fuente: elaboración propia

En consonancia con la posición que han mantenido con otros aspectos, los gestores vinculados a los servicios sociales tienen una posición algo distante del resto de gestores.

Tabla 111: Sistema de incentivos por tipo de servicio

Sistema de incentivos	Cultura	Deportes	Servicios Sociales	Total
Ns/Nc	9	7	4	20
1	4	7	6	17
2	1	1	0	2
3	3	0	1	4
4	2	1	1	4
5	6	3	7	16
6	0	2	4	6
7	1	2	3	6
8	2	1	2	5
9	0	0	0	0
10	1	1	5	7
Total	29	25	33	87
Media	4,30	4,00	5,48	4,73

Fuente: elaboración propia

Los servicios sociales son los únicos partidarios de establecer algún tipo de sistema de incentivos. Dada la experiencia que este tipo de gestores tiene con estas herramientas, esta opinión puede ser consecuencia del valor que otorgan a la participación activa en este tipo de iniciativas.

Aun cuando el sistema de incentivos es una cuestión abierta, a tenor de los datos de la tabla siguiente, parece que en el caso de que se optara por implantarlo el agente incentivado debería ser el propio ente local.

Tabla 112: Agente que debería ser incentivado

Agente incentivado	Nº	%
Entidad local	31	24,22%
Técnicos del servicio	3	2,34%
Ambos	33	25,78%

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Agente incentivado	Nº	%
Ns/Nc	61	47,66%
Total	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

A la hora de plantear las distintas formas de incentivar si la opción planteada es fundamentalmente económica, la mayoría opta por implicar a la Diputación Foral de Gipuzkoa, bien a través de una dotación específica en sus propios presupuestos o incorporándolo como un componente más dentro del Fondo Foral de Financiación Municipal (Gómez Urteaga, 2004).

Tabla 113: Formas de incentivos por agentes

Formas de incentivar	Intervención	Políticos	Técnicos	Total
Asignación específica del Fondo Foral de Financiación Municipal	7	1	9	17
Dotación presupuestaria especial de la Diputación Foral de Gipuzkoa	5	4	7	16
Dotación presupuestaria del ayuntamiento	2	5	1	8
Remuneración en especie vía vacaciones	0	0	0	0
Otros incentivos	3	0	3	6
TOTAL	17	10	20	47

Fuente: elaboración propia

Aunque el número de respuestas obtenidas en esta pregunta condiciona el contenido de las respuestas otorgadas, se observa una diferencia entre el ámbito puramente técnico que se fija casi en exclusiva en la Diputación Foral de Gipuzkoa y los agentes políticos que miran por igual al propio ayuntamiento y a la Diputación.

A la hora de analizar la posible fijación de objetivos mínimos a alcanzar para cada uno de los indicadores, tal y como podemos observar en los datos de la siguiente tabla, hay un consenso bastante amplio en valorar de forma positiva esta opción.

Tabla 114: Objetivos mínimos por tipo de agente

Objetivos mínimos	Intervención	Políticos	Técnico	Total
Ns/Nc	7	10	15	32
1	3	2	3	8
2	1	0	0	1
3	0	0	1	1
4	1	1	3	5
5	7	3	7	17
6	1	8	4	13

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

Objetivos mínimos	Intervención	Políticos	Técnico	Total
7	6	1	9	16
8	5	4	10	19
9	1	2	0	3
10	6	0	7	13
Total	38	31	59	128
Media	6,48	6,00	6,59	6,43

Fuente: elaboración propia

Tanto la valoración media alcanzada (6,43) como la poca desviación entre los valores medios de los tres agentes diferenciado permiten calificar esta opción como viable.

En el conjunto de entidades locales que han participado se observa alguna diferencia en un estrato.

Tabla 115: Objetivos mínimos por estratos de población

Objetivos mínimos	Estratos de población					
	1-1000	1.001-5.000	5.001 - 10.000	10.001 - 20.000	20.001 - 50.000	> 50.000
Ns/Nc	6	10	5	5	3	3
1	2	0	2	2	0	2
2	0	0	1	0	0	0
3	0	0	1	0	0	0
4	3	0	0	1	1	0
5	5	2	5	3	2	0
6	6	1	1	2	2	1
7	2	5	2	4	2	1
8	5	5	3	4	1	1
9	2	0	0	0	0	1
10	2	3	2	5	0	1
Total	33	26	22	26	11	10
Media	6,19	7,56	5,65	6,81	6,00	6,00

Fuente: elaboración propia

No obstante, en todas las entidades se acepta como razonable fijar objetivos mínimos por indicador con objeto de garantizar que todos puedan alcanzar un mínimo común denominador.

Este mismo deseo es compartido por los gestores de los tres servicios seleccionados:

Tabla 116: Objetivos mínimos por tipo de servicio

Objetivos mínimos	Cultura	Deportes	Servicios Sociales	Total
Ns/Nc	12	6	5	23

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Objetivos mínimos	Cultura	Deportes	Servicios Sociales	Total
1	1	3	1	5
2	0	0	0	0
3	0	0	1	1
4	0	2	2	4
5	5	1	4	10
6	2	5	5	12
7	2	1	6	9
8	6	2	6	14
9	0	0	2	2
10	1	5	1	7
Total	29	25	33	87
Media	6,47	6,26	6,43	6,39

Fuente: elaboración propia

Si hay un consenso bastante considerable a la hora de fijar objetivos mínimos por indicador, la posibilidad de establecer estos mínimos en función de las características específicas de cada municipio ha recibido un mayor respaldo.

Tabla 117: Objetivos mínimos por tipo de agente

Objetivos mínimos	Intervención	Políticos	Técnicos	Total
Ns/Nc	9	11	15	35
1	1	1	0	2
2	0	0	0	0
3	2	0	0	2
4	0	0	0	0
5	3	3	5	11
6	3	0	1	4
7	7	2	8	17
8	3	5	14	22
9	2	4	2	8
10	8	5	14	27
Total	38	31	59	128
Media	7,28	7,80	8,11	7,78

Fuente: elaboración propia

La conclusión es muy similar cuando analizamos este punto en función de los estratos de población. Los municipios más pequeños en cuanto a su población valoran más positivamente esta opción. Esta alta valoración media es coincidente en cada uno de los tres servicios seleccionados: cultura 7,47, servicios sociales 8,10 y deportes 8,59.

Con objeto de conocer la situación y evolución del sistema de indicadores se propuso elaborar, con periodicidad anual, un informe de seguimiento. Esta

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

propuesta, tal y como podemos ver en la tabla adjunto, tuvo un nivel de aceptación bastante elevado (superior al 70%).

Tabla 118: Informe de seguimiento por tipo de agente

Informe anual	Intervención	Políticos	Técnicos	Total
Si	31	19	42	92
No	0	1	4	5
Ns/Nc	7	11	13	31
Total	38	31	59	128

Fuente: elaboración propia

Esta alta valoración se mantiene cuando cruzamos esta variable con el resto de variables contempladas en el cuestionario.

A la hora de plantear qué agentes deberían elaborar este informe de seguimiento, los gestores se inclinan por mantener al mismo trío que participó en el proceso de diseño del sistema de indicadores: técnicos municipales, técnicos de la DPF y profesores universitarios.

Tabla 119: Agentes que deben elaborar el informe de seguimiento

Agente	Interventor		Político		Técnico		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
TVCP/HKEE	0	0,00%	3	11,11%	1	3,33%	4	5,26%
Técnico municipal	5	26,32%	7	25,93%	9	30,00%	21	27,63%
Técnico Diputación	8	42,11%	10	37,04%	12	40,00%	30	39,47%
Profesor Universitario	5	26,32%	5	18,52%	7	23,33%	17	22,37%
Empresa Privada	1	5,26%	2	7,41%	1	3,33%	4	5,26%
TOTAL	19	100,00%	27	100,00%	30	100,00%	76	100,00%

Fuente: elaboración propia

A pesar de que el número de respuestas recibidas en relación a esta pregunta no ha sido elevado, todos coinciden en realizar la misma apreciación. Este amplio consenso (cercano al 90%) se mantiene cuando analizamos la cuestión por tipología de ayuntamiento o servicio.

La última cuestión planteada estaba relacionada con la posibilidad de llevar a cabo una reunión anual con los distintos gestores del sistema de indicadores con objeto de conocer su realidad y analizar las propuestas de mejora. Aunque es una cuestión no cerrada y el componente de indefinición es elevado, hay más partidarios de llevar a cabo esta reunión que de no hacerlo.

Tabla 120: Necesidad de una reunión anual por agentes

Reunión anual	Intervención		Político		Técnico		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Si	22	57,89%	12	38,71%	25	42,37%	59	46,09%
No	6	15,79%	6	19,35%	19	32,20%	31	24,22%
Ns/Nc	10	26,32%	13	41,94%	15	25,42%	38	29,69%
TOTAL	38	100,00%	31	100,00%	59	100,00%	128	100,00%

Fuente: elaboración propia

En función de la información recogida en las distintas tablas de este punto podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. Aunque no parece haber unanimidad de criterios, existe cierto consenso en no establecer un sistema de incentivos.
2. En el caso de que se optara por diseñar un sistema de incentivos, la propia entidad local debería ser la beneficiaria de la buena gestión realizada y cada entidad sería autónoma a la hora de redistribuir los incentivos percibidos.
3. Si el incentivo planteado es meramente económico, debería financiarlo la Diputación Foral de Gipuzkoa a través de sus presupuestos generales y/o integrándolo como un componente más del Fondo Foral de Financiación Municipal.
4. Se valora positivamente la fijación de objetivos mínimos a alcanzar para cada uno de los indicadores con objeto de conseguir un mínimo común denominador entre todas las entidades implicadas. Si esta fijación se realiza en función de las características específicas de cada entidad local aumenta la valoración.
5. Hay un amplio consenso en considerar como deseable la elaboración de un informe de seguimiento anual confeccionado por un equipo integrado por tres agentes: técnicos municipales, técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa y profesores universitarios.

8.5. Estudio específico de los gestores seleccionados por su especial vinculación con iniciativas de esta naturaleza

Con objeto de realizar un análisis complementario de los datos obtenidos en este estudio de campo se han seleccionado 57 encuestas correspondientes a entidades y encuestados que habitualmente participan en iniciativas de esta naturaleza.

Dos son los motivos fundamentales por los que se desea realizar este estudio

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

comparativo:

1. Conocer la opinión que, en materia de sistema de indicadores tienen aquellas entidades y encuestados más proclives a proyectos de estas características. De hecho algunos de estos encuestados han participado en el proceso de pretest del cuestionario y otros lo serán en el estudio empírico recogido en el capítulo 10 de esta Tesis Doctoral.
2. Saber cuales son los puntos no coincidentes entre la opinión que han reflejado los encuestados recogidos en la muestra y los gestores seleccionados. Estas diferencias tienen su interés porque, si una de las líneas futuras de investigación recogidas en el capítulo 12 de esta Tesis Doctoral hace referencia al posible desarrollo e implementación en el conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa de un sistema de indicadores municipal, para la consecución de este cometido es fundamental conseguir el apoyo sino de todos sí de la mayoría de los gestores, y difícilmente se podrá aplicar un nuevo sistema si no recoge el deseo de una mayoría amplia.

Antes de reflejar las diferencias más relevantes de este colectivo especial, es necesario conocer las características generales del mismo.

Tabla 121: Agentes, estratos de población y sexo de los encuestados del estudio específico

Estratos de población	Intervención		Políticos		Técnicos		Total	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1-1.000	0	5	0	0	0	2	0	7
1.001 - 5.000	3	1	2	2	2	2	7	5
5.001 - 10.000	3	2	0	1	1	3	4	6
10.001 - 20.000	3	3	0	1	5	4	8	8
20.001 - 50.000	2	0	0	0	3	2	5	2
> 50.000	1	1	0	1	1	1	2	3
TOTAL	12	12	2	5	12	14	26	31

Fuente: elaboración propia

Tal y como podemos observar en la tabla anterior en esta selección están representados todos los estratos de población y la mayoría de agentes correspondientes a cada uno de ellos. No obstante, en este grupo selectivo, tienen una representación especial los gestores del área de intervención y el resto de técnicos enclavados en alguno de los tres servicios seleccionados. El motivo que fundamenta la presencia tan destacada del área de intervención en este estudio específico es, tal y como se ha advertido anteriormente, su especial rol en el conjunto de la administración local. Este hecho puede haber condicionado en parte el resultado de este estudio.

En cuanto a la distribución por sexos 31 son mujeres y 26 son hombres.

Las principales diferencias observadas entre este colectivo especial y el conjunto

**PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y
ANÁLISIS EMPÍRICOS**

del estudio son las que se detallan a continuación:

1. En general es un colectivo que tiene mayor y, previsiblemente, mejor formación en materia de indicadores. Si en el estudio general tan solo el 16,40% manifestaba haber recibido alguna formación específica en materia de gestión de indicadores, este colectivo afirma que el 26,32% tiene formación en esta materia.
2. En relación al conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales, si en el estudio general tan solo manifestaban que el 37,5% de los encuestados conocían algún sistema este porcentaje se eleva al 56,14% en este colectivo especial.
3. En sintonía con las respuestas otorgadas a la cuestión anterior, en el estudio general solo el 35,15% de los encuestados manifiesta conocer algún sistema de indicadores desarrollado por algún departamento de la Diputación Foral de Gipuzkoa en tanto que entre el colectivo especial el 57,89% tiene constancia de algún sistema.
4. En consonancia con los resultados de las dos cuestiones anteriores, el colectivo especial tiene mayor cultura de conocimiento en materia de sistema de indicadores porque al margen los mencionados anteriormente un 19,30% manifiesta tener conocimiento de otro tipo de indicadores frente a un 11,72% del colectivo general.
5. El hecho de conocer más los sistemas de indicadores puede estar condicionado por su nivel de participación en el diseño de los mismos. Si en el colectivo especial el 17,54% de los encuestados manifiestan haber tenido esta experiencia, en el colectivo general solo el 10,94% refleja esta situación.
6. Tal vez por esta circunstancia no hay tanta divergencia en el deseo de participar en un nuevo proceso de diseño: 35,09% en el colectivo especial frente a un 28,13% del colectivo general.
7. Aún cuando en el plano teórico el colectivo especial opine en un 85,96% (frente a un 67,97% del colectivo general) de los encuestados que la información recogida en los sistemas de información es útil para el proceso de toma de decisiones, en la realidad tan solo un 14,04% (porcentaje muy similar al 10,94% del colectivo general) reconoce tener en cuenta estos datos con cierta frecuencia o siempre a la hora de diseñar la política municipal en su ámbito de actuación.
8. Tal vez este último hecho puede estar condicionado por la inadecuación de los sistemas de indicadores actualmente existentes a las necesidades de los gestores. Consecuencia de ello es el amplio consenso que suscita la idea de implantar un nuevo sistema de indicadores que abarque al conjunto de los 88 ayuntamientos de Gipuzkoa: un 87,72% del colectivo especial es partidario de esta opción frente al 69,53% del colectivo general.

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

9. Aunque hay cierto consenso en ambos colectivos a la hora de designar a los tres tipos de agentes que deben participar en el proceso de diseño del nuevo sistema de indicadores (técnicos municipales, técnicos de la DFG y profesores universitarios) llama la atención el peso que el TVCP/HKEE tiene en el colectivo especial ya que le otorga casi la misma relevancia que al agente profesor universitario.
10. Existe una pequeña diferencia (89,47% del colectivo especial frente al 75,78% del general) en cuanto al deseo de vincular los indicadores entre sí para proporcionar una información más útil.
11. Si en el proceso de diseño había cierta sintonía entre el colectivo general y el especial en cuanto a los agentes que deberían participar en el mismo, a la hora de fijar el cuadro de indicadores consensuado anual el colectivo especial estima que junto a los dos que propone el colectivo general (técnicos municipales y técnicos de la DFG) debería formar parte el TVCP/HKEE.
12. La última diferencia reseñable está relacionada con la disposición a participar en una reunión anual relacionada con el sistema de indicadores para conocer de cerca la realidad del mismo y analizar las propuestas de mejora presentadas. El 66,67% del colectivo especial manifiesta esta disposición frente al 46,10% del colectivo general. Esta diferencia puede tener su origen en la experiencia previa que el colectivo especial posee en este tipo de tareas.

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

8.6. Análisis conjunto de los resultados de la encuesta

Con objeto de recoger en un único documento los puntos más relevantes del estudio de campo realizado, adjunto se presenta una tabla sinóptica donde se presentan los siguientes datos:

1. 21 cuestiones de carácter cuantitativo (de un total de 47), junto al código correspondiente, que resumen algunos de los conceptos más importantes que han sido objeto de estudio en el cuestionario.
2. Algunos resultados correspondientes a estas cuestiones agrupadas en torno a diferentes colectivos:
 - o En el estudio general están representadas las 128 encuestas del trabajo de campo sin ningún criterio específico adicional.
 - o En el estudio específico están representadas las 57 encuestas seleccionadas para realizar un análisis especial.
 - o En función de la tipología de ayuntamientos por cada uno de los 6 estratos de población diferenciados. En estos resultados están integradas las 128 encuestas.
 - o Los tres tipos de agentes diferenciados correspondientes al área de intervención, a los políticos y el resto de técnicos. En estos resultados están integradas las 128 encuestas.
 - o Los gestores, tanto técnicos como políticos, integrados en los servicios de cultura, deportes y servicios sociales. En estos resultados están integradas las 128 encuestas.

Tabla 122: Tabla sinóptica de los resultados de la encuesta

Cuestionario		Estudio		Estratos de población						Agentes			Servicios		
Código	Cuestión	General	Específico	0-1.000	1.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	> 50.000	Intervención	Políticos	Técnicos	Cultura	Deportes	Servicios Sociales
1.1.7.	Formación específica en materia de gestión de indicadores	16,40%	26,32%	3,03%	19,23%	13,64%	30,77%	27,27%	10,00%	28,95%	6,45%	13,56%	0,00%	20,00%	12,12%
2.1.1.	Conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales	37,50%	56,14%	24,24%	23,08%	36,36%	53,85%	72,73%	40,00%	60,53%	9,68%	37,29%	24,14%	24,00%	12,12%
2.2.1.	Conocimiento de la existencia de algún/algunos sistema/s de indicadores de gestión municipal/es impulsado	35,16%	57,90%	18,18%	7,69%	45,45%	65,38%	63,64%	30,00%	60,53%	9,68%	32,20%	24,14%	32,00%	21,21%

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

Cuestionario		Estudio		Estratos de población						Agentes			Servicios		
Código	Cuestión	General	Específico	0-1.000	1.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	> 50.000	Intervención	Políticos	Técnicos	Cultura	Deportes	Servicios Sociales
	por algún departamento de la Diputación Foral de Gipuzkoa														
2.5.1.	Conocimiento de otro/s sistema/s de indicadores	11,72%	19,30%	12,12%	7,69%	9,09%	15,38%	18,18%	10,00%	7,89%	3,23%	18,64%	13,79%	12,00%	15,15%
2.6.1.	Posibilidad de haber participado en el diseño de algún sistema de indicadores	10,94%	17,54%	0,00%	3,85%	4,55%	30,77%	18,18%	20,00%	21,05%	3,23%	8,47%	3,45%	4,00%	9,09%
2.6.4.	Deseo de participar en el diseño de un sistema de indicadores	28,13%	35,09%	33,33%	26,92%	31,82%	19,23%	36,36%	20,00%	28,95%	38,71%	22,03%	24,14%	32,00%	30,30%
2.7.1.	Utilidad de la información recogida en un sistema de indicadores	67,97%	85,96%	57,58%	61,54%	63,64%	80,77%	81,82%	80,00%	71,05%	48,39%	76,27%	62,07%	68,00%	69,70%
2.7.2.	Uso de esta información en el diseño de la política municipal con cierta frecuencia o siempre	10,94%	14,04%	12,12%	3,85%	4,55%	19,23%	9,09%	20,00%	10,53%	22,58%	5,08%	6,90%	8,00%	18,18%
3.1.1.	Implantación de un nuevo sistema de indicadores para el conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa	69,53%	87,72%	72,73%	61,54%	72,73%	73,08%	72,73%	60,00%	73,68%	54,84%	74,58%	55,17%	64,00%	81,82%
3.1.4.	En el diseño del nuevo sistema de indicadores deberían participar los siguientes agentes: técnico municipal, técnicos de la DFG y profesores universitarios	64,84%	69,39%	74,36%	77,78%	85,71%	69,57%	66,67%	50,00%	79,31%	75,00%	67,92%	70,37%	86,36%	65,63%
3.1.5.	El sistema de indicadores debe ser obligatorio	30,47%	40,35%	21,21%	26,92%	18,18%	42,31%	63,64%	30,00%	34,21%	22,58%	32,20%	13,79%	20,00%	45,45%
3.2.1.	Partidario de vincular los distintos tipos de indicadores	75,78%	89,47%	87,88%	65,38%	68,18%	84,62%	72,73%	60,00%	76,32%	70,97%	77,97%	68,97%	76,00%	84,85%

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Cuestionario		Estudio		Estratos de población						Agentes			Servicios		
Código	Cuestión	General	Específico	0-1.000	1.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	> 50.000	Intervención	Políticos	Técnicos	Cultura	Deportes	Servicios Sociales
3.3.1.	El cuadro anual de de indicadores consensuado debería ser establecido por los siguientes agentes: técnico municipal y técnicos de la DFG	76,05%	63,33%	89,47%	64,29%	66,67%	64,29%	87,50%	100,00%	69,57%	100,00%	70,59%	77,78%	71,43%	92,86%
3.3.2.	Partidario de desarrollar una plataforma virtual para incorporar toda la información relacionada con el sistema de indicadores	72,66%	84,215	90,91%	65,38%	63,64%	69,23%	63,64%	70,00%	81,58%	61,29%	72,88%	65,52%	60,00%	81,82%
3.3.3.	Partidario de la existencia de técnicos especialistas en materia de indicadores de gestión	67,97%	73,68%	90,91%	57,69%	59,09%	69,23%	54,55%	50,00%	71,05%	58,06%	71,19%	51,72%	68,00%	81,82%
3.4.1.	Partidario de establecer un sistema de incentivos para premiar a aquellas entidades que obtuvieran mejores calificaciones	4,81	4,63	5,07	5,53	4,59	4,23	4,63	4,57	4,97	5,48	4,40	4,30	4,00	5,48
3.4.4.	Partidario de establecer objetivos mínimos por indicador	6,43	6,77	6,19	7,56	5,65	6,81	6,00	6,00	6,48	6,00	6,59	6,47	6,26	6,43
3.4.5.	Partidario de establecer objetivos mínimos por indicador en función de las características específicas de cada municipio	7,78	8,00	7,92	8,63	7,44	7,70	7,00	7,29	7,28	7,80	8,11	7,47	7,59	8,10
3.5.1.	Se debe elaborar un informe de seguimiento anual	71,88%	85,96%	81,82%	69,23%	68,18%	69,23%	72,73%	60,00%	81,58%	61,29%	71,19%	58,62%	72,00%	75,76%
3.5.2.	El informe de seguimiento anual lo deben elaborar los siguientes agentes: técnico municipal, técnicos de la DFG y profesores universitarios	89,47%	93,55%	95,83%	86,67%	84,62%	84,62%	100,00%	83,33%	94,74%	81,48%	93,33%	95,00%	75,00%	89,47%

Capítulo 8: Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta

Cuestionario		Estudio		Estratos de población						Agentes			Servicios		
Código	Cuestión	General	Específico	0-1.000	1.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	> 50.000	Intervención	Políticos	Técnicos	Cultura	Deportes	Servicios Sociales
3.5.3.	Disposición a participar en una reunión anual para conocer la realidad y propuestas de mejora del sistema de indicadores	46,10%	66,67%	27,27%	50,00%	45,45%	53,85%	63,64%	60,00%	57,89%	38,71%	42,37%	31,03	52,00%	45,45%

Fuente: elaboración propia

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Utilizando como soporte básico los resultados recogidos en la tabla anterior, podemos realizar las siguientes reflexiones:

1. En general la formación que los gestores públicos locales tienen en materia de sistemas de indicadores es bastante limitada y solo determinados colectivos ubicados en el área de intervención han alcanzado niveles relativamente razonables. Este hecho pone en evidencia la necesidad de diseñar un plan de formación dirigido a este colectivo en el caso de que se plantee la posibilidad de implementar un sistema de indicadores.
2. El conocimiento de algún sistema de indicadores aplicable al ámbito de la administración local es una materia donde mejoran las cifras pero sin llegar al mínimo deseable. Solo el ámbito de la intervención presenta guarismos más que razonables. Esta circunstancia no ha condicionado la alta valoración que los gestores otorgan a este tipo de sistemas.
3. En consonancia con la conclusión anterior el conocimiento de algún sistema de indicadores de gestión municipal impulsado por algún departamento de la Diputación Foral de Gipuzkoa no consigue llegar a la mayoría de los gestores, siendo el personal técnico adscrito al área de intervención el único que manifiesta tener un conocimiento razonable.
4. El nivel de conocimiento de sistemas de indicadores no desarrollados o gestionados por la Diputación Foral de Gipuzkoa es muy limitado debido a la poca experiencia que los gestores tienen sobre la materia.
5. Se debe incrementar considerablemente el grado de participación de todos los gestores públicos locales en el diseño del nuevo sistema dado que la experiencia de los mismos en este proceso ha sido valorada hasta la fecha como muy baja. El mantenimiento en el tiempo y en el espacio de este tipo de sistemas depende, en cierta medida, del grado de compromiso de los gestores que participan en su diseño.
6. Aun cuando de la conclusión anterior se podría derivar que hay muchos gestores que deseando formar parte de los equipos de trabajo responsabilizados del diseño de los sistemas de indicadores no han podido hacerlo, la realidad es que este deseo es bastante limitado porque tan solo un tercio de los encuestados manifiestan su deseo de participar en este proceso.
7. En todo caso, todos los colectivos analizados coinciden en calificar como útil la información recogida en los sistemas de indicadores. Este dato es suficientemente ilustrativo del deseo colectivo de hacer uso de la información de un sistema de indicadores adecuado a las necesidades reales de los gestores.
8. La conclusión anterior contrasta con el bajísimo nivel de utilización real de los datos que proporcionan los sistemas actualmente vigentes en los procesos de tomas de decisiones. Este comportamiento puede tener su fundamento en la inadecuación de los sistemas de indicadores actuales a

las necesidades reales de los gestores.

9. El hecho de que haya unanimidad en el deseo de implantar un nuevo sistema de indicadores aplicable al conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa debe interpretarse como algo muy positivo y un dato a tener muy en cuenta a la hora de planificar las actuaciones a llevar a cabo en este ámbito por las autoridades competentes en la materia.
10. Existe un gran consenso a la hora de proponer los agentes que deberían participar en el proceso de diseño de un nuevo sistema de indicadores común para todos los ayuntamientos: técnicos municipales, técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa y profesores universitarios. No obstante, hay determinados colectivos que incorporan a este cuadro un agente más: el TVCP/HKEE.
11. En principio hay cierto grado de consenso en desear que el sistema de indicadores sea voluntario. No obstante hay ciertos colectivos (intervención, personal de servicios sociales, ...) que plantean la posibilidad de implantar un sistema obligatorio. Teniendo en cuenta que hay bastantes gestores que no tienen experiencia sobre la materia y los que la tienen no la valoran muy positivamente, es deseable que en un inicio y por un período previamente definido el sistema sea totalmente voluntario. Transcurrido este período se deberán consensuar los indicadores que pasarán a la categoría de obligatorios.
12. Aunque la mayoría de los gestores que se han pronunciado tienen poca experiencia en la materia, todos los colectivos coinciden en valorar muy positivamente la posibilidad de vincular distintos tipos de indicadores con objeto de proporcionar más información.
13. Si en el proceso de diseño del nuevo sistema de indicadores el equipo de trabajo estaba integrado por un trío de agentes, cuando se formula la cuestión de quienes deben establecer anualmente el cuadro de indicadores consensuado tan solo se mantienen dos: técnicos municipales y técnicos de la DFG. Este hecho podemos considerarlo como normal en virtud de la cercanía que tienen ambos tipos de técnicos con el servicio para el que deben fijar unos determinados indicadores.
14. Dado el hábito que los gestores públicos locales tienen en el uso de las nuevas tecnologías fruto, entre otras razones, de las múltiples iniciativas que ha impulsado el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, y analizados en el punto 5.2 de esta Tesis Doctoral, es normal que más del 70% de las personas que han respondido a esta cuestión sean partidarios de desarrollar una plataforma virtual que incorpore toda la información relacionada con el sistema de indicadores.
15. Dentro del sistema de garantía del propio sistema de indicadores se ha planteado la posibilidad de que existan técnicos especializados en la materia que puedan ser consultados por los gestores públicos locales. Esta

**PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y
ANÁLISIS EMPÍRICOS**

propuesta ha recibido un respaldo del 70%.

16. A la hora de analizar la posible fijación de un sistema de incentivos para premiar a las mejores prácticas no existe unanimidad. La propuesta no es aprobada en términos generales pero su nivel de desaprobación aconsejan estar vigilantes con esta cuestión.
17. Existe un consenso generalizado en fijar unos objetivos mínimos para cada uno de los indicadores diseñados, objetivos que tienen que ir en consonancia con las características específicas de cada municipio. Esto es, se está planteando un sistema flexible donde la fijación de objetivos mínimos para el mismo indicador puede variar en función de determinadas circunstancias.
18. Todos son partidarios de elaborar un informe de seguimiento con carácter anual elaborado por los mismos agentes que han participado en su proceso de diseño: técnicos municipales, técnicos de la DFG y profesores universitarios.
19. Aunque no existe consenso sobre la materia podemos afirmar que podría haber cierto interés en participar en una reunión anual relacionada con el sistema de indicadores para conocer de cerca la realidad del mismo y analizar las propuestas de mejora presentadas.

Capítulo 9. Propuesta metodológica del modelo de indicadores a implantar

9.1. Introducción

Conocido el deseo de los gestores públicos locales de implantar un nuevo sistema de indicadores que abarque al conjunto de ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa, es necesario sentar las bases metodológicas sobre las que se podría desarrollar el futuro sistema con objeto de que se convierta en una herramienta útil en el proceso de toma de decisiones.

A lo largo de los distintos apartados de este capítulo se pretende aportar a la investigación realizada a lo largo de esta Tesis Doctoral la propuesta metodológica sobre la que se desarrollará el modelo de indicadores. Esta propuesta metodológica es válida para todo tipo de servicios públicos y entidades locales. No obstante, dado que la investigación se ha centrado en la provincia de Gipuzkoa, la aportación que se presenta ha tenido en consideración las especificidades de las corporaciones locales de este ámbito territorial.

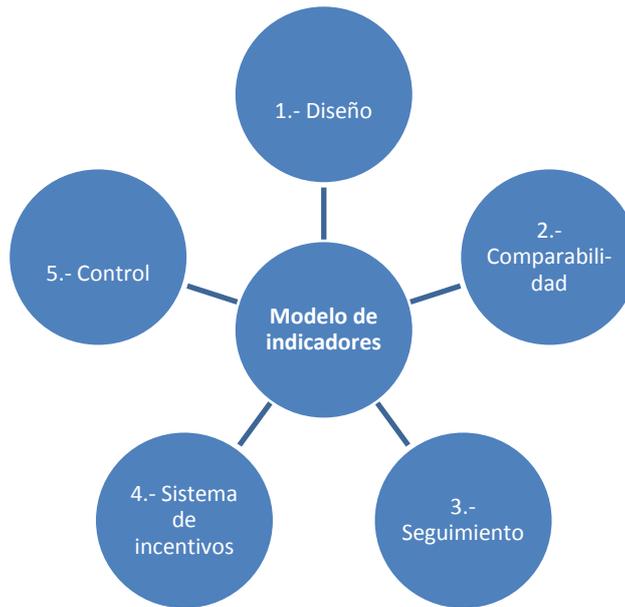
Para el desarrollo del resto de los puntos de este capítulo se han utilizado por tanto, básicamente, las siguientes fuentes de información:

- c) el capítulo 6 que resume el contenido de los tres capítulos previos y analiza de forma sintética las similitudes y diferencias de los tres modelos de referencia utilizados en esta Tesis Doctoral: los National Indicators Set de la *Audit Commission*, el proyecto SICIGAL de la FEMP y el Sistema de Indicadores Municipales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- d) el capítulo 8 donde se recoge el estudio de campo llevado a cabo entre los gestores públicos locales de los ayuntamientos de Gipuzkoa.

Aunque a la hora de analizar el contenido de estas fuentes de información, en determinados casos, se han diferenciado las particularidades inherentes a los tres servicios públicos utilizados como referencia (cultura, deportes y servicios sociales), la propuesta metodológica no se circunscribe a un determinado área en concreto y es válida para el conjunto de servicios que ofrece una corporación local.

Al igual que en el último bloque del cuestionario cumplimentado por los gestores, la propuesta de modelo de indicadores se asienta sobre cinco pilares:

Ilustración 18: Bases del modelo de indicadores



Fuente: elaboración propia

Aunque en cada uno de los cinco puntos siguientes de este capítulo se detalla con mayor grado de precisión el contenido de cada una de las cuestiones que servirán de base metodológica para el desarrollo del modelo de indicadores, a modo de presentación se elabora la siguiente tabla donde se presenta el número de cuestiones que serán tratadas en cada uno de ellos:

Tabla 123: Tabla sintética de los apartados y cuestiones del modelo de indicadores

Apartado	Nº de cuestiones
Diseño y elaboración del modelo de indicadores	11
Comparabilidad del modelo de indicadores	6
Seguimiento del modelo de indicadores	3
Desarrollo de un sistema de objetivos e incentivos en el modelo de indicadores	2
Mecanismo de control del modelo de indicadores	4
Total	26

Fuente: elaboración propia

Analizado el contenido de las 26 cuestiones seleccionadas que servirán de base para la construcción del modelo de indicadores, se presenta una propuesta de

ficha resumen de cada indicador donde, a través de 22 ítems, se informa sobre aquellas cuestiones que deben contribuir a una mejor comprensión tanto del contenido de cada indicador como de los resultados obtenidos.

Como colofón a este capítulo se recoge en una tabla analítica la relación de apartados y cuestiones que han de servir de base para la construcción del modelo de indicadores.

9.2. Diseño y elaboración del modelo de indicadores

Como punto de partida del modelo de indicadores se plantean once cuestiones relacionadas con el proceso de su diseño y elaboración, cuyo detalle es el que se recoge en los párrafos siguientes:

1. El equipo responsable del proceso de diseño del modelo de indicadores debería estar integrado por cuatro tipos de colectivos:

- técnicos municipales
- técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa,
- técnicos del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Erakundea, y
- profesores universitarios

Aunque en el análisis inicial de los datos correspondientes a la totalidad de respuestas obtenidas la presencia de los técnicos del TVCP/HKEE no era percibida como algo necesaria, cuando se realiza este estudio en un ámbito más específico y con colectivos que conocen el funcionamiento de este órgano, su intervención es percibida como algo deseable. Por tanto, en nuestra opinión, su concurso es conveniente por la naturaleza de las funciones que tiene encomendadas este órgano fiscalizador.

La participación de estos cuatro tipos de colectivos se fundamenta en las siguientes razones:

- técnicos municipales: dado que son los que mejor conocen las características específicas de las entidades analizadas y la realidad de los servicios gestionados, y pueden aportar por tanto una gran dosis de realismo.
- técnicos de la DFG: dado que tienen un conocimiento más global de la realidad de la provincia, pueden contribuir a homogeneizar los intereses de los gestores de las distintas entidades. La distribución de competencias

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

establecida en virtud de la estructura institucional vigente permite una gran interrelación e interdependencia entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y los ayuntamientos. Si a esta realidad añadimos que, tal y como se ha recogido en el punto 5.2 de la Tesis Doctoral, el departamento de Hacienda y Finanzas ha impulsado numerosas iniciativas con objeto de mejorar la gestión de los servicios públicos locales, se entiende el porqué de la presencia de este colectivo.

- técnicos del TVCP/HKEE: dado que en función de las competencias que tiene encomendadas pueden detectar los indicadores más relevantes para las áreas de fiscalización e intervención. El hecho de que el TVCP/HKEE sea un órgano con un ámbito de actuación autonómico le permite tener una visión más amplia del contexto en el que las entidades locales desempeñan su labor.
- profesores universitarios: su amplio conocimiento teórico sobre la materia objeto de estudio, su carácter objetivo y reflexivo, y su naturaleza externa al entramado administrativo pueden fortalecer al grupo de trabajo que se responsabilizará del diseño del modelo de indicadores.

En cuanto al número de integrantes de esta comisión, en aras a dotarlo de cierto grado de operatividad, se podría proponer un equipo integrado por ocho miembros, dos por cada uno de los cuatro colectivos representados.

2. Aunque inicialmente la implantación del modelo de indicadores puede tener un carácter voluntario, es deseable fijar un plazo a partir del cual y de forma progresiva todas las entidades participantes en el proyecto deban cumplimentar obligatoriamente con las exigencias planteadas en el mismo

Antes de realizar un comentario sobre el contenido específico de esta cuestión es preciso matizar las diferencias que se desean establecer entre el modelo de indicadores, la implantación del mismo y la naturaleza de los propios indicadores.

Fruto de nuestra investigación hemos llegado a la conclusión de que la naturaleza del modelo de indicadores en su conjunto debe ser obligatoria, aunque su proceso de implantación puede dilatarse en el tiempo dependiendo de las circunstancias especiales de cada caso. En cuanto al carácter de los indicadores, en las reuniones que con una periodicidad anual celebrarán la comisión técnica junto al resto de gestores se decidirá quienes tienen naturaleza voluntaria u obligatoria.

Del estudio realizado sobre esta cuestión se deduce que en su conjunto los gestores son partidarios de desarrollar un sistema voluntario. Esta observación tiene sus matices en determinados colectivos pero es normal que iniciativas desconocidas para una amplia mayoría planteen ciertas reticencias en cuanto a su aplicación con carácter obligatorio. No obstante, la realidad de experiencias similares pone de manifiesto que, lamentablemente, es muy difícil mantener en el

tiempo y en el espacio propuestas de esta naturaleza apelando única y exclusivamente a la buena voluntad de los gestores.

Entendemos que un planteamiento correcto debería establecer un período de voluntariedad limitado en el tiempo en función de la experiencia previa de cada agente implicado con objeto de que todos los gestores tengan tiempo suficiente para familiarizarse y asimilar la metodología. No es deseable generar sentimientos de rechazo desde un inicio por entender que se trata de una imposición más y no de una herramienta que puede y debe contribuir a la mejora de la gestión de los servicios públicos mediante la comparabilidad y la detección de las mejores prácticas.

Cuando las circunstancias lo aconsejen se podría analizar la posibilidad de establecer distintos grados de voluntariedad u obligatoriedad dentro de un mismo ayuntamiento en relación a algunos indicadores del modelo.

3. Se debe establecer una ficha resumen para cada uno de los indicadores con objeto de facilitar su comprensión

Es conveniente que por cada uno de los indicadores desarrollados se elabore una ficha cuyo contenido puede utilizar como referencia inicial la estructura de cada uno de los indicadores elaborados por la *Audit Commission* en los *National Indicators Set* analizados en el punto 3.7.2. de esta Tesis Doctoral.

Esta ficha es de suma importancia tanto para aquellas personas que se inician en el estudio del sistema de indicadores como para aquellos que deseen conocer las últimas novedades incorporadas sobre cada uno de los componentes que lo integran.

Una propuesta de contenido se recoge en el punto 9.7 de este capítulo.

4. Se elaborará una guía de referencia o documento de trabajo por cada uno de los servicios en los que se integran los distintos indicadores

Aunque la elaboración de una ficha resumen por indicador puede ser suficiente para su cálculo, es deseable elaborar un documento más amplio donde se explique la naturaleza del servicio donde se integra el indicador. De esta forma se llegará a entender el porqué y la fundamentación del propio servicio y de los distintos tipos de indicadores desarrollados en cada uno de ellos.

En este sentido pueden servir de referencia los documentos de trabajo desarrollados al amparo del proyecto sobre implantación de un sistema de integrado de costes e indicadores de gestión para la administración local desarrollado en el seno de la FEMP y recogidos en la página web www.costes-indicadores.com

5. Toda la información relacionada con el modelo de indicadores debe integrarse en una plataforma virtual compatible con las aplicaciones actuales

Dado el esfuerzo que las entidades locales han realizado durante los últimos años en adaptar sus sistemas de información, es conveniente que el modelo de indicadores se desarrolle en una plataforma virtual compatible con las distintas aplicaciones que utilizan los diferentes servicios. En este sentido, tanto la información que precise el modelo para realizar los cálculos necesarios para la obtención de los indicadores diseñados como su formato tienen que tener su origen en las aplicaciones actuales.

En esta nueva plataforma, común para todos los ayuntamientos, se deberán establecer distintos niveles de acceso en función de la responsabilidad asignada a los diferentes agentes que participan en el proyecto. Para el desarrollo de este punto se puede utilizar como referencia la metodología de trabajo implantada por el Sistema de Indicadores Municipales impulsado por la Diputación Foral de Gipuzkoa y recogido en el punto 5.3.2. de esta Tesis Doctoral.

6. El número de indicadores debe ser limitado y ajustado a las necesidades reales de cada uno de los servicios y de cada una de las entidades

Una de las causas que condiciona el mantenimiento tanto en el tiempo como en el espacio de los modelos de indicadores es su número: cuanto mayor es el número de indicadores a calcular mayor es su probabilidad de fracaso. Una de las conclusiones del estudio de los tres modelos de indicadores analizados en los capítulos 3, 4 y 5 de esta Tesis Doctoral es la reducción progresiva del número de indicadores desarrollados inicialmente.

En relación a este tema la comisión técnica responsable de este cometido debería tomar en consideración los siguientes aspectos:

- No todos los ayuntamientos y todos los servicios tienen las mismas necesidades.
- Se puede establecer un número mínimo de indicadores obligatorios para garantizar la comparabilidad del servicio y de la entidad local.
- Se puede ofrecer a cada entidad y servicio la posibilidad de seleccionar un número de indicadores complementario al anterior cuya naturaleza sea voluntaria.
- En todo caso se debería fijar un número máximo de indicadores por servicio y entidad.

7. Se debe informar de todos y cada uno de los componentes de cada indicador así como de las fuentes de información que se

pueden utilizar para la obtención de los mismos

El formato de la información que suministre el indicador puede ser variado:

- un valor absoluto, o
- una fracción fruto de la intervención de un numerador y un denominador.

En cualquier caso, con objeto de conocer con total precisión los distintos elementos que intervienen en el proceso de cálculo de la información que proporciona un indicador, se debe informar sobre el contenido de todos y cada uno de los componentes que intervienen así como de las fuentes que emanan estos datos.

El suministro de esta información garantiza que todos los gestores van a utilizar las mismas fuentes en el proceso de cálculo, con las ventajas que ello aporta cuando se procede a la comparabilidad de los resultados obtenidos.

8. Con objeto de facilitar la comprensión del contenido de cada uno de los indicadores desarrollados se debe elaborar un ejemplo ilustrativo

El ejemplo ilustrativo tiene como misión principal explicar la forma de cálculo de cada indicador. Así mismo debe presentar y comentar los posibles resultados que se puedan obtener.

Este elemento cumple su misión, sobre todo, entre aquellos colectivos que se inician por primera vez en el cálculo de un indicador. No obstante, no se ha de desdeñar su valor como fuente de consulta entre las personas más experimentadas.

9. El sistema diseñado debe ser abierto para que todas las personas interesadas puedan tener acceso a este tipo de información

Si uno de los grandes objetivos de la actual administración local es acercar a los ciudadanos a los que sirve la realidad de su gestión diaria, el modelo de indicadores debe ser coherente con esta pretensión y debe por tanto permitir consultar la información recogida en el mismo a toda persona interesada. La transparencia en este sentido es un componente más de la buena gestión.

Desde el punto de vista metodológico se propone un modelo de indicadores con un nivel de transparencia adecuado a los intereses de cada entidad local. Esto es, cada entidad local tendría total autonomía para establecer el nivel de transparencia que desea otorgar al modelo de indicadores.

10. Vinculación entre indicadores del modelo

Utilizando como referencia el trabajo realizado en el proyecto SICIGAL impulsado

por la FEMP, en determinados casos puede ser deseable vincular al indicador calculado varios indicadores con objeto de que los resultados se complementen y contribuyan a razonar con mayor fundamento el contenido del indicador calculado.

11. Apartado de preguntas y respuestas recurrentes, y sugerencias

Con ánimo de facilitar tanto la mera consulta como el proceso de cálculo de los indicadores, se debe habilitar un espacio para recoger las preguntas que se formulan con mayor grado de frecuencia. Junto a las preguntas se incluirán las respuestas proporcionadas por el órgano responsable de este cometido.

Así mismo, se abrirá un apartado de sugerencias para que tanto los gestores como los ciudadanos planteen las sugerencias que estimen oportunas en relación al conjunto del modelo de indicadores.

9.3. Comparabilidad del modelo de indicadores

Otro de los aspectos relevantes de un modelo de indicadores es su comparabilidad. El proceso de mejora continua que todo servicio público debe perseguir encuentra su sustento en la posibilidad de compararse con experiencias similares. Fruto de esta comparación se podrán identificar las mejores prácticas y, en el caso de que se den las condiciones necesarias para ello, se podrán realizar los cambios necesarios para intentar conseguir un aumento del rendimiento del servicio, una mejora de la eficiencia de los recursos utilizados y un avance en la consecución de los objetivos de eficacia.

En relación a este punto el modelo de indicadores debería tener en consideración, entre otros, las siguientes seis cualidades:

12. La codificación establecida debe permitir comparar en el tiempo y en el espacio a todos los indicadores desarrollados en el modelo

No son pocos los casos en los que como consecuencia de la inestabilidad del sistema de codificación diseñado es imposible realizar una comparación razonable.

Para evitar este problema la codificación diseñada debe ser única por indicador y se deberá mantener la misma para todos los casos y en cualquier circunstancia. Esto es, si por el motivo que fuere se le diera de baja a un indicador el código correspondiente al mismo no sería utilizado por otro indicador para evitar cualquier tipo de confusión.

13. El modelo debe proporcionar información suficiente para conocer las fechas de alta y baja de cada indicador así como los motivos

que han justificado tal decisión

En numerosas ocasiones se observa que un indicador desaparece, por el motivo que fuere, o se da de alta por primera vez en el modelo y se desconoce la fecha real a partir de la cual está inoperativo o activo. Sobra decir que la falta de esta información condiciona la comparabilidad en el tiempo entre los indicadores que han atravesado alguna de estas circunstancias.

Junto a este dato se debería informar sobre las razones que han fundamentado tal decisión.

14. Dado que el modelo es un elemento vivo y un indicador ha podido sufrir variaciones en su composición, es necesario incluir un histórico de versiones

En el caso de que entre los distintos componentes (numerador, denominador, fuentes de información, ...) que intervienen en un indicador se haya incorporado alguna modificación es conveniente que se recoja tanto la fecha de la modificación como la parte modificada y su fundamentación. Esta información se debería detallar por cada una de las modificaciones realizadas o incorporadas.

15. Referencias sobre el rendimiento de un indicador

Con objeto de evaluar la economía, la eficiencia, la eficacia y sobre todo el rendimiento de los recursos públicos afectados es conveniente establecer una referencia para cada indicador en relación al concepto de buen rendimiento. Esto es, para realizar una correcta interpretación de los resultados obtenidos es conveniente hacer mención de qué se entiende por un buen resultado o rendimiento razonando el porqué de tal afirmación. En este sentido puede ser de interés fijar tres niveles de referencia: bueno, malo y regular.

16. Referencias sobre buenas prácticas

Si uno de los objetivos del modelo de indicadores es mejorar la gestión de los servicios públicos, una técnica que puede contribuir a la consecución de esta meta es el *benchmarking*. El hecho de que para cada indicador se incluya la referencia de las prácticas mejor valoradas contribuirá a que entre las entidades y los gestores se fomente la cultura de la comparación, a través de la cual se estrecharán las relaciones entre aquellos agentes que realmente están interesados en mejorar.

17. Otros modelos de indicadores de similares características

Si la inclusión de las mejores experiencias locales se fundamenta en la conveniencia de fomentar la interrelación entre los agentes utilizando como

referencia principal las mejores prácticas de cada caso, este objetivo puede ser complementado con la inclusión de información correspondiente a modelos tanto nacionales como internacionales de similares características.

9.4. Seguimiento del modelo de indicadores

A través del proceso de seguimiento del modelo de indicadores se pretenden articular medidas y actuaciones que ayuden al mantenimiento del modelo tanto en el tiempo como en el espacio. En este sentido se han identificado tres cualidades que se analizan en los siguientes apartados:

18. El equipo responsable de la fijación anual del cuadro de indicadores consensuado debería estar integrado por cuatro tipos de colectivos:

- **técnicos municipales**
- **técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa,**
- **técnicos del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Erakundea, y**
- **profesores universitarios**

En el trabajo de campo realizado, una amplia mayoría de gestores era partidario de reducir este equipo a dos colectivos: técnicos municipales y técnicos de la DFG. La razón fundamental que esgrimían a la hora de justificar esta opinión era el alto grado de conocimiento de la realidad de cada servicio. No obstante, en nuestra opinión, tal y como se ha recogido en la justificación de la primera cuestión metodológica, esta comisión debe estar integrada por los mismos miembros que diseñan el modelo porque, aun reconociendo que estos técnicos especializados tienen un mayor grado de conocimiento desde el ámbito práctico, la simbiosis entre esta parte práctica representada por estos dos colectivos, la parte más teórica integrada por los profesores universitarios y el órgano de control puede ser altamente beneficioso para el conjunto del modelo.

Junto a esta consideración debemos destacar la coherencia que representa mantener al mismo grupo de trabajo tanto para el diseño como para la fijación de los estándares de los indicadores.

En el proceso de elaboración de este cuadro de indicadores se tendrán en consideración, entre otras fuentes, las sugerencias realizadas por los propios gestores y recogidas en la plataforma virtual donde se integra el modelo de indicadores.

Una vez elaborada la propuesta de catálogo anual de indicadores por parte de este equipo de trabajo, la aprobación definitiva de la misma se debería llevar a cabo en

la reunión anual entre el equipo técnico y los gestores públicos locales.

19. Creación de un grupo de técnicos especializados en materia de indicadores para solucionar los problemas relacionados con la implantación del modelo y la interpretación de los resultados

En el proceso de implantación del modelo de indicadores es conveniente crear un grupo de personas especializadas que puedan estar permanentemente a disposición de los gestores para solucionar los problemas que puedan surgir. Una vez implantado el modelo este grupo podría tener una doble función:

- responsabilizarse del mantenimiento de la plataforma que alberga al modelo de indicadores, y
- atender a las consultas que, tanto desde el punto de vista metodológico como operativo, puedan realizar los gestores públicos locales.

20. Diseño periódico de cursos de formación destinados a los gestores públicos locales

Teniendo en cuenta que la mayoría de gestores no poseen formación específica en materia de gestión de indicadores, se deberán organizar diversos cursos de formación destinados a este colectivo previo a la implantación del modelo. Una vez implantado el modelo y teniendo en cuenta el alcance de la iniciativa, se deberán planificar cursos de parecida naturaleza con una periodicidad fija o en función de la demanda real de los destinatarios finales. En todo caso, y con objeto de optimizar todos los recursos que participan en este proceso, la duración de cada uno de los cursos sería muy limitada en el tiempo y tendrían en consideración los verdaderos intereses de los destinatarios finales.

9.5. Desarrollo de un sistema de objetivos e incentivos en el modelo de indicadores

Una de las cualidades principales de un modelo de indicadores es su capacidad para mantener activos a los agentes que participan en el proyecto. Para ello es imprescindible fomentar su participación y reconocer públicamente la labor realizada a través de distintos mecanismos. No son pocos los casos que por falta de estímulos los propios gestores interesados en la iniciativa han dejado de colaborar. A lo largo de los siguientes párrafos se analizan dos aspectos relacionados con esta cuestión:

21. Establecimiento de unos objetivos mínimos por indicador

La fijación de unos objetivos mínimos por indicador, al contrario de lo que podría deducirse en un inicio, ha recibido una respuesta favorable más que razonable por parte de los distintos colectivos, servicios y entidades que han colaborado en el estudio realizado. Esta opinión positiva o favorable aumenta en la medida en que en el proceso de fijación de objetivos mínimos por indicador se plantea la posibilidad de tener en cuenta las características específicas de cada municipio.

En nuestra opinión, la fijación de objetivos mínimos por indicador consensuados previamente con los propios gestores permite incorporar un estímulo más en el objetivo general de mejora del servicio prestado. El hecho de que los propios gestores estén dispuestos a aceptar fijarles un mínimo de cumplimiento por indicador y a ser evaluados en función del grado de consecución del mismo denota un alto grado de responsabilidad y confianza en la labor que realizan.

22. Establecimiento de un sistema de incentivos para gratificar tanto a las mejores prácticas como a las que más han progresado

Aunque el tema de los incentivos es una cuestión bastante controvertida sobre la que no existe unanimidad entre los distintos tipos de colectivos, servicios y entidades analizadas, entendemos que se debe diseñar un sistema de esta naturaleza para premiar la labor que en materia de gestión pública puedan realizar no solo las entidades que mejores calificaciones obtengan sino también las que más hayan progresado.

En nuestra opinión el agente incentivado debería ser la propia entidad local en su conjunto para que, a través de los mecanismos de carácter interno, decidan realizar la distribución más oportuna.

Sobre la forma de incentivar a las entidades entendemos que pueden desarrollarse dos mecanismos simultáneamente:

- Componente monetario: en un inicio se debe crear un fondo especial a cargo de los presupuestos de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Una vez consolidado el modelo de indicadores el importe económico del incentivo se debería integrar como un componente más del Fondo Foral de Financiación Municipal.
- Componente no monetario: mediante un acto público de reconocimiento de la labor realizada. Para este cometido podría ser de interés la reunión anual de seguimiento que se realizará con todos los gestores.

9.6. Mecanismos de control del modelo de indicadores

Como último componente del modelo de indicadores se analiza la cuestión de los mecanismos de control de los que se debe dotar para garantizar el correcto funcionamiento del mismo. Tres son las características que se han identificado en relación a este tema:

23. Elaboración de un informe de gestión anual

Con objeto de conocer tanto la situación de cada uno de los indicadores como su evolución es necesario elaborar un informe de gestión donde se recoja con suficiente nivel de detalle la realidad de cada una de las entidades locales que participan en el proyecto. En este sentido se deberá especificar el grado de cumplimiento de los objetivos fijados por cada indicador y, en el caso de que así se decida, para cada ayuntamiento.

Así mismo en este informe se deberán incorporar todas las novedades que, en opinión de la comisión técnica responsabilizada de este cometido, se han puesto de manifiesto a lo largo de último ejercicio presupuestario.

24. El equipo responsable de la elaboración del informe de gestión anual conjunto debería estar integrado por cuatro tipos de colectivos:

- **técnicos municipales**
- **técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa,**
- **técnicos del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Erakundea, y**
- **profesores universitarios**

En nuestra opinión el equipo técnico que se responsabiliza del diseño (cuestión número 1) y la fijación anual del cuadro de indicadores consensuado (cuestión número 18) debe ser el mismo que elabore el informe de gestión anual que integre al conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa, pues es el que mejor conoce las referencias establecidas.

Teniendo en cuenta la responsabilidad de las tareas asignadas a este equipo, es sumamente importante seleccionar adecuadamente a sus miembros porque de su capacidad de dinamizar el modelo, junto al grupo que se encargue de su mantenimiento, dependerá en gran medida el éxito de esta iniciativa.

25. Persona u órgano responsable de la validación de la información incorporada al sistema

Es necesario que alguna persona u órgano dentro de la misma entidad local se responsabilice de la veracidad de la información que se va a incorporar al modelo de indicadores. Amén de este cometido, la supervisión de la información por otra persona u órgano adicional permite detectar posibles errores u omisiones de carácter involuntario.

Aunque existen diversas alternativas, en nuestra opinión, es deseable que se

**PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y
ANÁLISIS EMPÍRICOS**

articule algún mecanismo de validación interno dentro de la propia entidad local de tal forma que se diferencien claramente las dos responsabilidades: incorporación de los datos por una parte y validación de los mismos por otra. Obviamente, ambas funciones no pueden recaer en la misma persona u órgano.

En este sentido puede ser de interés el procedimiento desarrollado en el SIM de la Diputación Foral de Gipuzkoa y analizado en el punto 5.3.2. de esta Tesis Doctoral.

26. Celebración de una reunión anual entre el equipo técnico responsable del diseño, seguimiento y control del modelo de indicadores y los gestores de las entidades locales

Aunque exista un modelo de indicadores correctamente diseñado, con unos protocolos de actuación bien definidos, con una plataforma virtual que funciona razonablemente bien, con un equipo técnico bien coordinado y activo, y con un alto grado de participación por parte de los gestores, entendemos que todos los años es conveniente realizar un parón para analizar el estado de la situación y llevar a cabo una puesta en común de los distintos intereses que puedan surgir. Para ello se debe celebrar una reunión anual entre el equipo técnico responsable del modelo de indicadores y los gestores públicos locales participantes en el mismo con los siguientes cometidos:

- presentación del informe de gestión.
- aprobación del cuadro o catálogo de indicadores anual propuesto por el equipo técnico
- estudio de las recomendaciones y sugerencias realizadas tanto por los gestores públicos como por la ciudadanía en su conjunto.
- aceptación de las altas y bajas de indicadores y su fundamentación.
- fijación de los objetivos mínimos comunes por indicador.
- reconocimiento público de las mejores prácticas.

9.7. Contenido de la ficha resumen de cada indicador

Teniendo en cuenta la relación de cuestiones que debería abordar el modelo de indicadores, podríamos diseñar la estructura de la ficha resumen de cada indicador cuyo contenido podría ser el siguiente:

Tabla 124: Ficha resumen de un indicador

Nº	Concepto	Contenido
1	Nombre	Denominación del indicador
2	Código	Código del indicador
3	Definición	Explica el significado del indicador, analizando su

Nº	Concepto	Contenido
		contenido y precisando con suficiente nivel de detalle el objetivo que se persigue con el mismo
4	Fecha de alta	Fecha en la que la comisión responsable de su gestión ha decidido incorporar el indicador al sistema
5	Fundamentación del alta	Recoge la información que justifica la incorporación del indicador al sistema
6	Fecha de baja	Fecha en la que la comisión responsable de su gestión ha decidido dar de baja al indicador del sistema
7	Fundamentación de la baja	Recoge la información que justifica la baja del indicador del sistema
8	Numerador	Información sobre el componente o componentes que integran el numerador del indicador
9	Fuentes de información del numerador	Especifica las fuentes de las que se nutre el numerador para proporcionar su información
10	Denominador ⁵⁴	Información sobre el componente o componentes que integran el denominador del indicador
11	Fuentes de información del denominador	Especifica las fuentes de las que se nutre el denominador para proporcionar su información
12	Histórico de versiones	Con objeto de conocer la evolución que ha tenido cada indicador desde su creación, este apartado recogerá las distintas versiones habidas y el contenido de cada una de ellas
13	Ejemplo ilustrativo	Para facilitar la comprensión del indicador se incluirá un ejemplo ilustrativo donde, además de explicar la forma de cálculo del mismo, se analizarán los posibles resultados que se pueden obtener
14	Buen rendimiento	Referencia de los resultados considerados como satisfactorios. En determinados casos se podrían establecer escalas de valoración o rendimiento en función de los distintos tipos de resultados
15	Buenas prácticas	Información de las entidades que mejores prácticas han implementado en relación al indicador evaluado
16	Guía de referencia	Se informa de la guía de referencia donde se integra el indicador
17	Vinculación con otros indicadores	Relación de indicadores vinculados con objeto de facilitar la correcta interpretación de los resultados obtenidos

⁵⁴ Si para la información que suministra el indicador no se precisa de la intervención del denominador este campo, al igual que sus fuentes de información, aparecerá en blanco.

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Nº	Concepto	Contenido
18	Preguntas frecuentes y respuestas	Detalle de las preguntas y respuestas más frecuentes realizadas por los gestores
19	Otros modelos de indicadores	Información sobre los modelos de indicadores nacionales e internacionales de similares características
20	Órgano de control	Persona u órgano responsable de la validación de los datos incorporados a la plataforma
21	Nivel de exigencia	Se especificará en cuál de los niveles de exigencia diseñados se ubica este indicador
22	Objetivos para el indicador	En este punto se recogerá la referencia que ha sido consensuada entre los propios gestores

Fuente: elaboración propia

9.8. Resumen de los apartados y cuestiones metodológicas del modelo de indicadores

Con objeto de presentar en una única referencia el conjunto de apartados y cuestiones que servirán de soporte metodológico para la construcción del modelo de indicadores, se ha elaborado la siguiente tabla:

Tabla 125: Tabla analítica de los apartados metodológicos del modelo de indicadores

Apartados y cuestiones metodológicas	
Diseño y elaboración del modelo de indicadores	
1.	Equipo responsable del diseño y elaboración del modelo de indicadores
2.	Naturaleza voluntaria y obligatoria
3.	Ficha resumen para cada indicador
4.	Guía de referencia por servicio
5.	Plataforma virtual
6.	Limitación del número de indicadores
7.	El numerador, el denominador y las fuentes de información
8.	Ejemplos ilustrativos
9.	Sistema abierto
10.	Vinculación entre indicadores del modelo
11.	Preguntas frecuentes y respuestas, y sugerencias
Comparabilidad del modelo de indicadores	
12.	Codificación del modelo de indicadores
13.	Fechas de alta y baja por indicador y su fundamentación

Apartados y cuestiones metodológicas
14. Histórico de versiones
15. Rendimiento de un indicador
16. Buenas prácticas
17. Otros modelos de indicadores
Seguimiento del modelo de indicadores
18. Equipo responsable de la fijación del cuadro de indicadores anual
19. Grupo de técnicos especializados
20. Cursos de formación
Desarrollo de un sistema de objetivos e incentivos en el modelo de indicadores
21. Objetivos mínimos por indicador
22. Sistema de incentivos
Mecanismos de control del modelo de indicadores
23. Informe de gestión anual
24. Equipo responsable de la elaboración del informe de gestión anual
25. Persona u órgano responsable de la validación de la información incorporada al sistema
26. Reunión anual

Fuente: elaboración propia

El contenido de esta tabla servirá de base y guía para cada una de las 14 entrevistas personales que se llevarán a cabo entre un colectivo muy específico con objeto de conocer cuál es el grado de aceptación de todas y cada una de las 26 cualidades analizadas en este capítulo. El resultado de este estudio se recoge en los distintos apartados que integran el capítulo 10.

Capítulo 10. Segundo estudio empírico: contraste de las bases metodológicas del modelo de indicadores propuesto

10.1. Introducción

Conocidos los 26 aspectos de carácter metodológico que un modelo de indicadores debería tener en cuenta, en este capítulo se analiza la opinión que un grupo determinado de gestores públicos locales tienen sobre todas y cada una de estas cualidades.

Dado que el trabajo de campo del capítulo 8 se ha llevado a cabo entre los gestores de las corporaciones locales de Gipuzkoa, todas las personas que han colaborado en este segundo estudio prestan sus servicios en esta provincia. En este grupo han participado 14 personas:

- 12 son gestores (interventores, secretario-interventores o técnicos superiores que trabajan en estas áreas) de ayuntamientos correspondientes a los 6 diferentes estratos de población utilizados en la Tesis Doctoral, y
- 2 técnicos especializados del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

En relación a los gestores de los ayuntamientos las razones que han justificado la selección de este grupo son, fundamentalmente, las siguientes:

- Todos los gestores están directamente relacionados con el área de intervención. Tal y como se ha comentado en el punto 8.2.1. de esta Tesis Doctoral, el colectivo de interventores o secretario-interventores representa la columna vertebral de la corporación local a nivel de gestión y su concurso es imprescindible si se pretende garantizar el éxito de iniciativas de esta naturaleza.
- Todos los gestores públicos locales que han participado en el pretest de la encuesta utilizada para realizar el trabajo de campo de esta Tesis Doctoral están presentes en este grupo de trabajo. En concreto los gestores que han participado en esta fase de la Tesis Doctoral prestan sus servicios en los siguientes ayuntamientos según su tamaño:

Tabla 126: Ayuntamientos participantes en el contraste de las bases metodológicas

Estrato de población	Ayuntamiento
< 1.001	Aizarnazabal
1.001 - 5.000	Zestoa y Sorluze
5.001 - 10.000	Deba y Lazkao

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Estrato de población	Ayuntamiento
10.001 - 20.000	Bergara, Hondarribia, Oñati y Elgoibar
20.001 - 50.000	Eibar
> 50.000	Irun y Donostia-San Sebastián

Fuente: elaboración propia

- Son personas que se han caracterizado por impulsar iniciativas que han contribuido a la mejora de la gestión pública local.
- La mayoría de estas personas han participado en la implantación del Sistema de Indicadores Municipales impulsado por la Diputación Foral de Gipuzkoa y analizado en el punto 5.3. de esta Tesis Doctoral en sus respectivos ayuntamientos.

En relación a los técnicos especializados del Departamento de Hacienda y Finanzas su selección se justifica por:

- Son las personas responsables de haber impulsado la mayoría de las iniciativas analizadas en el punto 5.2. de esta Tesis Doctoral y que han contribuido a una mejora sustancial de la gestión pública local a nivel provincial.
- Son las personas que diseñaron e implementaron el Sistema de Indicadores Municipales.

El formato elegido para la realización del estudio es el de una entrevista semiestructurada, donde a cada entrevistado se le han formulado las mismas preguntas y en el mismo orden. En la entrevista se plantean las 26 cuestiones que, en nuestra opinión, son imprescindibles a la hora de diseñar el fundamento metodológico de un modelo de indicadores. Cada cuestión planteada es abierta y el entrevistado tiene plena libertad para manifestar su opinión. En el transcurso de la entrevista cada persona consultada ha tenido la posibilidad de hacer referencia a cualidades que, en su opinión, pueden tener alguna relevancia en materia de modelo de indicadores. Con objeto de recoger con total fidelidad la integridad del contenido de cada entrevista, cada reunión ha sido gravada con el consentimiento previo de cada entrevistado.

Dado que el tema objeto de estudio era ampliamente conocido por todos y cada uno de los entrevistados, se decidió no enviar con carácter previo a la entrevista el contenido de las cuestiones sobre las que iban a ser entrevistados. De esta forma se quería evitar cualquier tipo de condicionante previo sobre las respuestas otorgadas.

La estructura y el orden de las cuestiones planteadas en la entrevista coinciden con el contenido de la Tabla 125.

Como colofón de este capítulo se incluye un punto recapitulativo donde se

cuantifica la evaluación que los distintos gestores han realizado sobre todas y cada una de las 26 cuestiones analizadas. Con este cometido, cada entrevistado ha tenido que calificar cada cuestión en función de una escala Likert con 10 niveles de respuesta, donde el 1 representa la valoración más baja y el 10 la más alta. Los motivos principales por los que se ha seleccionado esta escala son la amplitud de la evaluación y la facilidad para asimilar el sistema de valoración establecido.

Aunque en cada punto se analiza con mayor grado de detalle el resultado individual de cada una de las cuestiones planteadas, podemos adelantar que en su conjunto las propuestas realizadas han tenido un alto grado de aceptación (8,07), aunque hay tres aspectos que han recibido valoraciones más bajas: el diseño de un sistema de incentivos (5,75), el proceso de validación de la información (6,29) y la referencia a otros sistemas de indicadores (6,43). Aunque en el punto 10.7 se precisa con mayor grado de detalle la valoración otorgada a cada una de las cuestiones analizadas, estos tres aspectos son los que presentan desviaciones estándares más elevadas, tanto en términos absolutos como en términos relativos sobre la media aritmética de las valoraciones otorgadas.

Así mismo es reseñable el hecho de que todos los gestores consultados son partidarios de implantar el mismo sistema de indicadores en todos y cada uno de los servicios públicos ofrecidos, aunque el nivel de desarrollo dentro de las escalas establecidas dependerá de la situación de partida de cada servicio y sus planes de mejora.

10.2. Diseño y elaboración del modelo de indicadores

De todos los aspectos valorados es el que mayor grado de consenso ha alcanzado. La valoración media obtenida ha sido de 8,53, y la mayoría de las 11 cualidades analizadas en este apartado han alcanzado valores cercanos a la media salvo el último aspecto.

En los párrafos siguientes se analiza el contenido de todas y cada una de las 11 cualidades planteadas:

- 1. El equipo responsable del proceso de diseño del modelo de indicadores debería estar integrado por cuatro tipos de colectivos:**
 - **técnicos municipales**
 - **técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa,**
 - **técnicos del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen**

Euskal Erakundea, y

- **profesores universitarios**

En general todos los entrevistados están de acuerdo (valoración media de 8,79) que estos cuatro colectivos deberían ser los responsables del diseño del modelo de indicadores, entre otras, por las siguientes razones:

- técnicos municipales: dado que conocen el trabajo del día a día pueden aportar una gran dosis de realismo.
- técnicos de la DFG: dado que tienen un conocimiento más global de la realidad de la provincia pueden contribuir a homogeneizar los intereses de los gestores de las distintas entidades.
- técnicos del TVCP/HKEE: dadas las funciones que tiene encomendadas pueden detectar los indicadores más relevantes para las áreas de fiscalización e intervención.
- profesores universitarios: su visión más amplia de la realidad puede ser interesante a la hora de diseñar las estrategias a futuro en esta materia.

Aunque todos los encuestados están de acuerdo en la participación de estos cuatro colectivos, en algún caso se ha comentado la conveniencia de incluir a gestores de perfil más político.

En cuanto al número de participantes, la mayoría se inclina por una composición paritaria de cada uno de los agentes. La cifra que más veces se ha repetido es de 2 miembros por cada colectivo. No obstante, en algún caso son partidarios de otorgar más representación al colectivo de técnicos municipales en este proceso de diseño del modelo de indicadores.

2. Aunque inicialmente la implantación del modelo de indicadores puede tener un carácter voluntario, es deseable fijar un plazo a partir del cual y de forma progresiva todas las entidades participantes en el proyecto deban cumplimentar obligatoriamente con las exigencias planteadas en el mismo

La práctica totalidad de los técnicos consultados son partidarios de implantar un modelo con distintos niveles. El primer nivel o básico sería el de carácter obligatorio y lo deberían confeccionar todos los ayuntamientos.

En el proceso de diseño del modelo de indicadores se deberían diferenciar distintos niveles de desarrollo:

Tabla 127: Niveles de desarrollo del modelo de indicadores por tipo de servicio ofrecido

Niveles de desarrollo	Servicio 1	Servicio 2	.....	Servicio X
1	Indicador111 ... Indicador11n	Indicador211 ... Indicador21n	.....	IndicadorX11 ... IndicadorX1n
2	Indicador121 ... Indicador12n	Indicador221 ... Indicador22n	.....	IndicadorX21 ... IndicadorX2n
.....
Y	Indicador1Y1 ... Indicador1Yn	Indicador2Y1 ... Indicador2Yn	.....	IndicadorXY1 ... IndicadorXYn

Fuente: elaboración propia

El modelo de indicadores debería contemplar distintos niveles de desarrollo, siendo el primero de ellos de carácter obligatorio para todos los ayuntamientos. La fase de implantación del modelo de indicadores debería ser lo suficientemente flexible para garantizar que, en un período de tiempo razonable, cada uno de los 88 ayuntamientos fuera capaz de elaborar el catálogo de indicadores correspondiente al nivel 1 de todos y cada uno de los servicios que se prestan en su municipio.

Lo relevante del modelo es conseguir unos mínimos comunes denominadores para todas las corporaciones locales y permitir que los ayuntamientos más interesados o comprometidos con el modelo puedan avanzar en el desarrollo del mismo elaborando los indicadores correspondientes al nivel seleccionado.

El número de indicadores por servicio y nivel puede ser variable en función de los intereses de los distintos agentes que participan en la elaboración y aprobación del catálogo de indicadores anual.

Dado que a los indicadores desarrollados en el nivel 1 se les debe otorgar el carácter de obligatorios, sería deseable que en la documentación de la misma naturaleza que acompaña tanto al presupuesto inicial como al presupuesto liquidado se incluyera un apartado específico donde se incluyera la información relevante en relación a esta materia, tal y como se recoge en el actual Plan General de Contabilidad Pública (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010). En la documentación del presupuesto inicial se incluiría la relación de indicadores con los

objetivos previstos para ese ejercicio y en la documentación que acompaña a la liquidación presupuestaria se informaría de los resultados obtenidos en cada uno de ellos, las diferencias sobre los objetivos previstos y su fundamentación.

3. Se debe establecer una ficha resumen para cada uno de los indicadores con objeto de facilitar su comprensión

Este aspecto es uno de los que mejor han sido valorados en su conjunto. La calificación media de un 9,00 así lo atestigua. Todos, sin excepción, reconocen que una ficha puede ser de gran ayuda para el gestor, sobre todo en el proceso de implantación inicial.

Presentada la propuesta de ficha-resumen desarrollada en el punto 9.7 de la Tesis Doctoral, todas las personas consultadas reconocen que su contenido es más que suficiente y que cumple sobradamente con el objetivo principal de esta herramienta: informar al gestor en formato sintético de todos los datos relevantes del indicador para que tenga una opinión formada sobre el mismo.

4. Se elaborará una guía de referencia o documento de trabajo para cada uno de los servicios en los que se integran los distintos indicadores

Aunque la elaboración de una guía de referencia por cada servicio prestado, donde se incluyen los indicadores que directamente están relacionados con el mismo, es considerado como un elemento de cierto interés, no genera el mismo grado de entusiasmo que la ficha resumen. En todo caso todos los gestores coinciden en reseñar que si su cometido principal es ser útil debe ser práctico y sintético. En todo caso, podría analizarse la posibilidad de desarrollar dos versiones: una resumen a modo de guía rápida y otra más extensa destinada a las personas que desean conocer con mayor grado de profundidad el porqué de la prestación de un servicio determinado y la inclusión de una serie de indicadores.

5. Toda la información relacionada con el modelo de indicadores debe integrarse en una plataforma virtual compatible con las aplicaciones actuales

La presencia de una plataforma virtual que albergue a toda la información relacionada con el modelo de indicadores ha obtenido la mayor puntuación media de todas las cualidades: 9,29.

Todas las personas consultadas resaltan que, en la medida de lo posible, esta

plataforma debería recabar información procedente de las aplicaciones que actualmente utilizan para evitar duplicidades. Así mismo, valoran muy positivamente la posibilidad de que esta misma plataforma genere documentos personalizados compatibles en cuanto a formato con las aplicaciones ofimáticas que utilizan habitualmente a la hora de elaborar sus informes.

6. El número de indicadores debe ser limitado y ajustado a las necesidades reales de cada uno de los servicios y de cada una de las entidades

Todos coinciden en señalar como un elemento determinante en el mantenimiento del modelo de indicadores su número. Cuanto mayor sea el esfuerzo que tiene que realizar el gestor en la obtención de la información necesaria para el cálculo de un indicador mayor será la probabilidad de fracaso. En este sentido, teniendo en cuenta los distintos niveles de desarrollo establecidos, el número de indicadores de cada entidad debe ir en consonancia con los intereses de los gestores de la misma. Esto es, tomando como límite inferior el número de indicadores incluidos en el nivel básico, el modelo desarrollado debe permitir que cada entidad establezca su propia ruta en función de sus propios objetivos.

En todo caso, el número total de indicadores desarrollados para todos y cada uno de los servicios ofrecidos en el conjunto de los niveles previstos no debería ser excesivo con objeto de facilitar la operatividad del modelo. En este sentido, podría ser interesante establecer un límite máximo, en cuanto a número, de indicadores por servicio.

La valoración media que han otorgado los gestores a esta cualidad en un modelo que cumpla con estos requisitos es de 9,00.

7. Se debe informar de todos y cada uno de los componentes de cada indicador así como de las fuentes de información que se pueden utilizar para la obtención de los mismos

Aunque en algún caso han mostrado sus reticencias por entender que difícilmente se pueden recoger todas las fuentes de información de las que puede precisar un indicador, en general se entiende que el suministro de estos datos:

- facilita el proceso de cálculo del indicador,
- evita posibles divergencias en cuanto al origen de los datos,
- y facilita la comparabilidad de la información dado que los resultados obtenidos son más homogéneos.

La valoración media que los gestores han concedió a esta cualidad es de un 8,21

8. Con objeto de facilitar la comprensión del contenido de cada uno de los indicadores desarrollados se debe elaborar un ejemplo ilustrativo

La propuesta de incluir un ejemplo ilustrativo por cada indicador para facilitar tanto el cálculo del mismo como la interpretación de los resultados que pueda proporcionar ha sido valorada positivamente con una calificación media de 8,71.

Los gestores aprecian que el ejemplo haga referencia a casos reales utilizando, cuando es posible, datos actualizados del conjunto de la administración local a nivel provincial.

9. El sistema diseñado debe ser abierto para que todas las personas interesadas puedan tener acceso a este tipo de información

En conjunto todos los gestores son partidarios de impulsar todas aquellas iniciativas que acerquen la realidad de la administración local a la ciudadanía en general (valoración media de 8,79), y por tanto son partidarios de desarrollar modelos abiertos en los que toda persona interesada puede tener acceso a la información que desea, siempre y cuando no se vulneren los límites establecidos por la normativa vigente.

La pregunta que subyace en esta cuestión es ¿cuál es el nivel mínimo de transparencia exigible a un modelo de indicadores de esta naturaleza?. ¿Es suficiente con proporcionar información sobre los indicadores catalogados como obligatorios o se ha de hacer extensivo a todo el catálogo de indicadores?.

Los gestores consultados son partidarios no solo de hacer públicos los datos correspondientes a los indicadores del nivel 1 o básico, u obligatorios, sino también de hacerlo extensivo a todo el catálogo de indicadores en los que participa la entidad local. No obstante, son conscientes que este alto grado de transparencia debería ser potestad de cada entidad local.

10. Vinculación entre indicadores del modelo

Aunque hasta la fecha no han tenido ocasión de trabajar con modelos donde los distintos tipos de indicadores estaban vinculados entre ellos con objeto de que la información proporcionada por cada uno de ellos se complementara, los gestores tienen una opinión bastante positiva (valoración media de 8,07) sobre esta posibilidad y reconocen que es una propiedad que puede aportar valor añadido al

sistema diseñado.

En el proceso de vinculación cada gestor debería tener la posibilidad de fijar distintos tipos de relaciones en función de sus propios intereses. Esto es, el sistema diseñado debería permitir establecer distintos tipos de vinculaciones en función de las necesidades de los gestores y las entidades locales.

11. Apartado de preguntas y respuestas recurrentes, y sugerencias

Aunque algún gestor ha manifestado sus reticencias, por lo general creen que un apartado específico que recoja las preguntas y respuestas más recurrentes puede ser de utilidad tanto a las personas que se inician en el modelo como a las que deseen tener conocimiento de las últimas consultas incorporadas. En este sentido el modelo desarrollado debería enviar a los gestores de forma automática y con una periodicidad previamente establecida, información sobre las últimas novedades incorporadas al modelo.

Esta cualidad, aun reconociendo su valía, es valorada con una puntuación media de 7,71 por entender que no es una cualidad tan relevante.

10.3. Comparabilidad del modelo de indicadores

Los gestores consultados han otorgado una valoración media de 7,86 a las 6 cualidades que se han recogido en este apartado. El estudio individualizado de cada uno de ellas se recoge en los párrafos siguientes:

12. La codificación establecida debe permitir comparar en el tiempo y en el espacio a todos los indicadores desarrollados en el modelo

Tal y como era previsible, la propuesta de identificar un indicador con un único código es considerable como razonable y así lo atestigua la valoración media de 8,86 obtenida. Esto es, aunque un indicador sufra modificaciones en la composición de los datos que utiliza a lo largo del tiempo la codificación fijada en el momento de su creación se mantendrá inalterable.

13. El modelo debe proporcionar información suficiente para conocer las fechas de alta y baja de cada indicador así como los motivos que han justificado tal decisión

Los gestores son conscientes que la incorporación de esta información para cada uno de los indicadores es una herramienta muy útil para garantizar que la comparabilidad tanto en el tiempo como en el espacio se podrá llevar a cabo con garantías de fiabilidad. La valoración media del 8,26 representa que los gestores le

otorgan bastante relevancia a este componente.

14. Dado que el modelo es un elemento vivo y un indicador ha podido sufrir variaciones en su composición, es necesario incluir un histórico de versiones

Junto a la información recogida en el punto anterior, por cada modificación realizada en cualquiera de los componentes que participan en el cálculo del indicador se debe evidenciar la fecha de modificación y los motivos que han justificado tal decisión. 7,79 es la nota media que los gestores consultados otorgan a esta cualidad.

15. Referencias sobre el rendimiento de un indicador

Con objeto de facilitar la comprensión de los resultados de un indicador se valora positivamente (nota media de 8,36) la inclusión de varias referencias en relación a las diferencias alternativas que puedan existir. Se acepta como razonable la inclusión de tres referencias por indicador (bueno, malo y regular), incorporando un determinado color en cada uno de ellos para facilitar la identificación visual de las distintas situaciones.

16. Referencias sobre buenas prácticas

Aunque el objetivo fundamental de la inclusión de estas referencias es fomentar la comparación de los resultados entre distintos entes y estrechar las relaciones entre los propios gestores, los gestores consultados entienden que esta comparación no es tan sencilla en determinadas circunstancias por la propia singularidad de los datos que se desean comparar. En todo caso entienden que puede aportar algo de valor al conjunto del modelo, motivo por el cual lo valoran con un 7,43.

17. Otros modelos de indicadores de similares características

La inclusión de referencias nacionales e internacionales con objeto de completar y complementar la información proporcionada por los indicadores ha sido valorada con un 6,43 por entender que no es un aspecto relevante en el conjunto del modelo. En opinión de la mayoría, cada modelo tiene sus propias especificidades y pretender encontrar referencias con características similares a las que se pretenden desarrollar en el conjunto de la administración local de Gipuzkoa puede ser una labor poco menos que imposible.

10.4. Seguimiento del modelo de indicadores

El tercer apartado del modelo de indicadores hace referencia a cuestiones vinculadas al proceso de seguimiento. La valoración media otorgada por los gestores consultados a los tres aspectos analizados es de un 8,12. El detalle de cada uno de ellos se presenta en los siguientes párrafos:

18. El equipo responsable de la fijación anual del cuadro de indicadores consensuado debería estar integrado por cuatro tipos de colectivos:

- **técnicos municipales**
- **técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa,**
- **técnicos del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Erakundea, y**
- **profesores universitarios**

El mismo grupo de trabajo responsable del diseño del modelo de indicadores asumirá la tarea de analizar todas las modificaciones que se plantean en el catálogo de indicadores, como son:

- la variación en la composición de los distintos elementos que intervienen en un indicador.
- la variación del número de indicadores de cada uno de los niveles de desarrollo establecidos.
- incorporación de nuevos indicadores en los distintos niveles de desarrollo establecidos.
- baja de determinados indicadores en los distintos niveles de desarrollo establecidos.

En todos los casos se deberá fundamentar el motivo por el que se solicita tal modificación, para lo cual se utilizará, entre otras fuentes, la información que proporciona el apartado de sugerencias de la plataforma que alberga a todo el modelo de indicadores.

En cuanto al número de miembros de cada uno de los cuatro colectivos previstos que deberían participar en este grupo de trabajo, los gestores consultados opinan que la composición debería ser paritaria para todos ellos, y una cifra razonable podría ser dos por cada colectivo. Algún gestor ha comentado la posibilidad de incluir a personal político de carácter técnico en este tipo de tareas.

En todo caso, en este proceso, la labor del grupo de trabajo se centraría en elaborar un informe con todas las modificaciones propuestas junto a la fundamentación de las mismas para que, una vez presentada a la reunión anual entre este equipo de trabajo y los gestores, se procediera a su aprobación.

La valoración media que los gestores consultados han realizado a este punto es de 8,36.

19. Creación de un grupo de técnicos especializados en materia de indicadores para solucionar los problemas relacionados con la implantación del modelo y la interpretación de los resultados

La creación de un grupo de trabajo responsable del mantenimiento del contenido de la plataforma y del soporte técnico especializado a todos los gestores implicados en la implantación del modelo de indicadores ha obtenido una valoración media de 8,36, dato que evidencia la necesidad de este servicio.

En algún caso se ha planteado la dificultad añadida que puede generar el diferenciar la asistencia técnica vinculada exclusivamente al funcionamiento operativo de la plataforma con las consultas directamente relacionadas con el modelo de indicadores. El grupo de trabajo de este punto se responsabilizaría exclusivamente de solventar las dudas de carácter metodológico, quedando en manos de la empresa pública Informatika Zerbitzuen Foru Elkarteia - Sociedad Foral de Servicios Informáticos, S.A. la asistencia técnico-informática.

20. Diseño periódico de cursos de formación destinados a los gestores públicos locales

Aunque todos los gestores consultados reconocen la necesidad de organizar unos cursos de formación previos a la implantación del modelo de indicadores e incluso después si las modificaciones incorporadas así lo aconsejan, otorgan una importancia capital a la optimización de los recursos dedicados a tal cometido, destacando entre todos ellos el tiempo. Por ello creen que los cursos dedicados a formar e informar deben tener una duración ajustada a las verdaderas necesidades del colectivo y limitada en el tiempo. La valoración media de 7,64 atestigua que mantienen algún tipo de reticencia sobre una cuestión que, en principio, podría ser catalogada de interesante.

10.5. Desarrollo de un sistema de incentivos y objetivos en el modelo de indicadores

De todos los apartados analizados es, con diferencia, el que menor valoración media ha obtenido: 6,63. Las dos cuestiones planteadas pretenden incidir en un tema capital para la pervivencia del modelo: la motivación de los gestores. Por muy desarrollado que sea el modelo si los principales agentes que deben alimentar el sistema no son partícipes activos del mismo, el resultado final será poco satisfactorio. Las dos cuestiones planteadas en relación a este tema son:

21. Establecimiento de unos objetivos mínimos por indicador

En consonancia con la valoración global que sobre este apartado han concedido todas las personas participantes en el primer trabajo de campo realizado, los gestores consultados son razonablemente partidarios (valoración media de 7,50) de fijar un objetivo mínimo para cada uno de los indicadores que debe ser elaborado. Este objetivo mínimo, recogido en la documentación que acompaña al presupuesto inicial de cada entidad local, servirá de referencia interna para conocer el grado de cumplimiento de las propuestas realizadas al comienzo de cada ejercicio.

22. Establecimiento de un sistema de incentivos para gratificar tanto a las mejores prácticas como a las que más han progresado

Es sin duda la cuestión más controvertida de las 26 que han sido sometidas a consideración de los gestores. La valoración media de 5,75 refleja cual es el sentir general de los consultados cuando deben poner nota al sistema de incentivos que contempla dos componentes: uno monetario y otro no monetario. Junto a este dato llama la atención el alto grado de dispersión de las distintas valoraciones otorgadas a esta cualidad, otra evidencia de la falta de uniformidad de los gestores.

En el caso de que el modelo de indicadores contemplara la posibilidad de incluir un incentivo económico condicionado a la obtención de determinados resultados, estos resultados deberían ser lo más objetivos posibles y la consecución de los mismos debería estar supeditada a la supervisión previa por parte de personal especializado en la materia.

Cuando se ha planteado la posibilidad de incluir solo el componente no monetario en el sistema de incentivos la valoración media otorgada ha variado hasta alcanzar una nota de 8,3. Este hecho junto a la valoración global otorgada por las 126 encuestas recibidas pone de manifiesto que, en términos generales, los gestores son más partidarios de diseñar incentivos de carácter no monetario.

Preguntados sobre la conveniencia de incentivar a la entidad o a los gestores que han contribuido a la consecución de unos determinados resultados, los gestores consultados opinan que siempre debe ser la entidad local en su conjunto la que reciba el incentivo contemplado.

10.6. Mecanismos de control del modelo de indicadores

El último apartado analizado en relación a los distintos aspectos metodológicos del modelo de indicadores está vinculado con los diferentes mecanismos de control contemplados. En relación a este punto se han analizado cinco cualidades que en

conjunto han recibido una valoración media de 7,79. El contenido de cada uno de ellas se recoge en los siguientes puntos:

23. Elaboración de un informe de gestión anual

Hay un consenso bastante generalizado (valoración media de 8,43) en considerar como algo deseable que a la finalización de cada período presupuestario se elabore un informe de gestión anual donde se recoja lo más relevante en relación al modelo de indicadores en su conjunto. Este documento debería servir de base para informar sobre diversas cuestiones tales como:

- grado de consecución de los objetivos previstos en función de los distintos niveles de desarrollo de indicadores contemplados.
- grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los distintos tipos de ayuntamientos.
- estudio de los resultados que arrojan los diferentes tipos de indicadores agrupados por estratos de población y niveles de desarrollo.
- sugerencias sobre las áreas que podrían ser susceptibles de mejora en cuanto a la información que suministran.

24. El equipo responsable de la elaboración del informe de gestión anual conjunto debería estar integrado por cuatro tipos de colectivos:

- **técnicos municipales**
- **técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa,**
- **técnicos del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Erakundea, y**
- **profesores universitarios**

En consonancia con los dos procesos anteriores (diseño del modelo de indicadores y fijación anual del catálogo de indicadores) los gestores consultados se muestran partidarios (valoración media de 8,09) de responsabilizar al mismo grupo de trabajo la tarea de elaborar el informe de gestión anual con una composición paritaria de cada uno de los cuatro colectivos diferenciados. En algún caso (al igual que en las cuestiones 1 y 18) se ha mencionado la posibilidad de incorporar a personal político de carácter técnico como colaborador en la realización de este tipo de tareas.

25. Persona u órgano responsable de la validación de la información incorporada al sistema

En la propuesta realizada a los gestores consultados se planteó como única opción a valorar un sistema donde las tareas de incorporación de la información y de validación se llevaban a cabo por personas distintas. La calificación media otorgada a esta alternativa (6,29) y el alto grado de dispersión de las valoraciones otorgadas por los gestores nos indican que es un tema controvertido sobre el que no existe en la actualidad una posición común. Los gestores que han proporcionado valoraciones más bajas son partidarios de unificar las tareas de incorporación y validación de la información.

26. Celebración de una reunión anual entre el equipo técnico responsable del diseño, seguimiento y control del modelo de indicadores y los gestores de las entidades locales

La propuesta de realizar una reunión con periodicidad anual ha sido acogida satisfactoriamente a tenor de la valoración conseguida (8,36). Esta reunión tendría, entre otros, los siguientes cometidos:

- aprobar el informe de gestión presentado por el equipo responsable de su elaboración.
- aprobación de las modificaciones, altas y bajas en el catálogo de indicadores.
- aprobación de las modificaciones en cuanto al número de indicadores en los diferentes niveles de desarrollo establecidos.
- aprobación del objetivo común (el específico será responsabilidad de cada entidad) para cada uno de los indicadores recogidos en el catálogo consensuado.
- reconocimiento público de las mejores prácticas.

Con objeto de hacer más atractivo el evento, algún gestor ha comentado la posibilidad de organizar una conferencia sobre algún tema relacionado con la gestión pública. En nuestra opinión tal conferencia debería plantearse solo si concurrieran circunstancias especiales que lo justificaran: cambios normativos de relevancia, modificaciones organizativas en otros ámbitos de la administración que pueden afectar a la gestión del día a día de las corporaciones locales, presentación de nuevas iniciativas dirigidas a los ayuntamientos,

10.7. Estudio conjunto de las cuestiones metodológicas analizadas

Como colofón de este capítulo se presentan en una tabla sinóptica los resultados

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

de todas y cada una de las 14 entrevistas realizadas. Con objeto de mantener el anonimato de cada una de ellas se le ha asignado un código generado aleatoriamente. El motivo de la inclusión de esta información es proporcionar la serie completa de datos correspondiente a cada una de las 26 cuestiones metodológicas analizadas. Junto a los valores otorgados por cada entrevistado se ha incluido la siguiente información:

- Media aritmética: con objeto de conocer la valoración media que los entrevistados han otorgado a cada cuestión. Su cálculo se realiza en función de la siguiente fórmula:

$$\bar{X} = \frac{\sum_{i=1}^n X_i}{n}$$

- Desviación estándar: es la medida de la dispersión de cada uno de los valores (x) respecto a la media aritmética (\bar{X}). Su cálculo se realiza en función de la siguiente fórmula:

$$S = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{X})^2}{n - 1}}$$

- Grado de dispersión: porcentaje que representa la desviación estándar sobre la media aritmética. Pretende explicar el grado de disparidad o la falta de homogeneidad entre los valores de una serie de datos. Cuando mayor es el porcentaje, mayor es la disparidad, menor la homogeneidad y menor la representatividad de la serie.

$$G.D. = \frac{S}{\bar{X}} * 100$$

Capítulo 10: Segundo estudio empírico: contraste de las bases metodológicas de modelo de indicadores

Tabla 128: Valoración de las cuestiones metodológicas del modelo de indicadores

Cuestiones metodológicas sobre el modelo de indicadores		CÓDIGOS DE LOS ENCUESTADOS														MEDIA	Desviación estándar	Grado de dispersión
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14			
a) Diseño y elaboración del modelo de indicadores		8,18	8,64	8,73	8,55	8,73	8,55	8,64	8,36	9,36	7,45	8,18	8,91	8,82	8,36	8,53	0,44	5,12%
1	Equipo responsable del diseño y elaboración del modelo de indicadores	10,00	10,00	8,00	8,00	9,00	9,00	9,00	9,00	8,00	7,00	8,00	10,00	10,00	8,00	8,79	0,97	11,10%
2	Naturaleza voluntaria y obligatoria	9,00	8,00	8,00	8,00	9,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	7,00	8,00	10,00	8,21	0,70	8,51%
3	Ficha resumen para cada indicador	9,00	10,00	9,00	10,00	9,00	9,00	9,00	9,00	8,00	10,00	8,00	10,00	6,00	10,00	9,00	1,11	12,33%
4	Guía de referencia por servicio	8,00	10,00	8,00	8,00	10,00	7,00	8,00	8,00	9,00	6,00	8,00	8,00	7,00	8,00	8,07	1,07	13,28%
5	Plataforma virtual	8,00	9,00	10,00	9,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	7,00	8,00	10,00	9,00	10,00	9,29	0,99	10,71%
6	Limitación del número de indicadores	9,00	9,00	8,00	10,00	9,00	9,00	9,00	9,00	10,00	8,00	8,00	9,00	9,00	10,00	9,00	0,68	7,55%
7	Componentes y fuentes de información	8,00	7,00	8,00	8,00	9,00	9,00	9,00	9,00	10,00	7,00	8,00	8,00	10,00	5,00	8,21	1,31	15,96%
8	Ejemplos ilustrativos	8,00	8,00	10,00	8,00	7,00	8,00	8,00	8,00	10,00	8,00	9,00	10,00	10,00	10,00	8,71	1,07	12,27%
9	Sistema abierto	8,00	10,00	9,00	9,00	10,00	9,00	9,00	8,00	10,00	6,00	8,00	10,00	10,00	7,00	8,79	1,25	14,24%
10	Vinculación entre indicadores del modelo	8,00	8,00	9,00	8,00	7,00	7,00	7,00	7,00	10,00	7,00	10,00	8,00	10,00	7,00	8,07	1,21	14,95%
11	FAQ y sugerencias	5,00	6,00	9,00	8,00	7,00	9,00	9,00	7,00	10,00	8,00	7,00	8,00	8,00	7,00	7,71	1,33	17,19%
b) Comparabilidad del modelo de indicadores		7,17	8,00	8,50	7,67	7,33	7,33	7,67	8,00	9,33	7,33	8,67	8,00	7,50	7,50	7,86	0,62	7,84%
12	Codificación del modelo de indicadores	7,00	10,00	8,00	9,00	10,00	9,00	9,00	8,00	10,00	8,00	10,00	8,00	8,00	10,00	8,86	1,03	11,60%
13	Fechas de alta y baja por indicador y su fundamentación	8,00	10,00	8,00	7,00	6,00	9,00	9,00	8,00	10,00	7,00	10,00	8,00	8,00	8,00	8,29	1,20	14,54%
14	Histórico de versiones	7,00	7,00	8,00	7,00	6,00	7,00	9,00	8,00	10,00	7,00	8,00	8,00	7,00	10,00	7,79	1,19	15,26%
15	Rendimiento de un indicador	7,00	7,00	10,00	10,00	7,00	7,00	7,00	9,00	10,00	7,00	10,00	8,00	8,00	10,00	8,36	1,39	16,66%
16	Buenas prácticas	7,00	8,00	9,00	7,00	8,00	6,00	6,00	8,00	10,00	8,00	7,00	8,00	7,00	5,00	7,43	1,28	17,28%
17	Otros modelos de indicadores	7,00	6,00	8,00	6,00	7,00	6,00	6,00	7,00	6,00	7,00	7,00	8,00	7,00	2,00	6,43	1,45	22,60%
c) Seguimiento del modelo de indicadores		7,67	8,00	8,33	8,00	8,33	7,67	7,67	8,00	9,33	7,33	9,33	7,67	8,00	8,33	8,12	0,59	7,31%

PARTE III: BASES METODOLÓGICAS DEL MODELO DE INDICADORES PROPUESTO Y ANÁLISIS EMPÍRICOS

Cuestiones metodológicas sobre el modelo de indicadores		CÓDIGOS DE LOS ENCUESTADOS														MEDIA	Desviación estándar	Grado de dispersión
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14			
18	Equipo responsable de la fijación del cuadro de indicadores anual	9,00	10,00	8,00	8,00	9,00	8,00	8,00	8,00	10,00	7,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,36	0,84	10,07%
19	Grupo de técnicos especializados	8,00	5,00	9,00	8,00	8,00	9,00	9,00	9,00	10,00	7,00	10,00	8,00	8,00	9,00	8,36	1,28	15,29%
20	Cursos de formación	6,00	9,00	8,00	8,00	8,00	6,00	6,00	7,00	8,00	8,00	10,00	7,00	8,00	8,00	7,64	1,15	15,06%
d) Desarrollo de un sistema de objetivos e incentivos en el modelo de indicadores		6,50	6,00	6,75	6,00	5,50	6,50	6,50	7,50	6,50	8,00	6,00	8,00	8,00	5,00	6,63	0,94	14,25%
21	Objetivos mínimos por indicador	7,00	8,00	9,00	8,00	6,00	8,00	8,00	7,00	8,00	8,00	8,00	10,00	8,00	2,00	7,50	1,83	24,39%
22	Sistema de incentivos	6,00	4,00	4,50	4,00	5,00	5,00	5,00	8,00	5,00	8,00	4,00	6,00	8,00	8,00	5,75	1,60	27,87%
e) Mecanismos de control del modelo de indicadores		7,25	9,00	7,50	7,75	8,00	8,50	8,50	7,50	7,25	7,25	8,50	7,75	7,00	7,25	7,79	0,62	7,95%
23	Informe de gestión anual	8,00	8,00	9,00	8,00	8,00	9,00	9,00	6,00	10,00	7,00	10,00	8,00	8,00	10,00	8,43	1,16	13,74%
24	Equipo responsable de la elaboración del informe de gestión anual	8,00	10,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	9,00	7,00	7,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,07	0,73	9,04%
25	Persona u órgano responsable validación información	6,00	9,00	4,00	7,00	7,00	9,00	9,00	7,00	4,00	7,00	7,00	7,00	4,00	1,00	6,29	2,30	36,61%
26	Reunión anual entre técnicos y gestores	7,00	9,00	9,00	8,00	9,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	9,00	8,00	8,00	10,00	8,36	0,74	8,91%
MEDIA		7,62	8,27	8,29	7,96	8,00	8,00	8,12	8,04	8,81	7,42	8,31	8,31	8,08	7,73	8,07	0,34	4,22%

Fuente: elaboración propia

Del análisis conjunto de los datos recogidos en esta tabla podemos extraer, entre otras, las siguientes conclusiones:

1. Las valoraciones medias que cada entrevistado ha otorgado al conjunto de las 26 cuestiones metodológicas analizadas son razonablemente elevadas. La media más baja es de un 7,42 y la más alta de 8,81. La desviación estándar alcanza la cifra de 0,34 y el grado de dispersión conjunto es de un 4,22%. Este último dato indica que no se aprecian diferencias reseñables entre las valoraciones realizadas por los gestores que prestan sus servicios en ayuntamientos de distintos estratos de población, ni entre las valoraciones realizadas por los técnicos de los ayuntamientos y de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Capítulo 10: Segundo estudio empírico: contraste de las bases metodológicas de modelo de indicadores

2. Los tres aspectos peor valorados (el sistema de incentivos con un 5,75, la validación de la información con un 6,29 y la información sobre otros modelos de indicadores con un 6,43) son los que mayor grado de dispersión presentan junto a la fijación de los objetivos mínimos por indicador.
3. En el análisis de los cinco apartados metodológicos diferenciados se observa que el que ha obtenido una mayor valoración media (8,53) tiene un menor grado de dispersión (5,12%) y viceversa, el que ha obtenido una menor valoración media (6,63) tiene un mayor grado de dispersión (14,25%).

**PARTE IV: CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS DE
INVESTIGACIÓN**

Conclusiones de la Tesis Doctoral

- 1. Del estudio conjunto de los sistemas de indicadores desarrollados por la *Audit Commission*, la FEMP y la Diputación Foral de Gipuzkoa en materia de gestión pública local se concluye que un modelo de indicadores debe reunir, por lo menos, 31 características si se pretende garantizar su pervivencia.**

Analizada la realidad de los diferentes sistemas de indicadores desarrollados por las tres entidades de referencia utilizadas en esta Tesis Doctoral (*Audit Commission*, FEMP y Diputación Foral de Gipuzkoa) se han diferenciado 31 características a reunir por todo modelo de indicadores para que pueda ser útil en el proceso de toma de decisiones, los resultados obtenidos sean comparables en el tiempo y en el espacio, y se pueda garantizar su supervivencia. Estas características específicas se han agrupado en torno a tres ejes: la metodología aplicada (15), los objetivos e incentivos (4) y el sistema de información implantado (12). El grado de cumplimiento de cada uno de los modelos utilizados es muy dispar: mientras en el caso de la AC supera el 70%, el sistema desarrollado por la DFG apenas llega al 16% y el sistema de la FEMP tan solo reúne 9 características, esto es, no llega al 30%.

- 2. Las bases metodológicas del modelo de indicadores propuesto son aplicables al conjunto de servicios públicos ofrecidos por la administración local.**

Los resultados obtenidos en el primer trabajo de campo llevado a cabo entre diferentes colectivos, en el que han tenido una destacada presencia los gestores correspondientes a los tres servicios públicos utilizados como referencia (cultura, deportes y servicios sociales) en esta Tesis Doctoral, junto a la información recabada en el contraste final, permite afirmar que la propuesta metodológica no se circunscribe a una determinada área en concreto y es válida para el conjunto de servicios que ofrece una corporación local.

- 3. Los gestores locales tienen una opinión muy positiva de los sistemas de indicadores independientemente del nivel de conocimiento de los mismos.**

A pesar de que la valoración general sobre los efectos de la implantación de las experiencias que los gestores públicos locales han tenido en materia de sistemas de indicadores ha sido, por lo general, poco satisfactoria, se

considera que el uso de este tipo de herramientas es positiva porque permite valorar y evaluar la gestión realizada, puede reducirse el plazo de tramitación de determinados expedientes administrativos, facilita la comparación con otras entidades de similares características detectando las posibles áreas de mejora, fomenta el deseo y la necesidad de autoevaluarse como una estrategia para la mejora continua, permite controlar, planificar y conocer mejor el servicio público que se gestiona, ...

4. Cuanto mayor es el grado de implicación de los agentes interesados en el proceso de diseño de los sistemas de indicadores mayor es la probabilidad de éxito de la iniciativa.

Con objeto de conseguir que los gestores públicos locales sientan como algo propio el sistema de indicadores es necesario que tengan abierta alguna vía de comunicación para que se tengan en cuenta sus deseos y pretensiones, y, en la medida de lo posible, se recojan en los procesos de actualización planificados. En este sentido podemos afirmar que entre los diferentes colectivos de agentes analizados hay una corriente de opinión favorable a participar en este tipo de procesos, independientemente del estrato de población en el que esté ubicado el ayuntamiento en el que prestan sus servicios y del nivel de conocimiento previo de un sistema de indicadores.

5. Una de las cualidades más relevantes de todo sistema de indicadores es su nivel de utilidad en el proceso de toma de decisiones para todos los agentes que participan en su proceso de elaboración y mantenimiento.

Una mayoría bastante cualificada de agentes consultados opina que la información suministrada por los sistemas de información en su conjunto es útil porque si los indicadores son consensuados facilitan la comparabilidad y pueden contribuir a la mejora de los servicios públicos. Así mismo puede ayudar a fijar prioridades a la hora de diseñar la política municipal, posibilita la detección de buenas y malas prácticas, y puede ayudar a conocer la situación real de la entidad (debilidades y fortalezas) y plantear las metas a alcanzar. La utilidad de la información que proporciona un buen sistema de indicadores no está condicionada ni por el tipo de agente o gestor público, ni por la tipología de las entidades locales en función de su población, ni por el conocimiento previo de un sistema de indicadores, ni por la titulación académica del gestor.

6. A pesar de las diferencias de población existentes entre los 88 municipios que integran la provincia de Gipuzkoa, el nuevo sistema de indicadores debería ser común para todos ellos.

Aunque la media de población de un municipio en la provincia de Gipuzkoa es

ligeramente superior a los 8.000 habitantes, es reseñable el hecho de que los gestores de municipios con poblaciones de 500 o 50.000 habitantes tengan similares opiniones en cuanto a la necesidad de desarrollar un sistema de indicadores común para todos ellos. Esta opinión compartida es fruto de la experiencia que tienen todos ellos de participar, directa o indirectamente, en algunas de las iniciativas impulsadas por el departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa y descritas en el punto 5.2 de esta Tesis Doctoral. Los motivos por los que creen que un sistema de esta naturaleza sería beneficioso para el colectivo se centran en la idea de que un marco común de referencia podría fomentar la cultura de la comparación, conocer los puntos fuertes y débiles de cada uno, mejorar los procedimientos de control y, en última instancia, gestionar mejor los servicios públicos.

7. El equipo responsable del proceso de diseño del modelo de indicadores, de la fijación anual del cuadro de indicadores consensuado y de la elaboración del informe de gestión debería estar integrado por cuatro tipos de colectivos: técnicos municipales, técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa, técnicos del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Erakundea y profesores universitarios.

Uno de los aspectos más relevantes a la hora de plantear la posibilidad de implantar un modelo de indicadores es el de la composición del equipo que se responsabilizará, en primer lugar, de su proceso de diseño. Si uno de los objetivos fundamentales de todo sistema de indicadores es su utilidad real para un determinado colectivo, es recomendable que ese colectivo esté integrado en el grupo de trabajo que se responsabilizará de todo el proceso de diseño. La participación de los técnicos del departamento de Hacienda y Finanzas se justifica por su conocimiento más global de la realidad del conjunto de la provincia. La presencia de los miembros del TVCP/HKEE se fundamenta por su condición de organismo fiscalizador y su experiencia en el ámbito autonómico. Por su parte los profesores universitarios, junto a su carácter independiente, aportan el componente reflexivo necesario en este tipo de cometidos. Los mismos integrantes se responsabilizarían de analizar todas las modificaciones solicitadas y de presentar anualmente el cuadro de indicadores consensuado para su posterior debate. La elaboración del informe de gestión anual debe ser responsabilidad de este grupo de trabajo porque es el que mejor conoce en su conjunto tanto la situación como la evolución del sistema de indicadores.

8. La naturaleza obligatoria de un sistema de indicadores para la administración local es una condición necesaria para su propia supervivencia.

La realidad de los tres sistemas de indicadores analizados en esta Tesis

Doctoral junto a la información recabada a través del trabajo de campo vía cuestionario web y entrevistas personalizadas entre los gestores públicos así lo atestiguan: el carácter voluntario u obligatorio de un sistema de indicadores puede ser determinante para su supervivencia. Si el sistema es voluntario es muy difícil que pueda perdurar en el tiempo porque el grado de compromiso personal que en un determinado momento puedan mostrar los gestores sufre una constante merma al observar que existen múltiples tareas de carácter obligatorio a las que se les ha de atender en primer lugar. Si el sistema desarrollado es obligatorio debería tener presente que hay diferentes realidades a tener en cuenta y que todas ellas deben tener algún tipo de reflejo. En este sentido, y para garantizar que todos los ayuntamientos incorporen sus datos al sistema, se establecerían distintos niveles de desarrollo fijando el nivel 1 o básico como obligatorio para todas las entidades y servicios afectados. A partir de este nivel básico se diseñarían otros niveles de desarrollo que podrían tener carácter voluntario u obligatorio en función de las características de cada entidad.

9. El diseño de un procedimiento para establecer algún tipo de incentivo entre las entidades que han alcanzado un determinado resultado, o cuya gestión en un determinado ámbito de actuación ha sido considerada como una buena práctica, es un tema abierto y que genera bastante controversia entre el colectivo de gestores públicos locales.

Parece un contrasentido abogar por un sistema de indicadores obligatorio y plantear la cuestión de la incentivación por el mero cumplimiento de una obligación. El hecho es que un incentivo diseñado correctamente puede llegar a ser un elemento facilitador en el proceso de mejora continua si se establece como un mecanismo de reconocimiento público de las mejores prácticas o de la consecución de determinados resultados en un periodo establecido. Aunque no hay dudas sobre quién debe ser incentivado (la entidad local en su conjunto) sí se plantean diferentes alternativas a la hora de precisar el contenido de los incentivos: podría analizarse la posibilidad de establecer una dotación económica a distribuir entre las entidades que han alcanzado un objetivo previamente consensuado, podría organizarse un acto de reconocimiento público donde estuvieran presentes las entidades con mejores resultados y las que mejor evolución han tenido durante un periodo determinado...

10. La fijación de un marco de comparación mediante el establecimiento de objetivos de referencia por indicador puede contribuir a la mejora de la gestión de los servicios públicos.

Todo procedimiento de mejora implica establecer algún mecanismo de comparación para saber si los resultados obtenidos son buenos, malos o

regulares. En relación al sistema de indicadores, se ha analizado la posibilidad de fijar dos objetivos por indicador: uno común y otro específico de cada entidad. En relación al objetivo común deberían ser los propios gestores los responsables de consensuar con una periodicidad anual las referencias generales validas para el conjunto de las entidades. Para ello será de utilidad conocer la realidad del conjunto del sistema de indicadores recogido en el informe de gestión elaborado por el equipo responsable de este cometido. En relación al objetivo específico cada entidad será responsable de su fijación en función de su realidad y sus previsiones. En este último caso la documentación que acompaña al presupuesto inicial debería recoger la información sobre el objetivo marcado para cada indicador, y la documentación que acompaña al presupuesto liquidado informaría sobre las diferencias observadas entre los objetivos establecidos y los resultados obtenidos, fundamentando el porqué de estas diferencias.

11. Para garantizar una evolución satisfactoria del sistema de indicadores es conveniente elaborar con una periodicidad anual un informe de gestión.

Para que todo sistema avance es necesario establecer una referencia temporal de carácter estable con objeto de analizar todo lo acontecido en relación a ese sistema durante un período de tiempo determinado. Es preciso conocer el estado de la situación, la evolución de sus componentes más relevantes, las ineficiencias detectadas, las bondades del sistema y, sobre todo, diseñar una estrategia para mejorar en su conjunto los puntos débiles detectados. A este cometido se destinará el informe de gestión que con una periodicidad anual deberá elaborar el grupo de trabajo responsable de tal cometido para que los propios gestores de la administración local den su aprobación definitiva en la reunión anual que a tal efecto se celebrará.

12. La elaboración de una ficha resumen para cada indicador garantiza un cálculo correcto del mismo y una interpretación adecuada del resultado obtenido.

En numerosas ocasiones cuando se hace mención de un indicador tan solo conocemos parcialmente el contenido de alguno de sus componentes. Si se desea garantizar que los gestores tengan toda la información necesaria para realizar un cálculo adecuado de cada indicador e interpretar correctamente los resultados obtenidos, es necesario elaborar una ficha resumen para cada indicador donde se detallen cuestiones tales como: denominación, código, definición, fechas de alta y baja junto a su fundamentación, componentes del numerador y denominador y sus fuentes de información, un histórico de versiones si las hay, un ejemplo ilustrativo, unas referencias sobre buenas prácticas y buen rendimiento, una guía de referencia, el objetivo consensuado, vinculación con otros indicadores del catálogo diseñado, un

apartado de preguntas y respuestas frecuentes, nivel de desarrollo en el que se ubica dentro del sistema de indicadores... La incorporación de esta información permite tener un conocimiento más preciso no solo de los elementos que directamente participan en el proceso de cálculo de un indicador sino también de las variables que condicionan los resultados que pueda obtener.

13. El número de indicadores a desarrollar será muy limitado y ajustado a las necesidades reales de los gestores y grupos de interés.

Otro gran problema común a los tres sistemas analizados es el número de indicadores. En todos ellos hay una tendencia a elaborar un elevado número de indicadores dando por hecho que cuanto mayor es este número mejor es la información que proporcionan y, por ende, mejor la decisión adoptada en relación a un tema determinado. Sin embargo, la realidad de lo acontecido en los tres casos analizados demuestra que, con el paso del tiempo, han tenido que reducir considerablemente el número de indicadores a calcular para cada servicio estudiado. La información recabada en el trabajo de campo llevado a cabo en esta Tesis Doctoral ahonda en esta corriente: el número de indicadores a desarrollar debe ser muy limitado y ajustado a las necesidades reales de los gestores y grupos de interés. Dado que el objetivo principal es que todos los ayuntamientos, independientemente de su población, incorporen sus datos al sistema para el cálculo de los indicadores considerados básicos o fundamentales y teniendo en cuenta que hay ayuntamientos con diferentes necesidades de información, en el sistema de indicadores se establecerán varios niveles de desarrollo: el primer nivel será común y de carácter obligatorio para todos los ayuntamientos. El resto de niveles serán de aplicación en función de las necesidades e intereses de cada ayuntamiento. En todo caso, en la documentación que acompaña tanto al presupuesto inicial como al liquidado se habilitará un apartado especial dedicado al sistema de indicadores.

14. La plataforma virtual que alberga al sistema de indicadores debe ser lo suficientemente abierta como para permitir el acceso a toda persona interesada en la materia y proporcionar la información que precisa.

En la actual coyuntura de falta de confianza en el conjunto del sistema económico conceptos como transparencia y credibilidad adquieren una significación especial. Ya no es suficiente con parecer y ser honesto. La sociedad actual demanda que los diferentes agentes económicos demuestren y acrediten que tales condiciones se cumplen de forma fehaciente. El conjunto de la administración pública no es ajena a esta solicitud y debe proporcionar la información suficiente y en un formato adecuado para que la sociedad ejerza un control efectivo sobre su actividad. En relación al sistema de

indicadores que se propone, es deseable que la plataforma que lo alberga prevea la posibilidad de ofrecer en abierto la mayoría de la información relacionada con el mismo. En este sentido es reseñable la opinión generalizada que los gestores consultados tienen sobre el tema: cuanto más transparente mejor.

15. El procedimiento de validación de la información incorporada al sistema de indicadores debe ser fiable y contrastable.

Una cuestión que genera cierto grado de controversia es el procedimiento de validación de la información incorporada al sistema de indicadores. Hay gestores que opinan que se deben diferenciar ambas funciones (incorporación y validación) para garantizar la independencia del sistema y otros gestores entienden que dada la especificidad de la información que se incorpora y el alto grado de responsabilidad de las personas encargadas de tal cometido, tal diferenciación no es necesaria. En todo caso, el sistema de indicadores desarrollado debería garantizar que toda la información incorporada al mismo sea fiable y contrastable.

16. El sistema de indicadores desarrollado debe proporcionar información precisa sobre los distintos componentes que intervienen en su proceso de cálculo.

Con objeto de evitar errores en el proceso de cálculo de cada uno de los indicadores elaborados es necesario que el sistema desarrollado proporcione toda la información necesaria sobre cada uno de los componentes. Además de precisar las variables que participan tanto en el numerador como en el denominador, es recomendable especificar cuál es la fuente de información que se utilizará en cada caso. En este sentido la incorporación de un ejemplo práctico con varias alternativas donde se presenten diferentes situaciones para un mismo caso, en función de las distintas fuentes de información utilizadas, puede ser de interés.

17. El suministro de información sobre las modificaciones sufridas por todos y cada uno de los componentes garantiza la comparabilidad de los resultados proporcionados por el sistema de indicadores.

Una de las cualidades exigibles a todo sistema de indicadores es que debe fomentar la comparabilidad entre los agentes que intervienen con objeto de que se convierta en una herramienta necesaria en el proceso de mejora continua de los servicios públicos ofrecidos. Para garantizar que la información proporcionada por el sistema sea comparable, en cada indicador se precisará: la fecha de alta y su fundamentación, la fecha de baja y su fundamentación, y la relación de modificaciones que han sufrido todos y cada uno de sus

componentes y su fundamentación. Con estos datos complementarios cada indicador proporciona información suficiente para evitar posibles errores a la hora de interpretar los resultados obtenidos.

18. Se debe crear un grupo de técnicos especializados en materia de indicadores para solucionar los problemas relacionados con la implantación del modelo y la interpretación de los resultados.

La creación de un grupo de técnicos especializados en materia de indicadores para la gestión de la administración pública local es un elemento facilitador en el proceso de implementación del modelo diseñado. Es indudable que tanto en el día a día como, sobre todo, al comienzo de todo el proceso de implantación surgirán innumerables dudas de carácter metodológico vinculadas al conjunto del sistema. El hecho de contar con una referencia permanente que pueda atender y, en la medida de lo posible, solucionar los problemas que vayan surgiendo aumenta el grado de credibilidad del sistema de indicadores entre el colectivo de gestores. Como complemento a este servicio, en la plataforma que albergue al sistema de indicadores, se habilitará un apartado específico para recoger todas aquellas preguntas y respuestas de carácter recurrente.

19. Para garantizar la participación activa de los gestores, se debe celebrar una reunión anual de carácter ejecutivo entre el equipo de trabajo responsable del diseño y mantenimiento del sistema de indicadores, y los gestores públicos locales.

Para garantizar la viabilidad de una iniciativa de esta naturaleza es una condición necesaria la participación activa de los gestores públicos locales. Al margen de las bondades que el propio sistema de indicadores diseñado pueda tener, si se desea implicar a los gestores en el proceso de mantenimiento del mismo es conveniente organizar una reunión con periodicidad anual y carácter ejecutivo. En este sentido, es necesario organizar una reunión anual entre el equipo responsable del diseño y mantenimiento del sistema de indicadores, y los gestores públicos locales para la adopción, entre otros, de los siguientes acuerdos: aprobación del informe de gestión presentado por el equipo responsable de su elaboración, aprobación de las modificaciones, altas y bajas en el catálogo de indicadores, aprobación de las modificaciones en cuanto al número de indicadores en los diferentes niveles de desarrollo establecidos, aprobación del objetivo común (el específico será responsabilidad de cada entidad) para cada uno de los indicadores recogidos en el catálogo consensuado, reconocimiento público de las mejores prácticas...

Líneas futuras de investigación

Analizadas las bases metodológicas sobre las que se debería asentar un nuevo modelo de indicadores, las acciones futuras podrían ir encaminadas a dotar de contenido a este constructo mediante iniciativas de distinta naturaleza en diferentes ámbitos geográficos de actuación. En este sentido podríamos citar los siguientes:

- a) **Ámbito provincial:** ya que el trabajo de campo de esta Tesis Doctoral se ha llevado a cabo entre el colectivo de gestores de la administración pública local de la provincia de Gipuzkoa, la primera iniciativa debería ir dirigida a este colectivo y a esta provincia. Dado el interés que los gestores han manifestado en desarrollar un sistema de indicadores común a todos los ayuntamientos, la primera iniciativa podría ir encaminada al cumplimiento de este deseo. Este cometido podría tener las siguientes fases:
 1. Creación del equipo que se responsabilizará del diseño del sistema de indicadores: este grupo de trabajo estará integrado por técnicos municipales, técnicos del departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, técnicos del TVCP/HKEE y profesores universitarios. El proceso de diseño puede tener una duración prolongada a lo largo del tiempo porque el sistema propuesto deberá cumplir con todas y cada una de las cualidades analizadas en el capítulo 10 de esta Tesis Doctoral.
 2. Desarrollo de una plataforma virtual que albergue al sistema de indicadores, teniendo presente que debe cumplir con dos requisitos fundamentales: ser una herramienta útil en el proceso de toma de decisiones de los propios gestores que alimentan el sistema y garantizar el acceso libre a la mayoría de la información que proporciona con objeto de aumentar el nivel de transparencia y credibilidad de las finanzas públicas locales de la provincia de Gipuzkoa. Dada la especial relevancia que la empresa pública IZFE tiene en el desarrollo de la mayoría de los sistemas de información de los ayuntamientos, es deseable su presencia en los procesos de diseño, implementación, mantenimiento y mejora de la plataforma virtual.
 3. Selección del grupo de ayuntamientos donde se realizarán las primeras implementaciones. Dado que uno de los objetivos es conseguir implantar el sistema de indicadores en todos y cada uno de los 88

PARTE IV: CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN

ayuntamientos, es deseable que en esta muestra inicial estén presentes entidades locales de todos los estratos de población. En esta fase se podría analizar la posibilidad de que participen todos o la mayoría de ayuntamientos que han colaborado en el segundo estudio empírico de esta Tesis Doctoral.

4. Conocidos los resultados de la primera implantación en los ayuntamientos piloto se realizarían los ajustes necesarios en el sistema de indicadores de cara a su extensión al resto de ayuntamientos del conjunto de la provincia.

Amén de esta iniciativa, en las diferentes entrevistas que se han mantenido con los gestores públicos se ha podido constatar que existe un deseo compartido de analizar la posibilidad de implantar un nuevo sistema común para el cálculo de costes de los servicios públicos ofrecidos. Teniendo en cuenta que para el registro contable de las operaciones de naturaleza presupuestaria todos los ayuntamientos comparten el mismo sistema desarrollado por la empresa pública Informatika Zerbitzuen Foru Elkarte - Sociedad Foral de Servicios Informáticos, S.A., se podría plantear un proyecto de investigación para analizar la viabilidad de esta necesidad e intentar vincularlo con los indicadores para crear un auténtico sistema de costes e indicadores aplicado al ámbito de la administración pública local.

- b) Ámbito autonómico:** teniendo en cuenta que la participación del TVCP/HKEE en el grupo de trabajo responsable del diseño y mantenimiento del sistema de indicadores se justifica, entre otros motivos, por su experiencia y conocimiento de la realidad de las entidades locales en un ámbito territorial más amplio, el sistema de indicadores desarrollado habrá tenido en cuenta las necesidades que, en opinión del TVCP/HKEE, afectan al conjunto de ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (C.A.P.V.). En este sentido, se podría plantear un proyecto de investigación que afectara al conjunto de los 251 ayuntamientos de la CAPV (51 de Araba/Álava, 88 de Gipuzkoa y 112 de Bizkaia) utilizando los mimbres del sistema implantado en Gipuzkoa. El punto de partida de este proyecto sería un trabajo de campo en todos los ayuntamientos de Araba/Álava y Bizkaia recabando la opinión que los gestores tienen sobre el modelo implantado en Gipuzkoa, para cuyo cometido se debería contar con la colaboración expresa de las Diputaciones Forales de Araba/Álava y Bizkaia. Una vez analizado el contenido de la información recogida a través del estudio empírico se examinarían las modificaciones a incorporar al modelo desarrollado con objeto de diseñar un nuevo sistema común para el conjunto de ayuntamientos de la CAPV.
- c) Ámbito nacional:** si desde un inicio abogamos por impulsar la cultura de la comparación con objeto de conocer mejor la realidad de otras

Líneas futuras de investigación

experiencias similares, detectar las mejores prácticas y analizar la posibilidad de implantarlas, es necesario plantear un proyecto de colaboración con otras iniciativas que, en materia de sistema de indicadores, se están llevando a cabo en el conjunto del estado. En este sentido es imprescindible impulsar las relaciones con el grupo de trabajo que se responsabiliza del proyecto SICIGAL auspiciado por la FEMP y la cooperación con proyectos como el desarrollado por la Fundación Carles Pi i Sunyer.

- d) **Ámbito internacional:** como continuación del proyecto a nivel nacional se debe plantear la posibilidad de llevar a cabo una iniciativa a nivel europeo entre los países que han desarrollado sistemas de indicadores en el ámbito de la administración pública local. En este sentido la red CIGAR (Comparative International Government Accounting Research) podría ser un marco adecuado para presentar un estudio de esta naturaleza. El hecho de que en esta organización internacional se integren profesionales de distinto género vinculados al ámbito de la administración pública, habituados a realizar trabajos en estudios de alcance internacional y con una clara vocación de apoyo a las investigaciones que fomentan la comparación de sistemas de información en diferentes países, la convierten en un entorno adecuado para materializar este proyecto.

**VINCULACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES Y LAS
CONCLUSIONES CON LAS PARTES Y LOS OBJETIVOS
SECUNDARIOS DE LA TESIS DOCTORAL**

Tabla 129: Vinculación de las diferentes partes y capítulos con las consideraciones y las conclusiones de la Tesis Doctoral

Partes y capítulos de la Tesis Doctoral		Consideraciones
I. Estudio de los sistemas de información en el ámbito de la administración pública		
1	Estudio de los sistemas de información en la administración pública	1
2	El modelo basado en indicadores y las aportaciones de los estudios fundamentados en la comparabilidad	2 y 3
II: Revisión crítica de los tres modelos de referencia analizados		
3	La realidad de la Audit Commission	4, 5, 6 y 7
4	El proyecto sobre Implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Gestión para la Administración Local (SICIGAL) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)	8, 9 y 10
5	La experiencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa	11 y 12
6	Estudio comparativo de los tres modelos de indicadores	13
Partes y capítulos de la Tesis Doctoral		Conclusiones
II: Revisión crítica de los tres modelos de referencia analizados		
6	Estudio comparativo de los tres modelos de indicadores	1
III. Propuesta de las bases metodológicas del nuevo modelo de indicadores y análisis empíricos		
7	Primer estudio empírico (I): aspectos metodológicos para el diseño y creación del soporte para la realización de la encuesta	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19
8	Primer estudio empírico (II): análisis e interpretación de los resultados de la encuesta	
9	Propuesta metodológica del modelo de indicadores a implantar	
10	Segundo estudio empírico: contraste de las bases metodológicas del nuevo modelo de indicadores	

Fuente: elaboración propia

Tabla 130: Vinculación de los objetivos secundarios con las consideraciones y las conclusiones de la Tesis Doctoral

Objetivos secundarios de la Tesis Doctoral		Consideraciones
1	Examinar los diferentes sistemas de información presentes en la administración pública, haciendo una especial referencia al modelo basado en indicadores	1, 2 y 3
2	Seleccionar y analizar la realidad de un modelo de indicadores para la administración local de referencia internacional adaptable a las necesidades de los gestores de los ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa	4, 5, 6 y 7
3	Estudiar la naturaleza y especificidades de un modelo de indicadores para la administración local a nivel nacional donde se conjuguen los intereses de diferentes colectivos que participan directa o indirectamente en la gestión pública	8, 9 y 10
4	Conocer con detalle las peculiaridades de las distintas iniciativas que, en materia de gestión pública en general y sobre los sistemas de indicadores en particular, ha desarrollado el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa durante los tres últimos lustros	11 y 12
5	Establecer las características que podrían servir de base metodológica para el diseño de un nuevo modelo de indicadores para la administración local	13
Objetivos secundarios de la Tesis Doctoral		Conclusiones
5	Establecer las características que podrían servir de base metodológica para el diseño de un nuevo modelo de indicadores para la administración local	1
6	Trazar las tareas previas que se deben llevar a cabo en el proceso de diseño y creación de la encuesta que servirá de soporte para la realización del primer trabajo de campo	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19
7	Diseñar las herramientas que se deben utilizar para el correcto desarrollo de un trabajo de campo en un estudio de esta naturaleza	
8	Analizar e interpretar los datos proporcionados por los gestores públicos locales consultados en el primer trabajo de campo	
9	Elaborar las bases metodológicas que servirán de fundamento para desarrollar el futuro modelo de indicadores con objeto de que se convierta en una herramienta útil en el proceso de toma de decisiones	
10	Contrastar la opinión que determinados gestores públicos locales tienen sobre las bases metodológicas del nuevo modelo de indicadores	

Fuente: elaboración propia

ÍNDICE DE TABLAS

**BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE
INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES
MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO**

Tabla 1: Factores que afectan al uso de medidas de gestión	37
Tabla 2: Dificultades en el uso de indicadores de gestión y como evitarlos.....	43
Tabla 3: Factores clave del <i>benchmarking</i> en la administración pública.....	54
Tabla 4: Escala de honorarios de auditoría de entidades de reducida dimensión.....	72
Tabla 5: Evolución del personal y los ingresos de explotación de la Audit Commission	74
Tabla 6: Comentarios realizados a la primera versión de los Single Data List.....	94
Tabla 7: BVPI desarrollados para el ejercicio 2007-2008	97
Tabla 8: National Indicator Set desarrollados	99
Tabla 9: Estructura de los National Indicator Set	100
Tabla 10: Referencias de datos de los SDL por departamentos, agencias, oficinas u organismos	102
Tabla 11: Tipología de indicadores por servicio de los NIS	104
Tabla 12: Tipología de los indicadores NIS por áreas de estudio o valoración.....	105
Tabla 13: Indicadores primarios y secundarios por servicio de los NIS	106
Tabla 14: Relación de ayuntamientos adheridos inicialmente al proyecto SICIGAL	115
Tabla 15: Incorporación de datos de los servicios municipales analizados	119
Tabla 16: Estructura de cada tipo de indicador en el proyecto SICIGAL	127
Tabla 17: Ayuntamientos con datos en el proyecto SICIGAL	128
Tabla 18: Estado del mantenimiento de los indicadores en los tres servicios	130
Tabla 19: Indicadores con datos en los tres servicios.....	131
Tabla 20: Indicadores con datos no disponibles en los tres servicios.....	131
Tabla 21: Indicadores con prestaciones no gestionadas en los tres servicios.....	131
Tabla 22: Indicadores con datos del servicio de cultura por ayuntamientos.....	132
Tabla 23: Indicadores con datos no disponibles del servicio de cultura por ayuntamientos	133
Tabla 24: Indicadores con prestaciones no gestionadas del servicio de cultura por ayuntamientos	133
Tabla 25: Indicadores con datos del servicio de deportes por ayuntamientos	134
Tabla 26: Indicadores con datos no disponibles del servicio de deportes por	

Índice de tablas

ayuntamientos	134
Tabla 27: Indicadores con prestaciones no gestionadas del servicio de deportes por ayuntamientos	135
Tabla 28: Indicadores con datos de los servicios sociales por ayuntamientos	136
Tabla 29: Indicadores con datos no disponibles de los servicios sociales por ayuntamientos	136
Tabla 30: Indicadores con datos no disponibles de los servicios sociales por ayuntamientos	137
Tabla 31: Media de los indicadores con datos de los tres servicios por ayuntamientos	138
Tabla 32: Tipología de indicadores por servicio en el proyecto SICIGAL	139
Tabla 33: Grado de consistencia de los indicadores de los servicios sociales y el servicio de deportes en el proyecto SICIGAL	142
Tabla 34: Grado de consistencia de los indicadores de los servicios sociales y el servicio de deportes en el proyecto SICIGAL	142
Tabla 35: Indicadores primarios y secundarios de los tres servicios en el proyecto SICIGAL	143
Tabla 36: Indicadores monetarios y no monetarios de los tres servicios en el proyecto SICIGAL	144
Tabla 37: Presencia de los indicadores monetarios y no monetarios entre los indicadores primarios y secundarios de los tres servicios en el proyecto SICIGAL	144
Tabla 38: Fases del programa de trabajo para la implantación de un sistema de indicadores y objetivos	161
Tabla 39: Evolución de los servicios analizados	170
Tabla 40: Evolución de los ratios desarrollados	174
Tabla 41: Tamaño poblacional de los municipios de la provincia de Gipuzkoa	177
Tabla 42: Grado de participación de los ayuntamientos	178
Tabla 43: Datos actualizados por nº de servicios	179
Tabla 44: Último año de validación de los datos	182
Tabla 45: Porcentaje de cumplimentación de los datos validados	183
Tabla 46: Situación actualización datos Servicios Sociales	184
Tabla 47: Situación actualización datos Cultura	185
Tabla 48: Situación actualización datos Deportes	186

**BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE
INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES
MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO**

Tabla 49: Tipología de ratios por servicio.....	188
Tabla 50: Indicadores primarios y secundarios del SIM desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa.....	192
Tabla 51: Indicadores monetarios y no monetarios del SIM desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa.....	193
Tabla 52: Presencia de los indicadores monetarios y no monetarios entre los indicadores primarios y secundarios del SIM desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa.	193
Tabla 53: Características de los tres modelos de referencia.....	205
Tabla 54: Grado de cumplimiento de los tres modelos de referencia.....	207
Tabla 55: Borradores de la encuesta definitiva	223
Tabla 56: Ayuntamientos participantes en la elaboración de la encuesta.....	226
Tabla 57: Tipología (I) de las preguntas planteadas en el cuestionario	227
Tabla 58: Tipología (II) de las preguntas planteadas en el cuestionario	228
Tabla 59: Tipología de las preguntas cualitativas y cuantitativas	229
Tabla 60: Fases del envío y seguimiento de la encuesta	233
Tabla 61: Ficha técnica de la encuesta web	241
Tabla 62: Nº de municipios y su población en la provincia de Gipuzkoa	243
Tabla 63: Nº de municipios que han participado en el estudio.....	243
Tabla 64: Universo poblacional por agentes	244
Tabla 65: Universo poblacional por agentes y estratos.....	245
Tabla 66: Tasa de respuesta por agente y estrato.....	245
Tabla 67: Distribución de los agentes técnico y político entre los tres servicios...	246
Tabla 68: Participación encuesta por sexo e idioma	246
Tabla 69: Participación encuesta por tramos de edad	247
Tabla 70: Participación encuesta por titulación académica	247
Tabla 71: Formación específica en materia de indicadores por agentes.....	248
Tabla 72: Formación en materia de indicadores por agentes y estratos	248
Tabla 73: Evolución de la plantilla por agentes.....	249
Tabla 74: Evolución de la plantilla por tipología de ayuntamientos.....	249
Tabla 75: Conocimiento sistema de indicadores y plataforma virtual.....	250

Índice de tablas

Tabla 76: Nivel de consulta de la plataforma virtual.....	251
Tabla 77: Disposición a participar en un nuevo sistema de indicadores por agentes	252
Tabla 78: Disposición a participar por primera vez en un nuevo sistema de indicadores por agentes y tipo de ayuntamiento.....	253
Tabla 79: Disposición a participar en un nuevo sistema de indicadores por agentes y tipo de ayuntamiento	253
Tabla 80: Disposición a participar en un nuevo sistema de indicadores	254
Tabla 81: Relación entre conocimiento previo y disposición a participar en un nuevo sistema de indicadores	255
Tabla 82: Utilidad de la información por tipos de agentes	255
Tabla 83: Utilidad de la información por tipo de servicio	256
Tabla 84: Utilidad de la información por tipos de agentes y ayuntamientos.....	257
Tabla 85: Utilidad de la información por tipos de agentes y ayuntamientos en porcentaje	257
Tabla 86: Utilidad de la información por titulación académica.....	258
Tabla 87: Utilidad de la información en función del conocimiento de sistemas de indicadores (I).....	258
Tabla 88: Utilidad de la información en función del conocimiento de sistemas de indicadores (II)	259
Tabla 89: Frecuencia consulta de los datos por tipos de agentes.....	259
Tabla 90: Implantación nuevo sistema de indicadores por agentes.....	260
Tabla 91: Implantación nuevo sistema de indicadores por tipo de servicio	261
Tabla 92: Implantación nuevo sistema de indicadores por agentes y ayuntamientos	261
Tabla 93: Implantación nuevo sistema de indicadores por agentes y ayuntamientos	261
Tabla 94: Implantación nuevo sistema de indicadores y participación diseño	262
Tabla 95: Agentes que deben participar en el diseño del nuevo sistema (I)	263
Tabla 96: Agentes que deben participar en el diseño del nuevo sistema (II)	264
Tabla 97: Agentes que deben participar en el diseño del nuevo sistema por tipología de ayuntamiento	264
Tabla 98: Naturaleza del sistema de indicadores por tipología de agente	265
Tabla 99: Naturaleza del sistema de indicadores por tipología de servicio	265

**BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE
INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES
MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO**

Tabla 100: Naturaleza del sistema de indicadores por tipología de ayuntamiento.....	266
Tabla 101: Naturaleza del sistema de indicadores por tipología de ayuntamiento y agente.....	266
Tabla 102: Naturaleza del sistema de indicadores por titulación académica.....	267
Tabla 103: Naturaleza del sistema de indicadores en función de los conocimientos previos	267
Tabla 104: Naturaleza del sistema de indicadores en función de los conocimientos previos	268
Tabla 105: Vinculación, y justificación de altas y bajas de los indicadores	269
Tabla 106: Agentes del cuadro de indicadores consensuado	269
Tabla 107: Plataforma virtual	270
Tabla 108: Técnicos especializados	271
Tabla 109: Sistema de incentivos por agentes.....	272
Tabla 110: Sistema de incentivos por estratos de población.....	272
Tabla 111: Sistema de incentivos por tipo de servicio	273
Tabla 112: Agente que debería ser incentivado	273
Tabla 113: Formas de incentivas por agentes	274
Tabla 114: Objetivos mínimos por tipo de agente.....	274
Tabla 115: Objetivos mínimos por estratos de población.....	275
Tabla 116: Objetivos mínimos por tipo de servicio.....	275
Tabla 117: Objetivos mínimos por tipo de agente.....	276
Tabla 118: Informe de seguimiento por tipo de agente	277
Tabla 119: Agentes que deben elaborar el informe de seguimiento	277
Tabla 120: Necesidad de una reunión anual por agentes	278
Tabla 121: Agentes, estratos de población y sexo de los encuestados del estudio específico.....	279
Tabla 122: Tabla sinóptica de los resultados de la encuesta.....	282
Tabla 123: Tabla sintética de los apartados y cuestiones del modelo de indicadores	290
Tabla 124: Ficha resumen de un indicador	302
Tabla 125: Tabla analítica de los apartados metodológicos del modelo de	

Índice de tablas

indicadores	304
Tabla 126: Ayuntamientos participantes en el contraste de las bases metodológicas.....	307
Tabla 127: Niveles de desarrollo del modelo de indicadores por tipo de servicio ofrecido	311
Tabla 128: Valoración de las cuestiones metodológicas del modelo de indicadores	323
Tabla 129: Vinculación de las diferentes partes y capítulos con las consideraciones y las conclusiones de la Tesis Doctoral	343
Tabla 130: Vinculación de los objetivos secundarios con las consideraciones y las conclusiones de la Tesis Doctoral	344

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Ejes de la metodología de la Tesis Doctoral	14
Ilustración 2: Cambios en el rol del valor de lo público	24
Ilustración 3: El proceso de <i>benchmarking</i>	58
Ilustración 4: ¿Por qué medir el rendimiento?	76
Ilustración 5: Gestión del rendimiento	78
Ilustración 6: Tipología de los datos de rendimiento	80
Ilustración 7: Los elementos clave del CPA	87
Ilustración 8: Marco de actuación del CAA	90
Ilustración 9: Agentes que participan en el proyecto SICIGAL	124
Ilustración 10: El sistema de indicadores municipales en los procesos de planificación.....	163
Ilustración 11: Interacción de los agentes que participan en el sistema de indicadores municipal	165
Ilustración 12: Tipología de los indicadores desarrollados	173
Ilustración 13: Estructura de la información	176
Ilustración 14: Protocolo para la revisión y simplificación del modelo diseñado...181	
Ilustración 15: Modelo de gestión municipal por objetivos	196
Ilustración 16: Itinerarios de desarrollo del modelo de gestión por objetivos.....198	
Ilustración 17: Herramientas del trabajo de campo	236
Ilustración 18: Bases del modelo de indicadores	290

ANEXOS

Anexos

ANEXO I: Indicadores desarrollados por la Audit Commission en los **servicios de cultura, deportes y servicios sociales**, y recogidos en la Serie de Indicadores Nacionales (National Indicators Set-NIS). Año 2010.

- Indicadores correspondientes al **servicio de cultura**:

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 009	El uso de las bibliotecas públicas	Conocer la proporción de población adulta (16 años o más) de un área local que utiliza los servicios de la biblioteca pública por lo menos una vez durante los últimos 12 meses	Nº de personas encuestadas que manifiestan haber utilizado el servicio de la biblioteca pública por lo menos una vez durante los últimos doce meses* 100	Nº de encuestados en una zona geográfica determinada	Entorno
NI 010	Visitas a museos y galerías	Conocer la proporción de población adulta (16 años o más) de un área local que visita un museo o una galería por lo menos una vez durante los últimos 12 meses	Nº de personas encuestadas que manifiestan haber visitado un museo o galería por lo menos una vez durante los últimos doce meses* 100	Nº de encuestados en una zona geográfica determinada	Entorno
NI 011	La participación en las artes	Conocer la proporción de población adulta (16 años o más) de un área local que se ha comprometido con las artes por lo menos tres veces durante los últimos 12 meses	Nº de personas encuestadas que manifiestan haber participado en las artes por lo menos tres veces durante los últimos doce meses* 100	Nº de encuestados en una zona geográfica determinada	Entorno

- Indicadores correspondientes al **servicio de deportes**:

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 008	Participación de los adultos en el deporte y recreaciones activas	Conocer la proporción de población adulta (16 años o más) que participa en actividades deportivas y recreativas con intensidad moderada: por lo menos 30 minutos durante 3 o más días a la semana	Nº de personas encuestadas que cumplen la condición de participar con una intensidad moderada en actividades deportivas y recreativas en una zona geográfica moderada* 100	Nº de encuestados en una zona geográfica determinada	Entorno

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 057	Participación de los niños y jóvenes en actividades deportivas	Conocer el porcentaje de niños y jóvenes entre 5 y 16 años que practican dos o más horas semanales de educación física y deporte	Nº de niños y jóvenes entre 5 y 16 años que practican dos o más horas semanales de educación física y deporte * 100	Nº de niños y jóvenes entre 5 y 16 años que participan en los programas de educación física y deporte * 100	Entorno

- Indicadores correspondientes a **servicios sociales**:

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 001	Porcentaje de personas que creen que las personas de diferentes orígenes se llevan bien en su área local	Conocer en que medida la sociedad está cohesionada y tiene la sensación de que se generan condiciones de vida similares para todos los ciudadanos	Nº de personas que responden que tienden a "estar de acuerdo" o "muy de acuerdo" a la pregunta de ¿su área local es un lugar donde personas de diferentes orígenes se llevan bien en general? * 100	Total de personas que dan una respuesta válida a la pregunta formulada	Entorno
NI 002	Porcentaje de personas que sienten que pertenecen a su barrio	Saber cual es el sentido de pertenencia al barrio donde reside. Se entiende que un sentimiento elevado es un indicador de que la sociedad está más cohesionada	Número total de encuestados que responden diciendo que tienen un sentido de pertenencia "bastante fuerte" o "muy fuerte" al barrio donde residen * 100	Total de personas que dan una respuesta válida a la pregunta formulada	Entorno
NI 003	La participación ciudadana en el área local	Conocer en qué medida la población adulta participa en grupos de trabajo que toman decisiones en beneficio de la comunidad donde residen durante el último año	Nº de personas que manifiestan haber participado en alguno de los 7 grupos de trabajo establecidos durante los últimos 12 meses * 100	Total de personas que dan una respuesta válida a la pregunta formulada	Entorno

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 004	Porcentaje de personas que sienten que pueden influir en las decisiones de su localidad	Conocer la proporción de la población adulta que cree poder influir en las decisiones de la localidad en la que reside	Nº total de encuestados que manifiestan estar totalmente de acuerdo o bastante de acuerdo con la posibilidad de que puedan influir en las decisiones de su localidad * 100	Total de personas que dan una respuesta válida a la pregunta formulada	Entorno
NI 005	Satisfacción general con el área local	Conocer la proporción de la población adulta que dice estar "satisfecha" o "muy satisfecha" con la zona como un lugar para vivir.	Nº de encuestados que están "muy satisfechos" o "bastante satisfechos" con la zona como un lugar para vivir * 100	Total de respuestas recibidas	Entorno
NI 032	Incidentes repetidos en los casos de violencia doméstica revisados por MARAC	Conocer el porcentaje de casos revisados por MARAC en materia de violencia doméstica que han reincidido durante los últimos 12 meses	Nº de casos repetidos revisados por MARAC durante los últimos 12 meses	Nº de casos revisados por MARAC durante los últimos 12 meses	Entorno
NI 034	Índice de homicidios domésticos	Conocer el porcentaje de homicidios domésticos de un área local	Nº de delitos de homicidio donde la víctima y el sospechoso eran pareja o expareja	Nº de personas de un área local	Entorno
NI 035	Aumentar la resistencia al extremismo violento	Evaluar la eficacia de los programas de trabajo de cuatro áreas: participación de la comunidad, prevención del extremismo violento, resistencia de las comunidades y apoyo a las personas vulnerables y, acciones y proyectos exitosos	Evaluar de 1 a 5 cada uno de las cuatro áreas	1	Entorno
NI 036	Protección contra ataques terroristas	Apoyo a la protección de un ataque terrorista: reducción de la vulnerabilidad de los lugares concurridos	En proceso de desarrollo	En proceso de desarrollo	Entorno

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 037	El conocimiento de sistemas de protección civil en el área local	Conocer el porcentaje de residentes de un área local que responden que están muy bien o bastante bien informados sobre qué hacer en caso de una emergencia a gran escala.	Nº de encuestados que responden que están muy bien o bastante bien informados	Nº de encuestados que dan una respuesta válida a la cuestión planteada (muy bien informados, bastante bien informados, no muy bien informados, no bien informados y no saben)	Entorno
NI 050	La salud emocional de los niños	Conocer el porcentaje de los niños de 6, 8 y 10 años con buenas relaciones. Para ello se analizan cuatro parámetros: (1) si el niño tiene buenos amigos, (2) si cuando está preocupado puede hablar sobre el tema con el padre o la madre, o (3) con sus amigos, o (4) con cualquier otro adulto que no sea ni el padre ni la madre.	Nº de niños que responden afirmativamente a la primera cuestión planteada y, a su vez, del resto de tres cuestiones analizadas está de acuerdo con dos o más * 500	Nº de niños que otorgan una respuesta válida tanto a la primera cuestión planteada como a dos del resto de tres cuestiones analizadas	Entorno
NI 051	Eficacia de los servicios de salud mental (CAMHS) de los niños y los adolescentes	El objetivo es medir la salud mental de los niños. Para ello este indicador incluye cuatro cuestiones sobre las que se debe otorgar una valoración entre 1 (mínimo) y 4 (máximo)	Sumatorio de las valoraciones individuales otorgadas a cada una de las cuatro cuestiones planteadas: el valor mínimo será un 4 y el máximo un 16	1	Entorno
NI 052	Ocupación de los comedores escolares	Conocer el porcentaje de alumnos de primaria, secundaria o educación especial que almuerzan en los comedores escolares	Nº de almuerzos escolares gratuitos y abonados por día en educación primaria, secundaria y especial* 100	Nº de alumnos a dedicación completa en educación primaria, secundaria y especial	Actividad
NI 053	La prevalencia de la lactancia materna a las 6 - 8 semanas desde el nacimiento	Conocer la proporción de lactantes entre 6 y 8 semanas que reciben solo o parcialmente leche materna	Nº de lactantes entre 6 y 8 semanas que reciben solo o parcialmente leche materna * 100	Nº de niños con 6-8 semanas de vida	Entorno

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 054	Experiencia de los padres en la prestación de servicios a los niños discapacitados	Conocer la opinión de los padres sobre la salud, la atención, el apoyo a la familia y la educación que se proporciona a los niños discapacitados, analizando cinco aspectos principales: información, transparencia, evaluación, participación y retroalimentación.	Sumatoria de la valoración obtenida por 15 sub-indicadores	15	Entorno
NI 055	La obesidad en los niños de primaria	Conocer de la totalidad de niños matriculados en primaria qué porcentaje presenta altos índices de obesidad. Este índice se calcula en función de los criterios del "National Child Measurement Programme"	Nº de niños de primaria que han sido considerados obesos para su edad durante el pasado curso académico * 100	Nº de niños de primaria del pasado curso académico con peso y altura registrados	Entorno
NI 056	La obesidad en los niños de 6 años	Conocer de la totalidad de niños matriculados de 6 años qué porcentaje presenta altos índices de obesidad. Este índice se calcula en función de los criterios del "National Child Measurement Programme"	Nº de niños de 6 años que han sido considerados obesos para su edad durante el pasado curso académico * 100	Nº de niños de 6 años del pasado curso académico con peso y altura registrados	Entorno
NI 058	Salud emocional y comportamiento de los niños atendidos	Conocer el estado emocional y el comportamiento de los niños y jóvenes entre 4 y 16 años a través del estudio de cinco aspectos: dificultades emocionales, problemas de conducta, hiperactividad o inactividad, amistades y comportamiento positivo	Sumatorio de las puntuaciones individuales otorgadas a los niños y jóvenes entre 4 y 16 años atendidos continuamente durante los últimos 12 meses	Nº de cuidadores de los niños y jóvenes entre 4 y 16 años atendidos continuamente durante los últimos 12 meses	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 059	Porcentaje de las evaluaciones iniciales de atención social a los niños llevado a cabo dentro de los 7 días de trabajo de referencia	Conocer con qué rapidez se llevan a cabo las valoraciones iniciales de atención social de los niños	Nº de evaluaciones iniciales completado en los siete días de referencia a lo largo de los últimos 12 meses * 100	Total de evaluaciones iniciales completado a lo largo de los últimos 12 meses	Actividad
NI 060	Porcentaje de evaluaciones básicas para la atención social de los niños que se llevaron a cabo dentro de los 35 días de trabajo de referencia	Conocer con qué rapidez se llevan a cabo las valoraciones en profundidad de atención social de los niños	Nº total de evaluaciones en profundidad realizadas a los niños que lo precisan llevadas a cabo en un período de 35 días desde su comienzo	Nº total de evaluaciones en profundidad realizadas a lo largo de un año a los niños que lo precisan	Actividad
NI 061	Puntualidad en la recogida de los niños que han sido entregados en adopción por parte de la agencia correspondiente	Conocer el porcentaje de los niños que son recogidos en adopción en un plazo de 12 meses desde que la agencia responsable del área ha decidido entregarlos en adopción	Nº de niños incluidos en el denominador que han sido recogidos en adopción en el plazo de 12 meses desde que se decidió su entrega en adopción * 100	Nº de niños incluidos entregados en adopción	Actividad
NI 062	La estabilidad de la colocación de los niños atendidos: número de colocaciones	Conocer el porcentaje de los niños que han sido colocados en tres o más ocasiones a lo largo de un año	Nº de niños atendidos en el denominador que han tenido tres o más colocaciones a lo largo de un año * 100	Nº total de niños que han tenido alguna colocación	Actividad
NI 063	La estabilidad de la colocación de los niños atendidos: la duración de la colocación	Conocer el porcentaje que representan las colocaciones de larga duración (dos o más años) en los niños de menos de 16 años	Nº de niños incluidos en el denominador que estaban viviendo por lo menos dos años consecutivos en el mismo sitio o han sido entregados en adopción en aquellos sitios donde previamente han permanecido un período consecutivo de dos años * 100	Todos los niños de menos de 16 años que han sido atendidos consecutivamente por un período no inferior a dos años y medio	Entorno
NI 064	Plan de Protección de Niños de dos o más años de duración	Conocer qué porcentaje de los niños sujetos al Plan de Protección de Niños tienen una duración igual o superior a dos años	Nº de niños incluidos en el denominador que han estado sujetos al Plan de Protección de Niños por un período igual o superior a dos años * 100	Nº de niños sujetos al Plan de Protección de Niños	Entorno

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 065	Porcentaje de niños sujetos al Plan de Protección de Niños por segunda o más veces	Conocer el grado de reincidencia de los niños sujetos al Plan de Protección de Niños	Nº de niños incluidos en el denominador que han estado previamente sujetos al Plan de Protección de Niños * 100	Nº de niños sujetos al Plan de Protección de Niños	Entorno
NI 066	Atención de niños que fueron revisados en los plazos requeridos	Conocer el grado de cumplimiento de los plazos establecidos para las revisiones planificadas con los niños	Nº de niños incluidos en el denominador cuyos casos han sido revisados dentro de los plazos establecidos * 100	Nº de niños que han sido atendidos en las últimas cuatro semanas	Actividad
NI 067	Porcentaje de casos de protección de los niños que fueron revisados en los plazos requeridos	Conocer el grado de cumplimiento de los plazos establecidos para las revisiones planificadas con los niños sujetos al Plan de Protección de Niños	Nº de niños sujetos al Plan de Protección de Niños durante los últimos tres meses y que han sido objeto de revisión en los plazos establecidos	Nº de niños sujetos al Plan de Protección de Niños durante los últimos tres meses	Actividad
NI 068	Porcentaje de atención social de los niños en relación a la evaluación inicial	Conocer el grado de actividad en la realización de las evaluaciones iniciales a los niños que lo precisan	Nº total de evaluaciones iniciales realizadas a los niños que lo precisan a lo largo de un año	Nº total de niños que están en el departamento de servicios sociales de los niños a lo largo de un año	Actividad
NI 069	Los niños que han sufrido acoso	Conocer si los niños han sufrido algún acoso físico, verbal, emocional, de exclusión, por daños en su propiedad o ciber acoso	Nº de niños que manifiestan haber sufrido algún tipo de acoso a lo largo de una año * 100	Nº de niños que responden a la encuesta sobre acoso	Entorno
NI 070	Reducción de los ingresos hospitalarios urgentes causados por lesiones no intencionadas y deliberadas de los niños y jóvenes	Conocer cual es el nivel de los ingresos hospitalarios de naturaleza urgente de niños y jóvenes menores de 17 años	Nº total de admisiones hospitalarias urgentes de niños y jóvenes originados por causas accidentales y no accidentales * 10.000	Nº total de niños y jóvenes	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 071	Los niños que han huido de su casa de acogida o de su propia casa durante la noche	Cada autoridad local debe realizar una valoración de cinco áreas de servicio relacionadas con los niños y jóvenes menores de 18 años que han abandonado sus hogares de residencia o acogimiento, han sido forzados a abandonarlos o tienen un paradero desconocido	Puntuación total de cada una de las cinco áreas de estudio (cada una se valora entre 0 y 3): la información local sobre las huidas está recopilada, el análisis de las necesidades locales en función de la información reunida está en su sitio, protocolos locales para satisfacer las necesidades de los que han huido, protocolos para responder con urgencia a la policía u otra agencia están en su lugar y la prevención y el protocolo de intervención rápida están en su sitio	1	Entorno
NI 110	Participación de los jóvenes en actividades positivas	Conocer la proporción de jóvenes en el año escolar 10 (14 y 15 años) que participan en cualquier actividad de grupo dirigida por un adulto fuera de las clases de la escuela (como deportes, artes, música o grupo de jóvenes) en las últimas cuatro semanas a partir del análisis de los datos ponderados de la encuesta Tellus	Nº de jóvenes en el año escolar 10 (14 y 15 años) que manifiestan haber participado en alguna actividad fuera de las horas de clase dirigida por un adulto durante las últimas cuatro semanas * 100	Nº de jóvenes en el año escolar 10 (14 y 15 años) que ha participado en la encuesta	Entorno
NI 115	Abuso de sustancias por los jóvenes	Conocer en qué medida los jóvenes de hasta 15 años de edad consumen sustancias ilegales (drogas), legales (alcohol) y sustancias volátiles (disolvente, pegamento, gas)	Nº de alumnos que responden sí a la pregunta de ¿has tomado alguna vez una bebida alcohólica, una copa entera no solo un sorbo?, y han respondido dos o tres veces o más a la pregunta de en las últimas cuatro semanas, ¿Cuántas veces has estado bebido? * 100	Nº de alumnos que participan en la encuesta	Entorno

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 116	Proporción de niños en situación de pobreza	Conocer la proporción de niños y jóvenes menores de 20 años no emancipados integrados en familias con una renta inferior al 60% de la renta media familiar	Nº de niños y jóvenes en situación de pobreza * 100	Total nº de niños	Entorno
NI 117	Jóvenes entre 16 y 18 años de edad que no están en la educación, el empleo o la formación (NEET)	Conocer la proporción de jóvenes entre 16 y 18 años que no forman parte del sistema educativo, ni del laboral ni participan en un programa de formación	Nº de jóvenes entre 16 y 18 años que no forman parte del sistema educativo, ni del laboral ni participan en un programa de formación * 100	Nº de jóvenes entre 16 y 18 años	Entorno
NI 119	Autoinforme sobre la salud de las personas y el bienestar general	Den entre las opciones de muy mala, mala, regular, buena o muy buena, conocer el porcentaje de personas que afirman que su salud y su situación de bienestar general es buena o muy buena	Nº de personas que responden que su estado de bienestar general y su salud es buena o muy buena * 100	Nº total de personas que otorgan alguna respuesta válida	Entorno
NI 120	Tasa de mortalidad de todas las edades y por todas las causas	Conocer la tasa de mortalidad de hombres y mujeres en función de los diferentes tramos de edad analizados por cada 100.000 habitantes	Por cada tramo de edad seleccionado, nº de fallecidos	Por cada tramo de edad seleccionado, nº de personas	Entorno
NI 121	Tasa de mortalidad de todas las enfermedades del aparato circulatorio en las edades menores de 75	Conocer la tasa de mortalidad de hombres y mujeres generada por problemas de carácter circulatorio en función de los diferentes tramos analizados para edades inferiores a 75 años por cada 100.000 habitantes	Por cada tramo de edad seleccionado, nº de fallecidos	Por cada tramo de edad seleccionado, nº de personas	Entorno

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 122	Tasa de mortalidad por cáncer en edades menores de 75	Conocer la tasa de mortalidad de hombres y mujeres generada por el cáncer en función de los diferentes tramos analizados para edades inferiores a 75 años por cada 100.000 habitantes	Por cada tramo de edad seleccionado, n° de fallecidos	Por cada tramo de edad seleccionado, n° de personas	Entorno
NI 123	Dejar de fumar	Conocer cual es el nivel de eficacia de los programas diseñados por el Servicio Nacional de Salud en materia de fumadores	N° de personas que manifiestan no fumar después de haber transcurrido 4 semanas desde que se declararon no fumadores	N° de personas con 16 o más años	Entorno
NI 124	Personas con enfermedades de larga duración, independientes y controladas	Conocer la proporción de personas que sufren enfermedades de larga duración que manifiestan recibir un servicio adecuado de las entidades responsables	N° de personas con enfermedades de larga duración que manifiestan recibir un servicio adecuado * 100	N° de personas con enfermedades de larga duración	Entorno
NI 125	El logro de la independencia de las personas mayores mediante la rehabilitación y los cuidados intermedios	Conocer la proporción de personas de más de 65 años que, una vez dados de alta del hospital, manifiestan su deseo de volver a sus hogares de residencia y permanecen en los mismos tres meses más tarde	N° de personas de más de 65 años que permanecen en sus hogares de residencia tres meses después de recibir el alta hospitalaria * 100	N° de personas de más de 65 años que han sido dados de alta del hospital y han manifestado su deseo de regresar a sus hogares de residencia	Entorno
NI 126	Facilidad de acceso de las mujeres a los servicios de maternidad	Porcentaje de las mujeres con un embarazo de 12 semanas y 6 días que han visitado los servicios de salud maternal para conocer las necesidades, riesgos y opciones inherentes a su situación	N° de mujeres de 12 semanas y 5 días de embarazo que han visitado los servicios de salud maternal	N° de mujeres que han dado a luz uno o mas hijos, vivos o muertos, después de 24 semanas de gestación	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 127	Autoinforme sobre la experiencia de los usuarios de atención social	Conocer la opinión que los usuarios otorgan a los servicios de atención social, graduando la respuesta de 1 a 5, donde 1 se corresponde con la valoración más baja y 5 con la más alta	Nº de personas que otorgan la máxima puntuación * 100	Nº de personas que dan una respuesta válida	Entorno
NI 129	Final de la vida - acceso a la atención adecuada que permita a la gente poder elegir morir en su casa	Conocer el porcentaje de la gente que decide voluntariamente morir en su propio domicilio	Nº de personas muertas en casa registradas durante un año determinado * 100	Nº de muertos registrados durante un año determinado	Entorno
NI 130	Clientes de asistencia social que reciben apoyo autodirigido	Conocer el porcentaje de los usuarios de los servicios comunitarios de base, incluyendo a los propios cuidadores, que reciben un ayuda económica	Nº de adultos con edad superior a los 18 años que recibieron un pago directo o indirecto (a través de la asignación de un presupuesto personalizado) relacionado con los servicios comunitarios de base, incluyendo a los cuidadores de más de 16 años * 100	Nº de usuarios de los servicios comunitarios de base más el nº de cuidadores que reciben servicios específicos de cuidadores (cuidando adultos de 18 o más años)	Actividad
NI 131	Transferencias de retraso de la atención	Medir cual es el nivel de respuesta que los servicios hospitalarios y comunitarios otorgan a la población adulta por cada 100.000 habitantes	El nº medio de personas con edad media igual o superior a los 18 años cuyo tiempo de espera para ser atendido es de una semana en el período de un año * 100.000	Población media con edad superior o igual a los 18 años	Actividad
NI 132	La oportunidad de la evaluación de la asistencia social (todos adultos)	Conocer el porcentaje de los nuevos pacientes de los servicios sociales que son evaluados en el período de 4 semanas desde que son atendidos por primera vez	Nº de nuevos clientes, con edad igual o superior a los 18 años, para los cuales se completó el proceso de evaluación (desde el primer contacto hasta la finalización del proceso de evaluación) en un período de tiempo menor o igual a 4 semanas (es decir, 28 días naturales) * 100	Nº total de nuevos clientes de 18 o mas años cuyas evaluaciones fueron completadas o finalizadas en el año en curso, al margen de cuando se realizó la primera evaluación	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
NI 133	La puntualidad de los paquetes de asistencia social tras la evaluación	Conocer el porcentaje de los nuevos pacientes de los servicios sociales que reciben todos los servicios necesarios en el período de 4 semanas desde que finaliza el periodo de evaluación	Nº de nuevos clientes, con edad igual o superior a los 18 años, que han recibido todos los servicios en un período de tiempo menor o igual a 4 semanas (es decir, 28 días naturales), una vez finalizado el período de evaluación * 100	Nº de nuevos clientes que reciben todos los servicios en el año en curso, una vez finalizado el período de evaluación	Actividad
NI 134	El número de días de emergencia	Esta es una medida de mejora de la atención activa de los pacientes, particularmente de aquellos con enfermedades crónicas	Nº de días de hospitalización de emergencia a lo largo de un año	1	Actividad
NI 135	Cuidadores que reciben la evaluación o la revisión de necesidades y un servicio de cuidadores específico	Conocer en que medida se realiza un seguimiento a los cuidadores que se responsabilizan de ofrecer los servicios comunitarios de base a la población adulta	Nº de cuidadores que reciben un servicio específico o un consejo o información añadida a lo largo del año siguiente al de la valoración o revisión del cuidador * 100	Nº de adultos que reciben servicios comunitarios de base a lo largo del año	Actividad
NI 138	Satisfacción de las personas mayores de 65 años con el hogar y el vecindario	Conocer el grado de satisfacción de la población de 65 años con su casa y el entorno donde reside	Nº de personas con 65 o mas años que manifiestan estar bastante o muy satisfechos con su casa y el entorno donde residen * 100	Nº de personas con 65 o mas años que dan una respuesta válida	Entorno
NI 139	La medida en que las personas mayores reciben el apoyo que necesitan para vivir independientemente en su casa	Conocer en que medida la prestación de los servicios sociales contribuye a fomentar la independencia de las personas mayores en cuanto a su decisión de vivir en sus propios domicilios	Nº de personas mayores que manifiestan recibir los servicios y el soporte necesarios para vivir voluntariamente de forma independiente en sus propios domicilios	Nº de personas mayores que dan una respuesta válida	Entorno

Anexos

ANEXO II: Indicadores desarrollados por la Federación Española de Municipios y Provincias en el **servicio de cultura**. Año 2008.

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
CU1	Índice de recursos humanos en el servicio de cultura	Disponer del nº de empleados en cultura respecto al total de la población	Nº de empleados a tiempo completo en el servicio * 1.000	Nº de habitantes totales	Actividad
CU2	Índice de eficiencia de la gestión del servicio	Medir la eficiencia de la gestión del servicio	Nº de empleados a tiempo completo en el servicio * 1.000	Importe de las obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos I a IV de la funcional 4.5.1. promoción y difusión de la cultura	Actividad
CU3.1	Nº de exposiciones temporales propias del año	Conocer el nº de exposiciones de carácter temporal organizadas por los propios museos o centros de exposiciones a lo largo de un año	Nº de exposiciones temporales propias del año	1	Actividad
CU3.2	Nº de exposiciones temporales externas del año	Conocer el nº de exposiciones de carácter temporal organizadas por agentes externos a los museos o centros de exposiciones a lo largo de un año	Nº de exposiciones temporales externas del año	1	Actividad
CU3.3	Nº de exposiciones permanentes al año	Conocer el nº de exposiciones de carácter permanente organizadas a lo largo de un año	Nº de exposiciones permanentes al año	1	Actividad
CU3.4	Nº de visitantes al año de exposiciones temporales propias	Conocer el nº de visitantes a las exposiciones de carácter temporal organizadas por los propios museos o centros de exposiciones a lo largo de un año	Nº de visitantes al año de exposiciones temporales propias	1	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
CU3.5	Nº de visitantes al año de exposiciones temporales externas	Conocer el nº de visitantes a las exposiciones de carácter temporal organizadas por agentes externos a los museos o centros de exposiciones a lo largo de un año	Nº de visitantes al año de exposiciones temporales externas	1	Actividad
CU3.6	Nº de visitantes al año de exposiciones permanentes	Conocer el nº de visitantes a las exposiciones de carácter permanente organizadas a lo largo de un año	Nº de visitantes al año de exposiciones permanentes	1	Actividad
CU4	Nº de participantes en actividades formativas en museos y centros de exposiciones	Conocer el nº de participantes en actividades formativas en museos y centros de exposiciones	Nº de participantes en actividades formativas en museos y centros de exposiciones	1	Actividad
CU5	Nº de consultas al año	Conocer el nº de consultas realizadas a la sección histórica del archivo a lo largo de un año	Nº de consultas al año	1	Actividad
CU6	Nº de participantes en actividades formativas del archivo	Conocer el nº de participantes en actividades formativas del archivo	Nº de participantes en actividades formativas del archivo	1	Actividad
CU7	Nº de horas de formación en cursos y talleres al año	Conocer el nº de horas de formación en cursos y talleres en los centros de proximidad a lo largo del año	Nº de horas de formación en cursos y talleres al año	1	Actividad
CU8	Nº de exposiciones al año	Conocer el nº de exposiciones realizadas a lo largo de un año por parte del archivo	Nº de exposiciones al año	1	Actividad
CU9	Nº de documentos prestados al año	Conocer el nº de documentos prestados a lo largo de un año en las bibliotecas-mediáticas y centros de	Nº de documentos prestados al año	1	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
		documentación			
CU10	Nº de participantes al año	Conocer el nº de participantes en actividades de promoción de la lectura a lo largo de un año	Nº de participantes al año	1	Actividad
CU11	Nº total de representaciones al año	Conocer el nº total de representaciones de artes escénicas a lo largo de un año	Nº total de representaciones al año	1	Actividad
CU12	Nº total de espectadores al año	Conocer el nº total de espectadores que participan en las representaciones de artes escénicas a lo largo de un año	Nº total de espectadores al año	1	Actividad
CU13	Nº total de horas de uso del espacio escénico al año	Conocer el nº total de horas de uso del espacio escénico de las representaciones de artes escénicas a lo largo de un año	Nº total de horas de uso del espacio escénico al año	1	Actividad
CU14	Nº de producciones propias al año	Conocer el nº de producciones propias en materia de artes escénicas a lo largo de un año	Nº de producciones propias al año	1	Actividad
CU15	Nº de participantes al año	Conocer el nº de participantes en actividades formativas de artes escénicas a lo largo de un año	Nº de participantes al año	1	Actividad
CU16	Nº de horas de acciones formativas al año	Conocer el nº de horas de acciones formativas en artes escénicas a lo largo de un año	Nº de horas de acciones formativas en artes escénicas a lo largo de un año	1	Actividad
CU17	Nº de horas de cesiones al año	Conocer el nº de horas de cesiones relacionadas con las artes	Nº de horas de cesiones al año	1	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
		escénicas realizadas a lo largo de un año			
CU18	Nº de horas de alquileres al año	Conocer el nº de horas de alquileres relacionados con las artes escénicas a lo largo de un año	Nº de horas de alquileres al año	1	Actividad
CU19	Nº total de actuaciones al año	Conocer el nº total de actuaciones (conciertos y recitales) a lo largo de un año	Nº total de actuaciones al año	1	Actividad
CU20	Nº de espectadores al año	Conocer el nº de espectadores que han participado en las actuaciones organizadas a lo largo de un año	Nº de espectadores al año	1	Actividad
CU21	Nº total de horas de uso del espacio musical al año	Conocer el nº total de horas del espacio musical dedicados a conciertos y recitales a lo largo de un año	Nº total de horas de uso del espacio musical al año	1	Actividad
CU22	Nº de producciones propias al año	Conocer el nº de producciones propias en materia de conciertos y recitales a lo largo de un año	Nº de producciones propias al año	1	Actividad
CU23	Nº de horas de acciones formativas al año	Conocer el nº de horas de acciones formativas en conciertos y recitales a lo largo de un año	Nº de horas de acciones formativas al año	1	Actividad
CU24	Nº de horas de cesiones al año	Conocer el nº de horas de cesiones relacionadas con los conciertos y recitales a lo largo de un año	Nº de horas de cesiones al año	1	Actividad
CU25	Nº de horas de alquileres al año	Conocer el nº de horas de alquileres relacionados con los conciertos y	Nº de horas de alquileres al año	1	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
		recitales a lo largo de un año			
CU26	Gasto corriente en cultura por habitante	Medir el gasto corriente que el ayuntamiento destina a cultura por habitante	Importe de las obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos I a IV de la funcional 4.5.1. promoción y difusión de la cultura	Nº de habitantes totales	Económico/presupuestario
CU27	Gasto de capital en cultura por habitante	Medir el gasto de capital que el ayuntamiento destina a cultura por habitante	Importe de las obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos VI y VII de la funcional 4.5.1. promoción y difusión de la cultura	Nº de habitantes totales	Económico/presupuestario
CU28	Porcentaje de gasto corriente en cultura	Medir el esfuerzo presupuestario corriente en cultura respecto al total del gasto corriente municipal	Importe de las obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos I a IV de la funcional 4.5.1. promoción y difusión de la cultura	Total gasto corriente del presupuesto municipal liquidado (sumatorio de los capítulos I, II y IV)	Económico/presupuestario
CU29	Porcentaje de gasto de capital en cultura	Medir el esfuerzo presupuestario en inversiones para cultura respecto al total del presupuesto municipal	Importe de las obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos VI y VII de la funcional 4.5.1. promoción y difusión de la cultura	Presupuesto municipal liquidado: obligaciones reconocidas netas de los capítulos VI y VII	Económico/presupuestario
CU30	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en cultura con transferencias corrientes recibidas	Medir el porcentaje de gasto corriente en cultura del ayuntamiento cubierto por subvenciones, donaciones, etc.	Importe de las transferencias corrientes recibidas específicas para cultura	Importe de las obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos I a IV de la funcional 4.5.1. promoción y difusión de la cultura	Económico/presupuestario
CU31	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en cultura con financiación de los usuarios	Medir el porcentaje de gasto corriente en cultura del ayuntamiento cubierto por ingresos procedentes de los usuarios	Tasas y precios públicos procedentes de los beneficiarios de las prestaciones culturales	Importe de las obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos I a IV de la funcional 4.5.1. promoción y difusión de la cultura	Económico/presupuestario
CU32	Gasto corriente total que el área municipal de	Medir el esfuerzo presupuestario del ayuntamiento	Gasto corriente dedicado a medidas indirectas de apoyo al	Nº de habitantes totales	Económico/presupuestario

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
	cultura dedica a medidas indirectas de apoyo al tejido cultural por habitante	al apoyo del tejido cultural de municipio	tejido cultural		
CU33	Coste de las exposiciones temporales propias	Conocer el gasto generado por las acciones expositivas de tiempo limitado de diseño y producción propia tales como el comisariado, los honorarios de los artistas, el diseño, la producción, los montajes, los seguros y la comunicación	Coste de las exposiciones temporales propias utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de exposiciones temporales propias o en su defecto nº total de visitantes	Económico/coste
CU34	Coste de las exposiciones temporales externas	Conocer el coste por exposición generado por las exposiciones temporales de carácter externo	Coste de las exposiciones temporales externas utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de exposiciones temporales externas o en su defecto nº total de visitantes	Económico/coste
CU35	Coste de las exposiciones permanentes	Conocer el gasto generado por las acciones expositivas de tiempo ilimitado de diseño y producción propia (mantenimiento, comunicación, seguros y campañas de promoción)	Costes de las exposiciones permanentes utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de exposiciones temporales permanentes o en su defecto nº total de visitantes	Económico/coste
CU36	Coste de las actividades formativas	Conocer el coste de las actividades de formación al entorno de centros de exposiciones: actividades formativas complementarias a las exposiciones (temporales o permanentes) de temática propia o	Coste de las actividades formativas de los museos y centros de exposiciones utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de participantes	Económico/coste

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
		complementaria a los discursos expositivos			
CU37	Coste de las consultas	Conocer el coste unitario por consulta realizada a la sección histórica del archivo	Coste total de las consultas realizadas a la sección histórica del archivo utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de consultas a la sección histórica del archivo	Económico/coste
CU38	Coste total de actividades formativas	Conocer el coste de las actividades de formación al entorno a los archivos históricos: de temática propia local o sobre temas desarrollados por el propio archivo	Coste de las actividades formativas de la sección histórica del archivo utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de participantes	Económico/coste
CU39	Coste de los talleres y cursos	Conocer el coste unitario hora por curso o taller de actividades culturales organizado	Coste de los talleres y cursos de actividades culturales utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de horas de talleres y cursos	Económico/coste
CU40	Coste de las exposiciones	Conocer el coste por exposición generado por las exposiciones organizadas en la cultura de proximidad: centros cívicos, centros municipales de cultura, etc.	Costes de las exposiciones utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de exposiciones o en su defecto nº total de visitantes	Económico/coste
CU41	Coste de la gestión de la puesta a disposición del usuario de los fondos bibliográficos	Conocer el coste por documento prestado generado por los fondos bibliográficos puestos a disposición del usuario	Coste de la gestión de la puesta a disposición del usuario de los fondos bibliográficos utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de documentos prestados	Económico/coste
CU42	Coste de las actividades de promoción de la lectura	Conocer el coste por participante de los programas de promoción de la lectura	Coste de las actividades de promoción de la lectura utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de participantes	Económico/coste

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
CU43	Coste de las representaciones	Conocer el coste que genera cada una de las representaciones o exhibiciones de teatro, danza y otras artes escénicas	Coste de las representaciones utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de representaciones o en su defecto nº total de espectadores	Económico/coste
CU44	Coste de la producción propia	Conocer el coste por producción de cada una de las producciones de artes escénicas de naturaleza propia	Coste total de la producción propia utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de producciones de artes escénicas	Económico/coste
CU45	Coste de las actuaciones al año	Conocer el coste por actuación de cada uno de los conciertos organizados a lo largo de un año	Coste total de las actuaciones al año utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de actuaciones o en su defecto nº total de	Económico/coste
CU46	Coste de la producción propia	Conocer el coste de cada una de las producciones de naturaleza propia	Coste total de la producción propia utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de producciones	Económico/coste
CU47	Coste de las actividades formativas	Conocer el coste de cada una de las horas invertidas en la formación de artes musicales	Coste total de las actividades formativas en materia de artes musicales utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de horas	Económico/coste
CU48	Coste de la cesión de espacio escénico o musical	Conocer el coste por hora de cesión del espacio escénico o musical	Coste total de la cesión del espacio escénico o musical utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de horas	Económico/coste

Anexos

ANEXO III: Indicadores desarrollados por la Federación Española de Municipios y Provincias en el **servicio de deportes**. Año 2009.

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
DE1	Metros cuadrados de instalaciones deportivas (piscina cubierta, piscina descubierta, cancha polideportiva cubierta, sala multiusos y campo de fútbol de hierba artificial) municipales por cada mil habitantes	Medir el espacio deportivo público puesto a disposición de la población del municipio	Total de metros cuadrados de instalaciones deportivas (piscina cubierta, piscina descubierta, cancha polideportiva cubierta, sala multiusos y campo de fútbol de hierba artificial) públicas municipales construidas	Nº de habitantes totales	Actividad
DE2	Nº de usos al año de las instalaciones deportivas (piscina cubierta, piscina descubierta, cancha polideportiva cubierta, sala multiusos y campo de fútbol de hierba artificial) municipales por habitante	Medir el grado de cobertura de la demanda de actividades deportivas del total de la población del municipio	Nº total de usos de las instalaciones deportivas (piscina cubierta, piscina descubierta, cancha polideportiva cubierta, sala multiusos y campo de fútbol de hierba artificial)	Nº de habitantes totales	Actividad
DE3	Índice de usos de los espacios deportivos de: piscinas cubiertas, piscinas descubiertas, canchas polideportivas cubiertas, salas multiusos y campos de fútbol de hierba artificial	Medir el grado de cobertura de la demanda de actividades deportivas en piscinas cubiertas, piscinas descubiertas, canchas polideportivas cubiertas, salas multiusos y campos de fútbol de hierba artificial	Nº total de usuarios al año de los espacios deportivos municipales de: piscinas cubiertas, piscinas descubiertas, canchas polideportivas cubiertas, salas multiusos y campos de fútbol de hierba artificial	Nº de habitantes totales	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
DE4	Porcentaje de usuarios de la tercera edad de las instalaciones deportivas en programas de actividades deportivas	Medir el grado de cobertura de la demanda de deporte de la población de la tercera edad del municipio	Total de personas mayores de 64 años usuarias de instalaciones deportivas municipales públicas * 100	Total población de la tercera edad del municipio	Actividad
DE5	Porcentaje de población infantil y juvenil usuaria de las instalaciones municipales en programas de actividades deportivas	Medir el grado de cobertura de la demanda de actividades deportivas de la población infantil y juvenil del municipio	Total anual de niños hasta 16 años usuarios de las instalaciones deportivas (piscina cubierta, piscina descubierta, cancha polideportiva cubierta, sala multiusos y campo de fútbol de hierba artificial) municipales * 100	Total población de 0 a 16 años del municipio	Actividad
DE6	Gasto corriente en deporte por habitante	Medir el gasto corriente que el ayuntamiento destina al deporte por habitante	Gasto corriente en deporte: obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos I, II, III y IV de la funcional 4.5.2. educación física, deportes y esparcimiento	Nº de habitantes totales	Económico/presupuestario
DE7	Gasto de capital en deporte por habitante	Medir el gasto de capital que el ayuntamiento destina al deporte por habitante	Gasto de capital no financiero en deporte: obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos VI y VII de la funcional 4.5.2. educación física, deportes y esparcimiento	Nº de habitantes totales	Económico/presupuestario
DE8	Porcentaje de gasto corriente en deporte	Medir el esfuerzo presupuestario corriente en deporte respecto al total del gasto corriente municipal	Gasto corriente en deporte: obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos I, II, III y IV de la funcional 4.5.2. educación física, deportes y esparcimiento * 100	Total gasto corriente del presupuesto municipal liquidado (sumatorio de los capítulos I, II y IV)	Económico/presupuestario

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
DE9	Porcentaje de gasto de capital en deporte	Medir el esfuerzo presupuestario en inversiones para actividades deportivas, respecto al total del gasto de capital municipal	Gasto de capital no financiero en deporte: obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos VI y VII de la funcional 4.5.2. educación física, deportes y esparcimiento * 100	Presupuesto municipal liquidado: obligaciones reconocidas netas de los capítulos VI y VII	Económico/presupuestario
DE10	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en deporte con transferencias corrientes recibidas	Medir el porcentaje de gasto corriente en deporte del ayuntamiento cubierto por subvenciones, donaciones, etc.	Importe de las transferencia corrientes recibidas específicas para el deporte * 100	Gasto corriente en deporte: obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos 1, II, III y IV de la funcional 4.5.2. educación física, deportes y esparcimiento	Económico/presupuestario
DE11	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en deporte con financiación de los usuarios	Medir el porcentaje de gasto corriente en deporte del ayuntamiento cubierto con ingresos procedentes de los usuarios	Tasas y precios públicos procedente de los usuarios de las instalaciones deportivas * 100	Gasto corriente en deporte: obligaciones reconocidas netas correspondientes a los capítulos 1, II, III y IV de la funcional 4.5.2. educación física, deportes y esparcimiento	Económico/presupuestario
DE12	Coste del uso por espacio público	Conocer el coste del uso de cada uno de los espacios deportivos seleccionados: piscina cubierta, piscina descubierta, cancha polideportiva, sala multiusos, campo de fútbol de hierba artificial	Ficha de cálculo del coste de cada uno de los espacios deportivos utilizando la metodología común del modelo FEMP	Total de usos de cada uno de los espacios deportivos	Económico/coste

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
DE13	Coste anual por espacio deportivo y usuario deportivo	Conocer el coste por espacio deportivo seleccionado, de los grupos de usuarios que lo utilizan y medir la eficiencia de la gestión de cada espacio	Ficha de cálculo del coste de cada uno de los espacios deportivos utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº de horas anuales de dedicación aplicadas a cada grupo de usuarios: asociacionismo (federaciones y clubes), oferta propia, actividades escolares, actividades especiales y usos libres	Económico/coste
DE14	Índice de infancia	Medir el porcentaje de población infantil del municipio	Población comprendida entre 0 y 11 años	Nº de habitantes totales	Entorno/pirámide poblacional
DE15	Índice de adolescencia	Medir el porcentaje de población juvenil del municipio	Población comprendida entre 12 y 17 años	Nº de habitantes totales	Entorno/pirámide poblacional
DE16	Índice de juventud	Medir la representatividad de los jóvenes frente al total de la población	Población comprendida entre 18 y 29 años	Nº de habitantes totales	Entorno/pirámide poblacional
DE17	Porcentaje de personas mayores de 64 años	Medir el porcentaje de personas de más de 64 años frente al total de la población	Nº de personas de más de 64 años	Nº de habitantes totales	Entorno/pirámide poblacional
DE18	Tasa de crecimiento anual de la población	Medir el crecimiento anual de la población	Diferencia entre el total de la población del año "n" y la del año anterior, "n-1"	Total de la población del año "n-1"	Entorno/población del municipio
DE19	Ingresos impositivos municipales por habitante	Medir el nivel de ingresos ordinarios por habitante	Importe de los derechos reconocidos netos consolidados correspondientes a los capítulos I y II	Nº de habitantes totales	Entorno/presupuestario
DE20	Ahorro corriente	Medir la capacidad del ayuntamiento para generar ahorro corriente	Importe de los derechos reconocidos netos consolidados correspondientes a los capítulos I a V menos las obligaciones reconocidas netas consolidadas correspondientes a	Importe de los derechos reconocidos netos consolidados correspondientes a los capítulos I a V	Entorno/presupuestario

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
			los capítulos I a IV		
DE21	Déficit o superávit no financiero	Medir la capacidad o necesidad de financiación del ayuntamiento	Importe de los derechos reconocidos netos consolidados correspondientes a los capítulos I a VII menos las obligaciones reconocidas netas consolidadas correspondientes a los capítulos I a VII	Importe de los derechos reconocidos netos consolidados correspondientes a los capítulos I a VII	Entorno/presupuestario

Anexos

ANEXO IV: Indicadores desarrollados por la Federación Española de Municipios y Provincias en los **servicios sociales**. Año 2009.

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
SS1.1	Índice de personas atendidas en los servicios sociales	Medir la respuesta a las demandas de los ciudadanos, tanto orientativas o de derivación, sea cual sea esta última	Nº de personas atendidas en los expedientes activos* 1.000	Nº de habitantes totales	Actividad
SS1.2	Índice de personas atendidas en el Servicio de Autonomía y Atención a la Dependencia	Medir la respuesta a las demandas de los ciudadanos en el Servicio de Autonomía y Atención a la Dependencia exclusivamente	Nº de personas atendidas en los expedientes activos en el Servicio de Autonomía y Atención a la Dependencia * 1.000	Nº de habitantes totales	Actividad
SS2.1	Índice de intervenciones por persona atendida en servicios sociales	Medir la carga media de intervenciones por persona atendida en servicios sociales	Nº de intervenciones a los usuarios	Nº de personas atendidas	Actividad
SS2.2	Índice de intervenciones por persona atendida en el Servicio de Autonomía y Atención a la Dependencia	Medir la carga media de intervenciones por persona atendida en el Servicio de Autonomía y Atención a la Dependencia	Nº de intervenciones a los usuarios del Servicio de Autonomía y Atención a la Dependencia	Nº de personas atendidas en el Servicio de Autonomía y Atención a la Dependencia	Actividad
SS3.1	Porcentaje de atención domiciliaria a personas menores de 64 años	Medir la cobertura de la demanda en la ayuda domiciliaria para menores de 64 años	Nº medio mensual de personas que reciben ayuda domiciliaria de 64 o menos años * 100	Total población de 64 o menos años	Actividad
SS3.2	Porcentaje de atención domiciliaria a personas mayores de 64 años y menores de 80 años	Medir la cobertura de la demanda en la ayuda domiciliaria para mayores de 64 años y menores de 80 años	Nº medio mensual de personas que reciben ayuda domiciliaria de más de 64 años y menos de 80 años * 100	Total población de más de 64 años y menos de 80 años	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
SS3.3	Porcentaje de atención domiciliaria a la vejez	Medir la cobertura de la demanda en la ayuda domiciliaria para mayores de 80 años	Nº medio mensual de personas que reciben ayuda domiciliaria de 80 o más años * 100	Total población de 80 o más años	Actividad
SS4	Índice de cobertura del Servicio de Ayuda a Domicilio	Medir el impacto del servicio de ayuda a domicilio sobre la población del municipio	Nº de solicitudes del Servicio de Ayuda a Domicilio durante el ejercicio	Total población demandante durante el ejercicio	Actividad
SS5.1	Índice de horas por beneficiario de ayuda domiciliaria (plan concertado)	Medir la dedicación horaria por usuario	Total anual de horas prestadas por el servicio de ayuda a domicilio plan concertado	Nº anual de personas que reciben la prestación	Actividad
SS5.2	Índice de horas por beneficiario de ayuda domiciliaria	Medir la dedicación horaria por usuario	Total anual de horas prestadas por el servicio de ayuda a domicilio dependencia	Nº anual de personas que reciben la prestación	Actividad
SS6	Porcentaje de atención de la teleasistencia	Medir el grado de cobertura con aparatos de telealarma de la población mayor de 64 años	Nº de aparatos de telealarma activos para personas mayores de 64 años	Total población mayor de 64 años	Actividad
SS7	Índice de percepciones de ayudas económicas de urgencia	Medir que parte de la población recibe ayudas económicas de urgencia	Nº de ayudas económicas de urgencia concedidas	Nº de personas que han recibido ayudas económicas de urgencia	Actividad
SS8	Porcentaje de inmigrantes atendidos en los servicios sociales	Medir el grado de impacto de la población inmigrante en los servicios sociales	Nº de inmigrantes atendidos en los servicios sociales	Total de inmigrantes empadronados en el municipio	Actividad
SS9	Índice de plazas de emergencia para mujeres que sufren violencia de género	Medir la capacidad del ayuntamiento para facilitar plazas y atención a las mujeres que sufran violencia de género	Nº de plazas en casas de acogida para mujeres	Total de mujeres demandantes	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
SS10	Índice de plazas en centros de acogida para personas sin hogar	Mediar la capacidad del ayuntamiento para atender a personas sin hogar en centros de acogida (albergues)	Total plazas en centros de acogida (albergues) propiedad del ayuntamiento, concertados o subvencionados * 1.000	Nº de habitantes totales	Actividad
SS11.1	Tiempo medio de resolución de la ayuda a domicilio en servicios sociales	Medir la rapidez en la actuación de los servicios de ayuda a domicilio o en su caso de otras dependencias municipales, tomando el tiempo que transcurre desde que se hace la petición hasta que se produce la resolución	Sumatorio de tiempos de espera, desde la solicitud hasta la resolución, de las personas que han solicitado el servicio de ayuda a domicilio	Nº de personas que solicitan el servicio de ayuda a domicilio	Actividad
SS11.2	Tiempo medio de inicio efectivo de la prestación de ayuda a domicilio en servicios sociales	Medir la rapidez en la actuación de los servicios de ayuda a domicilio, desde la resolución hasta el inicio de la prestación	Sumatorio de tiempos de espera, desde la resolución hasta la incorporación a la prestación, de las personas que han solicitado el servicio de ayuda a domicilio	Nº de personas que solicitan el servicio de ayuda a domicilio	Actividad
SS11.3	Tiempo medio total de espera de la prestación de ayuda a domicilio en servicios sociales	Medir la rapidez en la actuación de los servicios de ayuda a domicilio y en su caso, de otras dependencias municipales	Sumatorio de los tiempos de resolución y de inicio efectivo de la prestación de quienes han solicitado el servicio de ayuda a domicilio	Nº de personas que solicitan el servicio de ayuda a domicilio	Actividad
SS12.1	Índice de recursos humanos (trabajadores sociales) de servicios sociales	Disponer del nº de trabajadores sociales, respecto al total de la población	Nº de trabajadores sociales en el servicio * 1.000	Nº de habitantes totales	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
SS12.2	Índice de recursos humanos (trabajadores sociales y otros técnicos) de servicios sociales	Medir los recursos humanos especializados en servicios sociales de que dispone el municipio respecto al total de la población	Nº de personas técnicas en servicios sociales * 1.000	Nº de habitantes totales	Actividad
SS12.3	Índice de recursos humanos (personal administrativo) de servicios sociales	Medir los recursos humanos especializados en tareas administrativas de servicios sociales de que dispone el municipio respecto al total de la población	Nº de personas que realizan tareas administrativas en servicios sociales * 1.000	Nº de habitantes totales	Actividad
SS13.1	Índice de carga de trabajo del servicio de autonomía y atención a la dependencia (reconocimiento)	Medir la repercusión del volumen de actividad en la eficiencia	Nº de solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia enviadas a Delegación (CC.AA.)	Nº de trabajadores que dedican tiempo al servicio de autonomía y atención a la dependencia	Actividad
SS13.2	Índice de carga de trabajo del servicio de autonomía y atención a la dependencia (Programa Individual de Atención-PIA)	Medir la repercusión del volumen de actividad en la eficiencia	Nº de propuestas PIA enviadas a Delegación (CC.AA)	Nº de trabajadores que dedican tiempo al servicio de autonomía y atención a la dependencia	Actividad
SS13.3	Índice de carga de trabajo del servicio de ayuda a domicilio (dependencia)	Medir la repercusión del volumen de actividad en la eficiencia	Nº anual de personas que reciben el servicio de ayuda a domicilio de dependencia (prestación directa)	Nº de trabajadores que dedican tiempo al servicio de ayuda a domicilio (dependencia)	Actividad

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
SS14	Gasto corriente en servicios sociales por habitante	Medir el gasto corriente que el ayuntamiento destina a servicios sociales por habitante	Gasto corriente en servicios sociales: sumatorio obligaciones reconocidas netas de los capítulos I, II, III y IV correspondientes a las funcionales 313 (acción social), 314 (pensiones y otras prestaciones económicas) y 323 (promoción y reinserción social)	Nº de habitantes totales	Económico/presupuestario
SS15	Gasto de capital en servicios sociales por habitante	Medir el gasto de capital que el ayuntamiento destina a servicios sociales por habitante	Gasto de capital no financiero en servicio sociales: sumatorio obligaciones reconocidas netas de los capítulos VI y VII correspondientes a las funcionales 313 (acción social), 314 (pensiones y otras prestaciones económicas) y 323 (promoción y reinserción social)	Nº de habitantes totales	Económico/presupuestario
SS16	Porcentaje de gasto corriente en servicios sociales	Medir el esfuerzo presupuestario corriente en prestaciones de carácter social respecto al total del gasto corriente municipal	Gasto corriente en servicios sociales: sumatorio obligaciones reconocidas netas de los capítulos I, II, III y IV correspondientes a las funcionales 313 (acción social), 314 (pensiones y otras	Total gasto corriente del presupuesto municipal liquidado (sumatorio de los capítulos I, II y IV)	Económico/presupuestario

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
			prestaciones económicas) y 323 (promoción y reinserción social) * 100		
SS17	Porcentaje en gasto de capital en servicios sociales	Medir el esfuerzo presupuestario en inversiones para prestaciones de carácter social respecto al total del gasto de capital municipal	Gasto de capital no financiero en servicio sociales: sumatorio obligaciones reconocidas netas de los capítulos VI y VII correspondientes a las funcionales 313 (acción social), 314 (pensiones y otras prestaciones económicas) y 323 (promoción y reinserción social) * 100	Presupuesto municipal liquidado: obligaciones reconocidas netas de los capítulos VI y VII	Económico/presupuestario
SS18	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales	Medir el porcentaje de gasto corriente en servicios sociales del ayuntamiento cubierto por subvenciones, donaciones, etc.	Importe de las transferencias corrientes recibidas específicas para servicios sociales * 100	Gasto corriente en servicios sociales: sumatorio obligaciones reconocidas netas de los capítulos I, II, III y IV correspondientes a las funcionales 313 (acción social), 314 (pensiones y otras prestaciones económicas) y 323 (promoción y reinserción social)	Económico/presupuestario
SS19	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales, con financiación de los usuarios	Medir el porcentaje de gasto corriente en servicios sociales del ayuntamiento cubierto por ingresos procedentes de los usuarios	Tasas y precios públicos procedentes de los beneficiarios de los servicios sociales * 100	Gasto corriente en servicios sociales: sumatorio obligaciones reconocidas netas de los capítulos I, II, III y IV correspondientes a las funcionales 313 (acción social), 314 (pensiones y otras prestaciones económicas) y 323 (promoción y	Económico/presupuestario

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
				reinserción social)	
SS20	Cuantía media de ayudas económicas de urgencia	Cuantificar la cuantía media que reciben los perceptores de ayudas económicas	Cuantía total de ayudas económicas de urgencia que se conceden a lo usuarios	Nº de ayudas económicas de urgencia concedidas	Económico/presupuestario
SS21	Coste de la información y orientación laboral en la atención de base	Conocer el coste unitario de la atención individualizada (incluyendo la atención telefónica), en las unidades de entrada a los servicios sociales del ayuntamiento	Según ficha explicativa del cálculo del coste total de la prestación utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de personas atendidas	Económico/coste
SS22	Coste de la tele-asistencia domiciliaria por hogar asistido	Conocer el coste de la prestación anual de este servicio por hogar asistido, excluido el coste de la prestación que se deriva	Según ficha explicativa del cálculo del coste total de la prestación utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de hogares asistidos	Económico/coste
SS23.1	Coste del servicio de Atención Domiciliaria: Ayuda prestada en domicilio (Plan Concertado)	Conocer el coste por hora dedicada a la atención de personas mayores en su medio	Según ficha explicativa del cálculo del coste total de la prestación utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº de horas prestadas	Económico/coste
SS23.2	Coste del servicio de Atención Domiciliaria: Ayuda prestada en domicilio (Dependencia)	Conocer el coste por hora dedicada a la atención de personas en situación de dependencia	Según ficha explicativa del cálculo del coste total de la prestación utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº de usuarios atendidos	Económico/coste
SS24	Coste del acogimiento familiar de menores, por menor atendido	Conocer el coste de este tipo de acogida en familias para menores	Según ficha explicativa del cálculo del coste total de la prestación utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº de menores atendidos durante los 365 días al año	Económico/coste

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
SS25	Coste por plaza en centros de día para personas mayores	Conocer el coste anual por plaza en los centros de día de atención a mayores	Según ficha explicativa del cálculo del coste total de la prestación utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº total de plazas ofertadas al año	Económico/coste
SS26	Coste de alojamiento día de la población inmigrante	Conocer el coste de los recursos dedicados al alojamiento de la población inmigrante	Según ficha explicativa del cálculo del coste total de la prestación utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº de pernoctaciones/año	Económico/coste
SS27	Coste de la pernoctación en centro de acogida para personas sin hogar	Conocer lo que cuesta atender a una persona que disfrute de una pernoctación en centros de acogida (o albergues)	Según ficha explicativa del cálculo del coste total de la prestación utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº de pernoctaciones reales	Económico/coste
SS28	Coste de la plaza de alojamiento en piso de emergencia (Violencia de género)	Conocer el coste de la plaza en piso protegido a disposición de las personas víctimas de la violencia de género	Según ficha explicativa del cálculo del coste total de la prestación utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº de plazas/año ofertadas	Económico/coste
SS29	Coste del servicio de autonomía y atención a la dependencia por usuario atendido	Conocer el coste de los recursos utilizados para el servicio de autonomía y atención a la dependencia	Según ficha explicativa del cálculo del coste total de la prestación utilizando la metodología común del modelo FEMP	Nº de usuarios atendidos	Económico/coste
SS30	Grado de cobertura del servicio de autonomía y atención a la dependencia, con transferencias corrientes recibidas	Medir el porcentaje del coste que supone para el ayuntamiento el servicio de autonomía y atención a la dependencia cubierto por	Importe de las transferencias corrientes recibidas específicas para financiar el servicio de autonomía y atención a la dependencia	Coste total del servicio de autonomía y atención a la dependencia utilizando la metodología común del modelo FEMP	Económico/cobertura

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
		subvenciones, donaciones, etc.			
SS31.1.	Grado de cobertura del servicio de ayuda a domicilio (dependencia), con transferencias corrientes recibidas	Medir el porcentaje del coste que supone para el ayuntamiento el servicio de ayuda a domicilio (dependencia) cubierto por subvenciones, donaciones, etc.	Importe de las transferencias corrientes específicas para financiar el servicio de ayuda a domicilio (dependencia)	Coste total del servicio de ayuda a domicilio (dependencia) utilizando la metodología común del modelo FEMP	Económico/cobertura
SS31.2	Grado de cobertura del servicio de ayuda a domicilio (dependencia), con financiación de los usuarios	Medir el porcentaje del coste que supone para el ayuntamiento el servicio de ayuda a domicilio (dependencia) cubierto por los propios usuarios del servicio	Importe de ingresos procedentes de los beneficiarios del servicio de ayuda a domicilio (dependencia)	Coste total del servicio de ayuda a domicilio (dependencia) utilizando la metodología común del modelo FEMP	Económico/cobertura
SS31.3	Grado total de cobertura del servicio de ayuda a domicilio (dependencia), con transferencias corrientes recibidas y financiación de los usuarios	Medir el porcentaje del coste que supone para el ayuntamiento el servicio de ayuda a domicilio (dependencia) cubierto tanto por las transferencias recibidas como por los propios usuarios del servicio	Importe de las transferencias corrientes recibidas específicas para financiar el servicio de ayuda a domicilio (dependencia) más importe de los ingresos procedentes de los beneficiarios de dicho servicio	Coste total del servicio de ayuda a domicilio (dependencia) utilizando la metodología común del modelo FEMP	Económico/cobertura
SS32	Índice de infancia	Medir el porcentaje de población infantil del municipio	Población comprendida entre 0 y 11 años	Nº de habitantes totales	Entorno/pirámide poblacional
SS33	Índice de adolescencia	Medir el porcentaje de población juvenil del municipio	Población comprendida entre 12 y 17 años	Nº de habitantes totales	Entorno/pirámide poblacional
SS34	Índice de juventud	Medir la representatividad de los jóvenes frente al total de la población	Población comprendida entre 18 y 29 años	Nº de habitantes totales	Entorno/pirámide poblacional

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
SS35.1	Índice de vejez (mayores de 64 años)	Medir el porcentaje de personas de más de 64 años frente al total de la población	Nº de personas de más de 64 años	Nº de habitantes totales	Entorno/pirámide poblacional
SS35.2	Índice de vejez (mayores de 80 o más años)	Medir el porcentaje de personas de más de 80 o más años frente al total de la población	Nº de personas de 80 o más años	Nº de habitantes totales	Entorno/pirámide poblacional
SS36	Índice de sobreenvejecimiento	Medir el envejecimiento interno del municipio	Nº de personas de 80 o más años	Nº de personas de más de 64 años	Entorno/pirámide poblacional
SS37	Índice de dependencia poblacional	Medir la proporción que representan las personas que están en edades más necesitadas de asistencia frente al total de la población	Población menor de 18 años y mayor de 64 años	Nº de habitantes totales	Entorno/pirámide poblacional
SS38	Porcentaje de población inmigrante	Medir la relación que representan las personas que están en edades más necesitadas de asistencia frente al total de la población	Nº de inmigrantes	Nº de habitantes totales	Entorno/pirámide poblacional
SS39	Tasa de crecimiento anual de la población	Medir el crecimiento anual de la población	Diferencia entre el total de la población del año "n" y la del año anterior, "n-1"	Total de la población del año "n-1"	Entorno/población del municipio
SS40	Ingresos impositivos municipales por habitante	Medir el nivel de ingresos ordinarios por habitante	Total de impuestos directos e indirectos liquidados	Nº de habitantes totales	Entorno/presupuestario
SS41	Ahorro corriente	Medir la capacidad del ayuntamiento para generar ahorro corriente	Importe de los derechos reconocidos netos consolidados correspondientes a los capítulos I a V menos las obligaciones reconocidas	Importe de los derechos reconocidos netos consolidados correspondientes a los capítulos I a V	Entorno/presupuestario

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
			netas consolidados correspondientes a los capítulos I a IV		
SS42	Déficit o superávit no financiero	Medir la capacidad o necesidad de financiación del ayuntamiento	Importe de los derechos reconocidos netos consolidados correspondientes a los capítulos I a VII menos las obligaciones reconocidas netas consolidados correspondientes a los capítulos I a VII	Importe de los derechos reconocidos netos consolidados correspondientes a los capítulos I a VII	Entorno/presupuestario

Anexos

ANEXO V: Indicadores desarrollados por el Sistema de Indicadores Municipal de la Diputación Foral de Gipuzkoa en el servicio de **cultura**. Año 2011.

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
KU01a	Gasto corriente del servicio de cultura por habitante	Conocer el gasto corriente per cápita en la promoción y difusión de la cultura	Gasto corriente: capítulos I+II+IV del programa funcional 4.5.1.Cultura	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
KU01b	Gasto de inversión del servicio de cultura por habitante	Conocer el gasto de inversión per cápita en la promoción y difusión de la cultura	Inversiones: capítulos VI+VII+VIII del programa funcional 4.5.1.Cultura	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
KU02a	Porcentaje del gasto corriente del servicio de cultura sobre el total del gasto corriente	Conocer que porcentaje del gasto corriente total se dedica a atender las necesidades del servicio de cultura	Gasto corriente: capítulos I+II+IV del programa funcional 4.5.1.Cultura * 100	Total, gasto corriente: capítulos I+II+IV	Coste/Eficiencia
KU02b	Porcentaje del gasto de inversión del servicio de cultura sobre el total del gasto en inversión	Conocer que porcentaje del gasto de inversión total se dedica a atender las necesidades del servicio de cultura	Inversiones: capítulos VI+VII+VIII del programa funcional 4.5.1.Cultura * 100	Total, inversiones: capítulos VI+VII+VIII	Coste/Eficiencia
KU03a	Nivel de transferencia del área	Conocer el gasto en transferencias corrientes per cápita generado por el servicio de cultura	Capítulo IV de gastos del programa funcional 4.5.1 Cultura	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
KU04a	Gasto en adquisición de fondos	Conocer el gasto en adquisición de fondos per cápita	Importe total del gasto en adquisición de fondos	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
KU05a	Usuarios de la biblioteca por cada 1000 habitantes	Conocer el uso real del servicio de préstamo de los distintos productos que ofrece la biblioteca	Número de usuarios o socios de la biblioteca que han utilizado el servicio de préstamo	Nº de habitantes totales en miles	Resultados
KU05b	Visitantes de la biblioteca por cada 1000 habitantes	Conocer el número de visitantes de las bibliotecas municipales	Número de visitantes de la biblioteca	Nº de habitantes totales en miles	Resultados
KU06a	Importe del gasto corriente en bibliotecas municipales (sin incluir adquisición de fondos)	Conocer el gasto corriente per cápita que generan las bibliotecas municipales	Importe del gasto corriente en bibliotecas municipales (sin incluir adquisición de fondos)	Nº de habitantes	Coste/Eficiencia
KU07h	Préstamo de material librario	Conocer el nº de libros y publicaciones periódicas concedidos por cada 1.000 habitantes	Nº de préstamos de material librario (libros y publicaciones periódicas)	Nº de habitantes en miles	Resultados
KU07i	Préstamo de documentos sonoros	Conocer el nº de documentos sonoros concedidos en las bibliotecas municipales por cada 1.000 habitantes	Nº de préstamos de documentos sonoros	Nº de habitantes en miles	Resultados

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
KU07j	Préstamo de documentos electrónicos	Conocer el nº de documentos electrónicos concedidos en las bibliotecas municipales por cada 1.000 habitantes	Nº de préstamos de documentos electrónicos	Nº de habitantes en miles	Resultados
KU07k	Préstamo de material especial y microformas	Conocer el nº de materiales especiales y microformas concedidos en las bibliotecas municipales por cada 1.000 habitantes	Nº de préstamos de materiales especiales y microformas	Nº de habitantes en miles	Resultados
KU07l	Préstamos domiciliarios	Conocer el nº de préstamos domiciliarios concedidos por cada 1.000 habitantes	Nº de préstamos domiciliarios (excluidos los interbibliotecarios o colectivos)	Nº de habitantes en miles	Resultados
KU07m	Documentos audiovisuales	Conocer el nº de préstamos de documentos audiovisuales realizados durante un año por cada 1.000 habitantes	Nº de préstamos de documentos audiovisuales	Nº de habitantes en miles	Resultados
KU08h	Fondos existentes en las biblioteca	Conocer el nº de fondos existentes en las bibliotecas municipales por cada 1.000 habitantes	Nº de fondos totales	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU08i	Libros y folletos bibliográficos existentes en las bibliotecas	Conocer el nº de libros y folletos bibliográficos existentes en las bibliotecas municipales por cada 1.000 habitantes	Nº de libros y folletos bibliográficos	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU08j	Manuscritos y documentos bibliográficos existentes en las bibliotecas	Conocer el nº de manuscritos y documentos bibliográficos existentes en las bibliotecas municipales por cada 1.000 habitantes	Nº de manuscritos y documentos bibliográficos	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU08k	Publicaciones existentes en las bibliotecas	Conocer el nº de publicaciones periódicas existentes en las bibliotecas municipales por cada 1.000 habitantes	Nº de publicaciones periódicas	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU08l	Documentos sonoros	Conocer el nº de documentos sonoros existentes en las bibliotecas municipales por cada 1.000 habitantes	Nº de documentos sonoros	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU08m	Audiovisuales	Conocer el nº de audiovisuales existentes en las bibliotecas municipales por cada 1.000 habitantes	Nº de audiovisuales	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
KU08n	Documentos electrónicos	Conocer el nº de documentos electrónicos existentes en las bibliotecas municipales por cada 1.000 habitantes	Nº de documentos electrónicos	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU08o	Materiales especiales y microformas	Conocer el nº de materiales especiales y microformas existentes en las bibliotecas municipales por cada 1.000 habitantes	Nº de Materiales especiales y microformas	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU09a	Plazas biblioteca	Conocer el nº de plazas disponibles de todas las bibliotecas por cada 1.000 habitantes	Nº de plazas en la biblioteca totales	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU09b	Plazas biblioteca adultos	Conocer el nº de plazas disponibles en todas las bibliotecas infantiles por cada 1.000 habitantes	Nº de plazas disponibles en todas las bibliotecas de adultos	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU09c	Plazas biblioteca infantil	Conocer el nº de plazas disponibles en todas las bibliotecas infantiles por cada 1.000 habitantes	Nº de plazas disponibles en todas las bibliotecas infantiles	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU09d	Plazas salas de estudio	Conocer el nº de plazas disponibles en todas las salas de estudio por cada 1.000 habitantes	Nº de plazas disponibles en todas las salas de estudio	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU12a	Horas de apertura de la biblioteca	Conocer el nº de horas de biblioteca disponibles para el ciudadano a lo largo de un año natural	Nº de horas de apertura de todas las bibliotecas a lo largo de un año natural	1	Servicios producidos
KU13a	Personal de biblioteca	Conocer el personal en todas las bibliotecas por cada 10.000 habitantes	Nº de personas que trabajan en las bibliotecas * 10.000	Nº de habitantes	Servicios producidos
KU13b	Personal de otras instalaciones culturales	Conocer el personal del resto de instalaciones culturales por cada 10.000 habitantes	Nº de personas que trabajen en el resto de instalaciones culturales * 10.000	Nº de habitantes	Servicios producidos
KU13c	Personal del servicio de cultura	Conocer el personal que trabaja en el conjunto del servicio de cultura por cada 10.000 habitantes	Nº de personas que trabajan en el servicio de cultura * 10.000	Nº de habitantes	Servicios producidos
KU15a	Metros lineales en zonas de acceso público	Conocer la capacidad de los archivos de las bibliotecas que son de acceso al público por cada 1.000 habitantes	Metros lineales de estantería totales de acceso público	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU15b	Metros lineales de depósito o almacén	Conocer la capacidad de depósito o almacén de los archivos de las bibliotecas por cada 1.000 habitantes	Metros lineales totales de depósito o almacén	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
KU17a	Nº de actos culturales propios	Conocer el número de actos culturales calificados como propios organizados por cada 1.000 habitantes	Nº de actos culturales propios	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU17b	Nº de actos culturales coorganizados	Conocer el número de actos culturales calificados como coorganizados por cada 1.000 habitantes	Nº de actos culturales coorganizados	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU18a	Nº de funciones de obras de teatro propias	Conocer el nº funciones de obras de teatro calificadas como propias organizadas por cada 1.000 habitantes	Nº de funciones de obras de teatro propias	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU18b	Nº de conciertos musicales propios	Conocer el nº de conciertos musicales calificados como propios organizados por cada 1.000 habitantes	Nº de conciertos musicales propios	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU18c	Nº de sesiones de cine propios	Conocer el nº de proyecciones de cine calificados como propios por cada 1.000 habitantes	Nº de sesiones de cine propios	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU18d	Nº de exposiciones organizadas propias	Conocer el nº de exposiciones, independientemente de la duración, calificadas como propias organizadas por cada 1.000 habitantes	Nº de exposiciones organizadas propias	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU18e	Nº de talleres o cursos organizados propios	Conocer el nº de talleres y el nº de cursos, independientemente de su duración, calificados como propios organizados por cada 1.000 habitantes	Nº de talleres o cursos organizados propios	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU18f	Nº de otras actividades culturales propios	Conocer el nº del resto de actividades culturales calificadas como propias organizadas por cada 1.000 habitantes	Nº de otras actividades culturales propios	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU19a	Nº de funciones de obras de teatro coorganizadas	Conocer el nº funciones de obras de teatro coorganizadas por cada 1.000 habitantes	Nº de funciones de obras de teatro coorganizadas	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU19b	Nº de conciertos musicales coorganizados	Conocer el nº de conciertos musicales coorganizados por cada 1.000 habitantes	Nº de conciertos musicales coorganizados	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU19c	Nº de sesiones de cine coorganizadas	Conocer el nº de proyecciones de cine coorganizadas por cada 1.000 habitantes	Nº de sesiones de cine coorganizadas	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
KU19d	Nº de exposiciones coorganizadas	Conocer el nº de exposiciones, independientemente de la duración, coorganizadas por cada 1.000 habitantes	Nº de exposiciones coorganizadas	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU19e	Nº de talleres o cursos coorganizados	Conocer el nº de talleres y el nº de cursos, independientemente de su duración, calificados como propios organizados por cada 1.000 habitantes	Nº de talleres o cursos coorganizados	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU19f	Nº de otras actividades culturales propias	Conocer el nº del resto de actividades culturales coorganizadas por cada 1.000 habitantes	Nº de otras actividades culturales propias	Nº de habitantes en miles	Servicios producidos
KU20a	Promedio asistencia a actividades culturales propias	Conocer el promedio de asistencia a cada uno de los actos culturales calificados como propios	Nº total de asistentes a actos culturales calificados como propios	Nº total de actos culturales calificados como propios	Resultados
KU20b	Participantes en actividades culturales propias	Conocer el nº de asistentes a actos culturales calificados como propios por cada 1.000 habitantes	Nº total de asistentes a actos culturales calificados como propios	Nº de habitantes en miles	Resultados
KU21a	Participantes en obras de teatro propias	Conocer el nº de asistentes a obras de teatro calificados como propios por cada 1.000 habitantes	Nº de asistentes a obras de teatro calificados como propias	Nº de habitantes en miles	Resultados
KU21b	Participantes en conciertos musicales propios	Conocer el nº de asistentes a conciertos musicales calificados como propios por cada 1.000 habitantes	Nº de asistentes a conciertos musicales calificados como propios	Nº de habitantes en miles	Resultados
KU21c	Participantes en sesiones de cine propias	Conocer el nº de asistentes a las sesiones de cine calificados como propios por cada 1.000 habitantes	Nº de asistentes a las sesiones de cine calificados como propias	Nº de habitantes en miles	Resultados
KU21d	Participantes en exposiciones organizadas propias	Conocer el nº de asistentes a las exposiciones organizadas y calificados como propias por cada 1.000 habitantes	Nº de asistentes a las exposiciones organizadas y calificados como propias	Nº de habitantes en miles	Resultados
KU21e	Participantes en talleres o cursos organizados propios	Conocer el nº de asistentes a las exposiciones organizadas y calificados como propias por cada 1.000 habitantes	Nº de asistentes a las exposiciones organizadas y calificados como propias	Nº de habitantes en miles	Resultados

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
KU21f	Participantes en otros actos culturales propios	Conocer el nº de asistentes a los otros actos culturales calificados como propios por cada 1.000 habitantes	Nº de asistentes a los otros actos culturales calificados como propios	Nº de habitantes en miles	Resultados
KU22d	Gasto corriente neto por habitante	Conocer el gasto corriente neto que genera cada habitante en las actividades culturales calificadas como propias	Gasto corriente neto (gastos-ingresos generados por las actividades) en actividades culturales calificadas como propias	Nº de habitantes	Coste/Eficiencia
KU22e	Gasto corriente per cápita en cultura	Importe del gasto corriente dedicado a actividades culturales calificadas como propias por cada 1.000 habitantes	Gasto corriente: capítulos I+II+IV del programa funcional 4.5.1.Cultura	Nº de habitantes en miles	Coste/Eficiencia
KU22f	Gasto corriente por acto cultural	Conocer el gasto corriente por cada uno de los actos culturales calificados como propios	Gasto corriente: capítulos I+II+IV del programa funcional 4.5.1.Cultura	Nº total de actos culturales calificados como propios	Coste/Eficiencia
KU22g	Gasto corriente por asistente	Conocer el gasto corriente por cada uno de los asistentes a los actos culturales calificados como propios	Gasto corriente: capítulos I+II+IV del programa funcional 4.5.1.Cultura	Nº total de asistentes a actos culturales calificados como propios	Coste/Eficiencia
KU26a	Revistas culturales municipales	Conocer el nº de revistas culturales municipales publicadas	Nº de revistas culturales municipales publicadas	1	Servicios producidos
KU26b	Libros publicados	Conocer el nº de libros publicados	Nº de libros publicados	1	Servicios producidos
KU26c	CDs, videos, DVDs y otros publicados	Conocer el nº de CDs, videos, DVDs y otros publicados	Nº de CDs, videos, DVDs y otros publicados	1	Servicios producidos
KU26d	Publicaciones culturales por habitante	Conocer el nº de revistas culturales municipales, nº de libros, nº de CDs, videos, DVD y otros publicados por cada 10.000 habitantes	Nº de revistas culturales municipales, nº de libros, nº de CDs, videos, DVD y otros publicados * 10.000	Nº de habitantes	Servicios producidos
KU27a	Nº de asociaciones culturales del municipio	Conocer el nº de asociaciones culturales del municipio	Nº de asociaciones culturales del municipio	1	Impacto/entorno

Anexos

ANEXO VI: Indicadores desarrollados por el Sistema de Indicadores Municipal de la Diputación Foral de Gipuzkoa en el servicio de **deportes**. Año 2011.

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
KI01a	Gasto corriente del servicio de deportes por habitante	Conocer el gasto corriente per cápita en la promoción y difusión del deporte	Gasto corriente: capítulos I+II+IV del programa funcional 4.5.2. Deportes	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
KI01b	Gasto de inversión del servicio de deportes por habitante	Conocer el gasto de inversión per cápita en la promoción y difusión del deporte	Inversiones: capítulos VI+VII+VIII del programa funcional 4.5.2. Deportes	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
KI02a	Porcentaje del gasto corriente del servicio de deportes sobre el total del gasto corriente	Conocer que porcentaje del gasto corriente total se dedica a atender las necesidades del servicio de deportes	Gasto corriente: capítulos I+II+IV del programa funcional 4.5.2. Deportes * 100	Total, gasto corriente: capítulos I+II+IV	Coste/Eficiencia
KI02b	Porcentaje del gasto de inversión del servicio de deportes sobre el total del gasto en inversión	Conocer que porcentaje del gasto de inversión total se dedica a atender las necesidades del servicio de deportes	Inversiones: capítulos VI+VII+VIII del programa funcional 4.5.2. Deportes * 100	Total, inversiones: capítulos VI+VII+VIII	Coste/Eficiencia
KI03a	Transferencias corrientes de deportes por habitante	Conocer el gasto en transferencias corrientes per cápita generado por el servicio de deportes	Capítulo IV de gastos del programa funcional 4.5.2. Deportes	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
KI03b	Porcentaje transferencia corriente deporte	Conocer el porcentaje que representan las transferencias corrientes del servicio de deportes sobre el total del gastos corriente del mismo servicio	Capítulo IV de gastos del programa funcional 4.5.2. Deportes	Gasto corriente: capítulos I+II+IV del programa funcional 4.5.2. Deportes * 100	Coste/Eficiencia
KI04a	Gasto corriente neto del servicio de deportes por habitante	Conocer el gasto corriente neto que genera cada habitante en las actividades deportivas	Gasto corriente: capítulos I+II+IV del programa funcional 4.5.2. Deportes - Ingreso corriente: capítulos II y IV del programa funcional 4.5.2. Deportes	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
KI04b	% de autofinanciación del servicio de	Conocer en qué porcentaje se autofinancia el servicio de deportes	Ingreso corriente: capítulos II y IV del programa	Gasto corriente: capítulos I+II+IV del programa	Coste/Eficiencia

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
	deportes		funcional 4.5.2. Deportes	funcional 4.5.2.Deportes	
KI05a	Gasto corriente total del servicio de deportes	Conocer cual es el importe total del gasto corriente que genera la promoción y difusión de la actividad deportiva	Gasto corriente: capítulos I+II+IV del programa funcional 4.5.2.Deportes	1	Coste/Eficiencia
KI05b	Gasto corriente total del servicio de deportes por habitante	Conocer cual es el importe por habitante del gasto corriente que genera la promoción y difusión de la actividad deportiva. No se incluyen los gastos de una gestión indirecta del servicio.	Gasto corriente: capítulos I+II+IV del programa funcional 4.5.2.Deportes	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
KI06a	Gasto de inversión del servicio de deportes	Conocer cual es el importe total del gasto de inversión que genera la promoción y difusión de la actividad deportiva	Inversiones: capítulos VI+VII+VIII del programa funcional 4.5.2. Deportes	1	Coste/Eficiencia
KI06b	Gasto de inversión del servicio de deportes por habitante	Conocer cual es el importe total del gasto de inversión que genera la promoción y difusión de la actividad deportiva	Inversiones: capítulos VI+VII+VIII F.4.5.2. Deportes	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
KI07a	Gasto corriente neto total del servicio de deportes por habitante	Conocer el gasto corriente neto total que genera cada habitante en las actividades deportivas, en el que se incluyen los gastos generados por la gestión indirecta	Gasto corriente total: capítulos I+II+IV del programa funcional 4.5.2.Deportes - Ingreso corriente total: capítulos II y IV del programa funcional 4.5.2. Deportes	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
KI07b	% de autofinanciación total del servicio de deportes	Conocer en qué porcentaje se autofinancia el servicio de deportes teniendo en cuenta los ingresos y gastos generados por la gestión directa e indirecta	Ingreso corriente total: capítulos II y IV del programa funcional 4.5.2. Deportes	Gasto corriente total: capítulos I+II+IV F.4.5.2.Deportes	Coste/Eficiencia
KI08c	Gastos de funcionamiento de las instalaciones deportivas por habitante	Conocer cual es el gasto de funcionamiento per cápita que genera el servicio de deportes gestionado tanto directa como indirectamente	Gastos capítulos I y II del programa funcional 4.5.2 deportes correspondientes a las instalaciones deportivas	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
KI09a	Ingresos totales por habitante de las instalaciones deportivas	Conocer cual es el ingreso total per cápita que generan las instalaciones deportivas gestionadas directa e indirectamente.	Total de ingresos: cap. III del programa funcional 4.5.2. deportes	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
			correspondiente a las instalaciones deportivas + aportaciones del Ayuntamiento, de Diputación u otras administraciones a programas deportivos + aportaciones teóricas del Ayuntamiento por usos deportivos no cobrados		
K109b	Ingresos por tasas y otros ingresos de las instalaciones deportivas por habitante	Conocer cual es el ingreso per cápita en concepto de tasas y otros ingresos que generan las instalaciones deportivas gestionadas tanto directa como indirectamente..	Ingresos del cap. III del programa funcional 4.5.2. Deportes	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
K109c	Aportaciones de las distintas administraciones a las instalaciones deportivas por habitante	Conocer las aportaciones per cápita del Ayuntamiento, de Diputación u otras administraciones, a programas deportivos, que por realizarse en las instalaciones deportivas, deben considerarse como ingresos de las propias instalaciones.	Aportaciones del Ayuntamiento, Diputación u otras Administraciones a programas deportivos	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
K109d	Aportaciones teóricas del Ayuntamiento a las instalaciones deportivas por habitante	Conocer las cantidades no ingresadas per cápita por el servicio de deportes o por el órgano autónomo, por uso de las instalaciones deportivas no cobrados o cobrados con menor cuantía debido a las ordenanzas municipales	Aportaciones teóricas del Ayuntamiento al servicio de deportes por usos deportivos no cobrados	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
K110a	Autofinanciación de las instalaciones deportivas	Conocer cual es el nivel de autofinanciación de las instalaciones deportivas del municipio	Total de ingresos: cap. III del programa funcional 4.5.2. deportes correspondiente a las instalaciones deportivas + aportaciones del Ayuntamiento, de Diputación u otras administraciones a programas deportivos +	Gastos capitulos I y II del programa funcional 4.5.2 deportes correspondientes a las instalaciones deportivas	Coste/Eficiencia

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
			aportaciones teóricas del Ayuntamiento por usos deportivos no cobrados		
KI11a	Abonos de las instalaciones deportivas por habitante	Conocer el número de abonados de las instalaciones deportivas en proporción al nº de habitantes	Nº de abonados de las instalaciones deportivas, en cualquier modalidad de abono.	Nº de habitantes totales	Resultados
KI13c	Gasto por uso de las instalaciones deportivas	Conocer los gastos de gestión que generan cada uno de los usos de las instalaciones deportivas	Suma de los capítulos I gasto de personal y II gasto en bienes corrientes y servicios, correspondiente exclusivamente a las instalaciones deportivas.	Nº de asistencias anuales totales a las instalaciones deportivas, por todos los conceptos.	Coste/Eficiencia
KI13d	Ingreso por uso de las instalaciones deportivas	Conocer los ingresos de gestión que generan cada uno de los usos de las instalaciones deportivas	Total de ingresos: cap. III del programa funcional 4.5.2. deportes correspondiente a las instalaciones deportivas + aportaciones del Ayuntamiento, de Diputación u otras administraciones a programas deportivos + aportaciones teóricas del Ayuntamiento por usos deportivos no cobrados	Nº de asistencias anuales totales a las instalaciones deportivas, por todos los conceptos.	Coste/Eficiencia
KI14c	Gasto por abonado de las instalaciones deportivas	Conocer el gasto de gestión que genera cada uno de los abonados a las instalaciones deportivas	Suma de los capítulos I gasto de personal y II gasto en bienes corrientes y servicios, correspondiente exclusivamente a las instalaciones deportivas.	Nº de abonados de las instalaciones deportivas, en cualquier modalidad de abono.	Coste/Eficiencia
KI14d	Ingreso por abonado de las instalaciones deportivas	Conocer el ingreso de gestión que genera cada uno de los abonados a las instalaciones deportivas	Total de ingresos: cap. III del programa funcional 4.5.2.	Nº de abonados de las instalaciones deportivas, en	Coste/Eficiencia

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
			deportes correspondiente a las instalaciones deportivas + aportaciones del Ayuntamiento, de Diputación u otras administraciones a programas deportivos + aportaciones teóricas del Ayuntamiento por usos deportivos no cobrados	cualquier modalidad de abono.	
K115c	Gasto por hora de apertura de las instalaciones deportivas	Conocer el gasto de gestión que genera cada hora de apertura de las instalaciones deportivas	Suma de los capítulos I gasto de personal y II gasto en bienes corrientes y servicios, correspondiente exclusivamente a las instalaciones deportivas.	Nº de horas anuales de apertura de las instalaciones deportivas del servicio a disposición de los usuarios para la práctica de actividades físico deportivas.	Coste/Eficiencia
K115d	Ingreso por hora de apertura de las instalaciones deportivas	Conocer el ingreso de gestión que genera cada hora de apertura de las instalaciones deportivas	Total de ingresos: cap. III del programa funcional 4.5.2. deportes correspondiente a las instalaciones deportivas + aportaciones del Ayuntamiento, de Diputación u otras administraciones a programas deportivos + aportaciones teóricas del Ayuntamiento por usos deportivos no cobrados	Nº de horas anuales de apertura de las instalaciones deportivas del servicio a disposición de los usuarios para la práctica de actividades físico deportivas.	Coste/Eficiencia
K116a	Superficie deportiva por habitante	Conocer cual es la superficie por habitante de todas las instalaciones deportivas. Se entiende por superficie deportiva las propias áreas de práctica deportiva, dentro y fuera del terreno de juego, y las necesarias para su uso, dentro del recinto	Metros cuadrados de superficie de las instalaciones deportivas	Nº de habitantes totales	Servicios producidos

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
		deportivo. Incluye también, por tanto, pasillos, aforos, vestuarios, y similares. Y excluye parkings, urbanización y zonas verdes de uso ornamental. Se calculará con independencia de la forma de gestión del servicio.			
K117a	Capacidad de ocupación de las instalaciones deportivas por habitante cada 1000 habitantes	Conocer cual es la capacidad máxima de ocupación de todas las instalaciones deportivas del municipio gestionadas tanto directa como indirectamente	Nº máximo de personas que puedan estar, a la vez, realizando actividades físico deportivas en las instalaciones deportivas	Nº de habitantes totales en miles	Servicios producidos
K118a	Deportistas federados por cada 1000 habitantes	Conocer el número de las fichas federativas de todas las disciplinas deportivas	Número de deportistas (fichas) federados en los clubes del municipio, de cualquier disciplina deportiva	Nº de habitantes totales en miles	Impacto/entorno
K119a	Trabajadores de administración en los servicios deportivos por cada 10.000 habitantes	Conocer el nº de personas que, independientemente de la fórmula de gestión del servicio, y de su ubicación y adscripción (funcionarias, laborales, eventuales, o interinos, personal subcontratado, etc) realizan labores administrativas en los servicios deportivos	Nº de personas que realizan tareas administrativas en el servicio de deportes*10.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
K119b	Trabajadores de perfil técnico-deportivo en los servicios deportivos por cada 10.000 habitantes	Conocer el nº de personas que, independientemente de la fórmula de gestión del servicio, y de su ubicación y adscripción (funcionarias, laborales, eventuales, o interinos, personal subcontratado, etc) realizan labores mantenimiento, conservación y limpieza en los servicios deportivos	Nº de personas que realizan tareas técnico-deportivas en el servicio de deportes*10.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
K119c	Trabajadores de mantenimiento, conservación y limpieza en los servicios deportivos por	Conocer el nº de personas que, independientemente de la fórmula de gestión del servicio, y de su ubicación y adscripción (funcionarias, laborales,	Nº de personas que realizan tareas de limpieza, mantenimiento y conservación en el	Nº de habitantes totales	Servicios producidos

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
	cada 10.000 habitantes	eventuales, o interinos, personal subcontratado, etc) realizan labores de monitores, socorristas y entrenadores en los servicios deportivos	servicio de deportes*10.000		
KI19d	Nº de trabajadores de hostelería en los servicios deportivos por cada 10.000 habitantes	Conocer el nº de personas que, independientemente de la fórmula de gestión del servicio, y de su ubicación y adscripción (funcionarias, laborales, eventuales, o interinos, personal subcontratado, etc) realizan tareas relacionadas con el gremio de hostelería en los servicios deportivos	Nº de personas que realizan tareas relacionadas con el gremio de hostelería en el servicio de deportes*10.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
KI19e	Otros trabajadores en los servicios de deportes por cada 10.000 habitantes	Conocer el nº de personas que, independientemente de la fórmula de gestión del servicio, y de su ubicación y adscripción (funcionarias, laborales, eventuales, o interinos, personal subcontratado, etc) realizan tareas especiales (vigilancia, masajistas, servicios técnicos, etc) relacionadas con el gremio de hostelería en los servicios deportivos	Nº de personas que realizan tareas especiales (vigilancia, masajistas, servicios técnicos, etc) en el servicio de deportes*10.001	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
KI21a	Quejas del servicio de deportes por cada 1.000 habitantes	Conocer el nº de quejas, sugerencias o reclamaciones, referidas al servicio de deportes, con independencia del tipo de gestión del servicio, y de la forma o el lugar de presentación de la queja, siempre que sea en forma escrita: las instalaciones deportivas, ventanillas únicas, página web, etc	Nº de quejas del servicio de deportes	Nº de habitantes totales en miles	Servicios producidos
KI22a	Asistencias deporte escolar	Conocer el porcentaje de asistencias anuales que practican deporte escolar en las instalaciones deportivas con independencia del tipo de gestión del servicio	Nº de asistencias al deporte escolar	Nº de asistencias anuales totales a las instalaciones deportivas, por todos los conceptos.	Resultados
KI22b	Asistencias al deporte de rendimiento	Conocer el porcentaje de asistencias anuales de deporte de rendimiento que realizan actividades	Número de asistencias anuales para la realización de	Nº de asistencias anuales totales a las instalaciones deportivas, por	Resultados

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
		físico deportivas en las instalaciones deportivas.	actividades de rendimiento medio y alto	todos los conceptos.	
K122c	Asistencias a actividades dirigidas, cursos y similares	Conocer el porcentaje de asistencias anuales a actividades dirigidas, cursos y similares en las instalaciones deportivas con independencia del tipo de gestión del servicio	Número de asistencias anuales para la realización de actividades dirigidas, cursos y similares	Nº de asistencias anuales totales a las instalaciones deportivas, por todos los conceptos.	Resultados
K122d	Asistencias de participación de uso libre	Conocer el porcentaje de asistencias anuales a las actividades de uso libre individual, no vinculadas con actividades organizadas	Nº de asistencias anuales a actividades deportivas de uso libre individual	Nº de asistencias anuales totales a las instalaciones deportivas, por todos los conceptos.	Resultados
K122e	Asistencias de abonados a actividades físico-deportivas	Conocer el porcentaje de asistencias anuales de abonados, para realizar actividades físico deportivas tanto libres como dirigidas	Nº de asistencias anuales de abonados a actividades físico deportivas libre y dirigidas	Nº de asistencias anuales totales a las instalaciones deportivas, por todos los conceptos.	Resultados
K122f	Nº de asistencias de pago o no abonados	Conocer el porcentaje de asistencias anuales con pago de entrada, bien directamente, o indirectamente mediante pago de cursillo o similar por no abonados.	Nº de asistencias anuales de pago realizadas por los no abonados	Nº de asistencias anuales totales a las instalaciones deportivas, por todos los conceptos.	Resultados
K123a	Nº de actividades físicas y deportivas ofrecidas	Conocer el nº total de actividades físicas y deportivas distintas ofrecidas al ciudadano a lo largo de todo el año, según el catálogo de actividades o servicios deportivos.	Nº de actividades físicas y deportivas ofrecidas a lo largo de todo el año	1	Resultados

Anexos

ANEXO VII: Indicadores desarrollados por el Sistema de Indicadores Municipal de la Diputación Foral de Gipuzkoa en los **servicios sociales**. Año 2011.

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
EM05a	Mujeres en pisos de acogida por malos tratos o acoso	Conocer el nº de mujeres en pisos de acogida (altas nuevas) por malos tratos o acoso por cada 10.000 habitantes	Nº de mujeres en pisos de acogida (altas nuevas) por malos tratos o acoso * 10.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
EM06a	Usuaris ayudas municipales a mujeres en situación de riesgo	Conocer el nº total de usuarias de las ayudas municipales a mujeres en situaciones de riesgo	Nº total de usuarias de ayudas municipales a mujeres en situación de riesgo	1	Servicios producidos
GZ01a	Gasto corriente de los servicios sociales por habitante	Conocer el gasto corriente per cápita de los servicios sociales	Gasto corriente: capítulos I+II+IV de la función 3.1.Seguridad y protección social	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
GZ01b	Gasto de inversión de los servicios sociales por habitante	Conocer el gasto de inversión per cápita de los servicios sociales	Inversiones: capítulos VI+VII+VIII de la función 3.1.Seguridad y protección social	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
GZ02a	Porcentaje del gasto corriente de los servicios sociales sobre el total del gasto corriente	Conocer que porcentaje del gasto corriente total se dedica a atender las necesidades de los servicios sociales	Gasto corriente: capítulos I+II+IV de la función 3.1.Seguridad y protección social	Total, gasto corriente: capítulos I+II+IV	Coste/Eficiencia
GZ02b	Porcentaje del gasto de inversión de los servicios sociales sobre el total del gasto en inversión	Conocer que porcentaje del gasto de inversión total se dedica a atender las necesidades de los servicios sociales	Inversiones: capítulos VI+VII+VIII de la función 3.1.Seguridad y protección social	Total, inversiones: capítulos VI+VII+VIII	Coste/Eficiencia
GZ04d	Trabajadores sociales en servicios sociales	Conocer el nº de trabajadores sociales del personal propio que prestan sus servicios en el departamento de servicios sociales por cada 5.000 habitantes	Nº de trabajadores sociales en servicios sociales (personal propio) * 5.000	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia
GZ04e	Otros técnicos de servicios sociales	Conocer el nº de otros técnicos del personal propio que prestan sus servicios en el departamento de servicios sociales por cada 5.000 habitantes	Nº de otros técnicos de servicios sociales (personal propio) * 5.000	Nº de habitantes totales	Coste/Eficiencia

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
GZ04f	Administrativos de servicios sociales	Conocer el n° de administrativos del personal propio que prestan sus servicios en el departamento de servicios sociales por cada 5.000 habitantes	N° de administrativos de servicios sociales (personal propio) * 5.000	N° de habitantes totales	Coste/Eficiencia
GZ16a	Usuarios diferentes de ayudas municipales en servicios sociales	Conocer el n° total de usuarios diferentes en el año de ayudas municipales por cada 1.000 habitantes	N° total de usuarios diferentes de ayudas municipales en servicios sociales	N° de habitantes en miles	Servicios producidos
GZ16b	Importe medio de las ayuda municipales	Conocer el importe medio de las ayudas municipales que percibe cada usuario diferente de los servicios sociales	Cuantía total de las ayudas municipales en servicios sociales	N° total de usuarios diferentes de ayudas municipales en servicios sociales	Servicios producidos
GZ21a	Titulares usuarios de ayuda a domicilio	Conocer el n° de titulares que reciben asistencia domiciliaria en servicios sociales por cada 1.000 habitantes	N° medio de titulares que reciben asistencia domiciliaria en servicios sociales	N° de habitantes en miles	Servicios producidos
GZ22a	Tiempo medio de prestación del servicio de ayuda a domicilio	Conocer el n° de horas de prestación del servicio de asistencia domiciliaria por cada titular a lo largo de un año	N° total de horas anuales de prestación del servicio de Asistencia Domiciliaria	N° medio mensual de titulares que reciben Asistencia Domiciliaria	Servicios producidos
GZ22b	N° titulares con más de una hora al día de asistencia domiciliaria	Conocer el porcentaje que representan los titulares que precisan de más de una hora diaria de asistencia domiciliaria sobre el total de titulares que reciben asistencia domiciliaria	N° titulares con más de una hora al día de asistencia domiciliaria	N° medio mensual de titulares que reciben Asistencia Domiciliaria	Servicios producidos
GZ24a	N° de personas con telealarma	Conocer por cada 1.000 habitantes de 65 o más años cuantos precisan del servicio de telealarma	N° de personas con telealarma * 1.000	N° de habitantes de 65 o más años	Servicios producidos
GZ28a	Personas en pisos de acogida o emergencia	Conocer el n° de altas nuevas de personas en pisos de acogida o emergencia por cada 10.000 habitantes	N° altas nuevas de personas en pisos de acogida o emergencia * 10.000	N° de habitantes totales	Servicios producidos
GZ29a	Personas en pisos tutelados de ancianos	Conocer el n° de altas nuevas de personas de más de 65 años en pisos tutelados de ancianos por cada 10.000 habitantes de	N° altas nuevas de personas de más de 65 años en pisos tutelados de ancianos * 10.000	N° de habitantes de 65 o más años	Servicios producidos

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
		65 o más años			
GZ34a	Nº de intervenciones familiares	Conocer el nº de intervenciones familiares por cada 1.000 familias del municipio	Nº intervenciones familiares * 1.000	Nº total de familias en el municipio	Servicios producidos
GZ34b	Nº de menores en intervención	Conocer el nº de intervenciones en menores por cada 1.000 habitantes de menos de 18 años	Nº de menores en intervención * 1.000	Nº de habitantes menores de 18 años	Servicios producidos
GZ35a	Nº asociaciones subvencionadas que trabajan en el ámbito de los Servicios Sociales	Conocer el nº de asociaciones subvencionadas que trabajan en el ámbito de los Servicios Sociales	Nº asociaciones subvencionadas que trabajan en el ámbito de los Servicios Sociales	1	Servicios producidos
GZ35b	Ayudas a asociaciones en el ámbito de los servicios sociales	Conocer el importe total de la ayuda concedida a Asociaciones en el ámbito de los Servicios Sociales por cada 1.000 habitantes	Importe total de la ayuda concedida a Asociaciones en el ámbito de los Servicios Sociales * 1.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
GZ36a	Porcentaje de las ayudas al desarrollo	Conocer el porcentaje que representan las ayudas concedidas a organizaciones que trabajan en países en vías de desarrollo sobre el total del gasto presupuestario	Importe de las ayudas concedidas a organizaciones que trabajan en países en vías de desarrollo	Total de gastos presupuestarios	Servicios producidos
GZ36b	Organizaciones que trabajan en países en vías de desarrollo	Conocer el nº de organizaciones subvencionadas que trabajan en países en vías de desarrollo	Nº de organizaciones subvencionadas que trabajan en países en vías de desarrollo	1	Servicios producidos
GZ37a	Gasto en programas de prevención	Conocer el porcentaje que representa el gasto en programas preventivos sobre el total del gasto corriente de la función 3.1. Seguridad y protección social	Importe total del gasto en programas preventivos	Nº de mujeres en pisos de acogida (altas nuevas) por malos tratos o acoso * 10.000	Servicios producidos
GZ38a	Gasto en programas preventivos dirigidos a menores y jóvenes	Conocer el importe del gasto en programas preventivos dirigidos a menores y jóvenes por cada 1.000 habitantes	Importe del gasto en programas preventivos dirigidos a menores y jóvenes * 1.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
GZ38b	Gasto en programas preventivos en	Conocer el importe del gasto en programas	Importe del gasto en programas de	Nº de habitantes totales	Servicios producidos

Anexos

Código	Denominación	Objetivo	Numerador	Denominador	Tipo de indicador
	drogodependencias	de prevención de drogodependencias por cada 1.000 habitantes	prevención de drogodependencias * 1.000		
GZ38d	Gasto en programas preventivos en tercera edad	Conocer el importe del gasto en programas preventivos dirigido a la tercera edad por cada 1.000 habitantes	Importe del gasto en programas preventivos dirigido a la tercera edad * 1.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
GZ38e	Gasto en programas preventivos en minusválidos	Conocer el importe del gasto en programas preventivos dirigidos a minusválidos por cada 1.000 habitantes	Importe del gasto en programas preventivos dirigidos a minusválidos * 1.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
GZ38f	Gasto en programas preventivos en personas extranjeras	Conocer el importe del gasto en programas preventivos dirigidos a personas extranjeras por cada 1.000 habitantes	Importe del gasto en programas preventivos dirigidos a personas extranjeras * 1.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
GZ38g	Gasto en programas preventivos en población en general	Conocer el importe del gasto en programas preventivos dirigidos a la población en general por cada 1.000 habitantes	Importe del gasto en programas preventivos dirigidos a la población en general * 1.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
GZ38h	Gasto en programas de prevención por cada 1.000 habitantes	Conocer el total de gasto en programas preventivos por cada 1.000 habitantes	Total de gasto en programas preventivos * 1.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
GZ38i	Gasto en programas preventivos en igualdad a la mujer	Conocer el importe del gasto en programas preventivos dirigido a la mujer a la promoción de la igualdad por cada 1.000 habitantes	Importe del gasto en programas preventivos dirigido a la mujer a la promoción de la igualdad * 1.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
GZ39a	Solicitudes tramitadas a Diputación	Conocer el nº de solicitudes tramitadas a través de los servicios sociales de base a la Diputación por cada 1.000 habitantes	Nº solicitudes tramitadas a Diputación * 1.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos
GZ39b	Solicitudes tramitadas al Gobierno Vasco	Conocer el nº de solicitudes tramitadas a través de los servicios sociales de base al Gobierno Vasco por cada 1.000 habitantes	Nº solicitudes tramitadas a Gobierno Vasco * 1.000	Nº de habitantes totales	Servicios producidos

ANEXO VIII: Escritos de presentación de la página web contratada

PRESENTACIÓN

El objetivo de este cuestionario es conocer la **opinión** que determinados **gestores municipales** del conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa tienen sobre los **sistemas de indicadores** para la gestión local.

Para ello las **diferentes preguntas** formuladas han sido agrupadas entorno a **tres bloques** principales:

- **Bloque I:** información de la entidad y de la persona que responde a la encuesta.
- **Bloque II:** información relacionada con la experiencia de cada gestor en materia de sistema de indicadores
- **Bloque III:** información relacionada con un nuevo sistema de indicadores.

El **tiempo estimado** para la cumplimentación de todas las preguntas formuladas es de **15 minutos** y en cualquier momento el interesado podrá **guardar parcialmente** las respuestas otorgadas, reiniciando con posterioridad el cuestionario desde la última pregunta. Así mismo, a través del nº de preguntas respondidas y no respondidas, **se conocerá la evolución y situación del cuestionario**.

Garantizamos la **confidencialidad y anonimato** de las encuestas. Toda la información obtenida solo servirá para elaborar **cuadros de información** descriptivos con **datos agregados**.

Es deseable que todas las cuestiones planteadas se respondieran a lo largo del mes de **octubre de 2011**.

Para solucionar cualquier **duda** relacionada con la materia, pueden ponerse en contacto con las siguientes personas:

- Dudas sobre la **plataforma:** **Erlantz Allur**
943-018374 o erlantz83@hotmail.com
- Dudas de carácter **metodológico:** **Agustin Erkizia**
943-015840 o agustin.erkizia@ehu.es

Para comenzar con el cuestionario debe teclear el **código de acceso** que se le proporcionó en su momento.

Gracias por su colaboración.

AURKEZPENA

Galdetegi honen **helburua** toki erakundeen kudeaketarako **adierazleen sistemen** inguruan Gipuzkoako udaletxe guztietako zenbait **udal kudeatzaileek** duten **iritzia** ezagutzea da.

Horretarako **galdera ezberdinak hiru multzo** nagusien inguruan antolatu dira:

- **Multzoa I:** inkestan parte hartuko duen pertsona eta erakundearen inguruko informazioa.
- **Multzoa II:** adierazleen sistema inguruan kudeatzaile bakoitzak duen esperientziaren berri jasotzen du.
- **Multzoa III:** adierazleen sistema berri batekin erlazionatutako informazioa

Jasotako galdera guztiak erantzuteko aurreikusi den **denbora 15 minutu ingurukoa** da eta edozein momentutan emandako **erantzun partzialak gordetzeko aukera** eskainiko da, galdetegian berriro sartzean erantzun izan den azkeneko galderatik abiatuko delarik. Era berean, erantzun diren eta ez diren galderen arabera, **edozein momentutan** jakingo da zein den **galdetegiaren bilakaera eta egoera**.

Inkestaren **anonimotasuna** eta **konfidentzialtasuna** bermatzen dugu. Jasotako informazio guztia **datu bateratuen bidez** osatuko diren **informazio taulak** prestatzeko erabiliko da.

Inkestan jaso diren galdera guztiak **2011ko urrian** zehar erantzutea gomendagarria da.

Gai honekin erlazionatuta sortu daitezkeen **zalantza guztiak** argitzeko ondorengo pertsonekin harremanetan jarri zaitezkete:

- **Plataformaren** inguruko **zalantzak:** **Erlantz Allur**
943-018374 o erlantz.allur@ehu.es
- **Metodologiaren** inguruko **zalantzak:** **Agustin Erkizia**
943-015840 o agustin.erkizia@ehu.es

Galdetegiarekin hasteko bere garaian eman zitzaizuen **pasahitza** erabili behar duzue.

Mila esker zure kolaborazioagatik.

ANEXO IX: Escritos remitidos por la Directora General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa

Estimado Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de

Un colectivo de profesores de la **Escuela Universitaria de Estudios Empresariales** de Donostia-San Sebastián de la UPV/EHU, en colaboración con el **Departamento de Hacienda y Finanzas** de la Diputación Foral de Gipuzkoa, está llevando a cabo un **estudio** para conocer cual es la opinión que determinados gestores de la totalidad de ayuntamientos de Gipuzkoa tienen sobre los **sistemas de indicadores para la gestión local**. Para ello se ha elaborado un **cuestionario** (cuyo contenido íntegro se adjunta a esta carta) en el que las diferentes preguntas han sido agrupadas entorno a tres bloques principales:

- **Bloque I:** información de la entidad y de la persona que responde a la encuesta.
- **Bloque II:** información relacionada con la experiencia de cada gestor en materia de sistemas de indicadores
- **Bloque III:** información relacionada con un nuevo sistema de indicadores.

Con objeto de **facilitar** la labor de **complimentación** del cuestionario, todas las preguntas planteadas están recogidas en la siguiente página web www.uas-sim.net

Dado que el **acceso** a esta plataforma está **restringido** a aquellas personas que van a participar en esta iniciativa, para poder responder al cuestionario se debe introducir alguna de las **claves** que se detallan en la **siguiente página**.

Teniendo en cuenta que la **mejora de la gestión pública local** es un deseo compartido por todos, le agradecería que, como responsable de la entidad que dirige, se pusiera en contacto con las personas responsables de los servicios que se citan en la página siguiente, para solicitar su colaboración **durante el mes de octubre** en una tarea que conlleva unos **15 minutos**.

Para solucionar cualquier **duda** relacionada con la materia, pueden ponerse en contacto con las siguientes personas:

- Dudas sobre la plataforma: Erlantz Allur (943-018374 o erlantz.allur@ehu.es)
- Dudas de carácter metodológico: Agustín Erkizia (943-015840 o agustin.erkizia@ehu.es)

Agradeciendo de antemano su colaboración y esperando poder cumplir con los objetivos previstos, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Donostia-San Sebastián, a 23 de septiembre de 2011

Dña. Miren Itziar Miner Canflanca
Directora General de Política Fiscal y Financiera

Ayuntamiento de

CLAVES DE ACCESO:

A) Responsables técnicos:

- Servicio de cultura:
- Servicio de deportes:
- Servicio de cultura + deportes:.....
NOTA: en el caso de que se presten conjuntamente
- Servicios sociales:

B) Responsables políticos:

- Servicio de cultura:
- Servicio de deportes:
- Servicio de cultura + deportes:.....
NOTA: en el caso de que se presten conjuntamente
- Servicios sociales:

C) Interventor o Secretario-Interventor:

D) Otros:

XXXXXX Udaleko Alkate-Lehendakari jauna,

Gipuzkoako Foru Aldundiko **Ogasun eta Finantza Departamentuarekin** elkarlanean UPV/EHUKO **Donostiako Enpresa Ikasketen Unibertsitate Eskolako** irakasle talde bat toki erakundeen kudeaketarako **adierazleen sistemen** inguruan Gipuzkoako udaletxe guztietako zenbait **udal kudeatzaileek** duten **iritzia** ezagutzea helburua duen **azterketa** gauzatzen ari dira. Horretarako **hiru multzo nagusietan taldekatu** diren galdera ezberdinez osatutako **galdetegi bat** (galdera guztiak eskutitz honen eranskin gasa doaz) prestatu dute:

- **Multzoa I:** inkestan parte hartuko duen pertsona eta erakundearen inguruko informazioa.
- **Multzoa II:** adierazleen sistema inguruan kudeatzaile bakoitzak duen esperientziaren berri jasotzen du.
- **Multzoa III:** adierazleen sistema berri batekin erlazionatutako informazioa

Galdetegiaren **betetze lana errazteko** asmoarekin, planteatutako galdera guztiak www.uas-sim.net webgunean barneratu dira.

Plataforma honetako **sarrera** ekimen honetan parte hartu behar duten pertsonetara **mugatua** dagoenez, galdetegiari erantzuteko **datorren orrian** agertzen den **pasahitzen** bat sartzea beharrezkoa da.

Kontuan izanik **toki erakundeen kudeaketaren hobekuntza** guztiok nahi dugun zerbait dela, ondorengo orrian agertzen diren **zerbitzuetako arduradunekin** harremanetan jartzea eskertu nizuke **15 minutuko zeregina** duen lan honetan **urrian zehar** kolaboratu dezaten.

Gai honekin erlazionatuta sortu daitezkeen **zalantza guztiak** argitzeko ondorengo pertsonekin harremanetan jarri zaitezkete:

- **Plataformaren inguruko zalantzak: Erlantz Allur**
943-018374 o erlantz.allur@ehu.es
- **Metodologiaren inguruko zalantzak: Agustin Erkizia**
943-015840 o agustin.erkizia@ehu.es

Zure lankidetzak eskertuz eta aurreikusitako helburuak beteko diren itzaropenarekin, aukera honetaz baliatzen naiz agurtzeko

Donostian, 2011ko irailaren 26a
Sin. Miren Itziar Miner Canflanca
Zerga eta Finantza Politikako Zuzendaritza Nagusia

XXXXXXko Udala

PASAHITZAK:

A) Arduradun teknikoak:

- Kultura zerbitzua:
- Kirol Zerbitzua:
- Kultura-kirol zerbitzua:
OHARRA: batera eskaintzen direnean
- Gizarte Zerbitzuak:

B) Arduradun politikoak:

- Kultura zerbitzua:
- Kirol Zerbitzua:
- Kultura-kirol zerbitzua:
OHARRA: batera eskaintzen direnean
- Gizarte Zerbitzuak:

C) Kontuhartzailea edota idazkari-kontuhartzailea:

D) Besteak:

ANEXO X: Cuestionario ubicado en la página web www.uas-sim.net a la que tenían acceso determinados gestores de todos los ayuntamientos de la provincia de Gipuzkoa.

CUESTIONARIO – SISTEMA DE INDICADORES PARA LA GESTIÓN LOCAL

1. BLOQUE I: DATOS GENERALES

1.1. Datos personales

- 1.1.1. Sexo
- 1.1.2. Edad: años
- 1.1.3. Correo electrónico (este dato es necesario para que posteriormente puedan modificar la encuesta en cualquier momento).
- 1.1.4. Máxima titulación académica obtenida (tan solo pueden elegir una opción):
 - ESO (educación secundaria obligatoria).
 - Bachillerato.
 - Formación Profesional.
 - Formación universitaria de grado medio o superior en Ciencias Económicas y/o Empresariales
 - Formación universitaria en Derecho.
 - Formación universitaria de grado medio o superior en otras carreras
- 1.1.5. Servicio al que está adscrito (desplegable con posibilidad de elegir varias opciones):
 - Cultura
 - Deportes
 - Servicios sociales
 - Intervención o Secretaría-Intervención.
 - Otros (texto abierto)
- 1.1.6. Experiencia en el cargo (años):
 - Cultura (años)
 - Deportes (años)
 - Servicios sociales (años)
 - Intervención o Secretaría-Intervención (años)
 - Otros (texto abierto) (años)
- 1.1.7. ¿Ha recibido alguna formación específica en materia de gestión de indicadores? SI/NO.
- 1.1.8. En caso afirmativo ¿cual?. Texto abierto

1.2. Datos de la entidad

1.2.1. Nº del personal propio del servicio:

- 1.2.1.1. Personal Fijo
 - a) Tiempo completo:
 - b) Tiempo parcial (dos tipos):
 - < del 30% de dedicación
 - > del 30% de dedicación
- 1.2.1.2. Personal eventual
 - a) Tiempo completo:
 - b) Tiempo parcial (dos tipos):
 - < del 30% de dedicación
 - > del 30% de dedicación

1.2.2. Evolución de la plantilla durante los últimos 5 años (tan solo pueden elegir una opción).

- Ni aumento ni disminución
- Aumento 1-2 personas
- Aumento 3-5 personas
- Aumento > 5 personas
- Disminución 1-2 personas
- Disminución 3-5 personas
- Disminución > 5 personas

2. BLOQUE II: LOS SISTEMAS DE INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPAL

2.1. Los sistemas de indicadores

- 2.1.1. ¿Conoce algún sistema de indicadores de entidades locales? SI/NO En el caso de que la respuesta fuera NO finalizaría el bloque 2.
- 2.1.2. ¿Cuál o cuales?. Texto abierto.

2.2. Los sistemas de indicadores de la Diputación Foral de Gipuzkoa

- 2.2.1. ¿Tiene conocimiento de la existencia de algún/algunos sistema/s de indicadores de gestión municipal/es impulsado/s por algún departamento de la Diputación Foral de Gipuzkoa? SI/NO
- 2.2.2. En caso afirmativo, ¿Qué departamento/s lo impulsó/impulsaron?. Respuesta texto abierto.
- 2.2.3. ¿Conoce la existencia de alguna plataforma virtual (por internet) desarrollada por la Diputación Foral de Gipuzkoa?. SI/NO. Si la respuesta es afirmativa, texto libre.
- 2.2.4. ¿Consulta la plataforma que publica los datos del sistema de indicadores? SI/NO. Si la respuesta es afirmativa, ¿con qué frecuencia? (solo una opción)
 - Nunca.
 - 1-5 veces al año.

- 6-20 veces al año.
- 21-50 veces al año.
- > 50 veces al año.

2.3. Los sistemas de indicadores en el Ayuntamiento

- 2.3.1. ¿Se ha implantado algún sistema de indicadores en su ayuntamiento? SI/NO
- 2.3.2. En caso afirmativo, ¿Recuerda en qué fecha se implantó el sistema?
Intervalos
 - antes de 2000,
 - entre 2000 y 2005,
 - posterior a 2005.
- 2.3.3. ¿Sigue en vigor? SI/NO
- 2.3.4. ¿Cómo valoraría la experiencia de la implantación del sistema de indicadores en su ayuntamiento? De 1 a 10

2.4. Los sistemas de indicadores en su servicio

- 2.4.1. ¿Se ha implantado algún sistema de indicadores en su servicio? SI/NO
- 2.4.2. En caso afirmativo, ¿Recuerda en qué fecha se implantó el sistema?
Intervalos
 - antes de 2000,
 - entre 2000 y 2005,
 - posterior a 2005.
- 2.4.3. ¿Sigue en vigor? SI/NO
- 2.4.4. ¿Cómo valoraría la experiencia de la implantación del sistema de indicadores en su servicio? De 1 a 10
- 2.4.5. ¿Cree que ha contribuido a mejorar el servicio en su conjunto?. De 1 a 10
- 2.4.6. En su opinión, ¿en qué ha mejorado? Texto abierto

2.5. Otros sistemas de indicadores

- 2.5.1. ¿Conoce otro/s sistema/s de indicadores? SI/NO. Si es SI se pasa a la siguiente pregunta. Si es NO se pasa al punto 2.6.
- 2.5.2. ¿Cuál/es?
- 2.5.3. ¿Le/s ha parecido interesante/s? SI/NO
- 2.5.4. ¿Por qué? Texto abierto

2.6. El diseño de los sistemas de indicadores

- 2.6.1. ¿Ha tenido la posibilidad de participar en el diseño de alguno de los sistemas de indicadores mencionados en los puntos 2.3, 2.4 y 2.5? SI/NO.
En el caso de que conteste que SI que pase a la siguiente pregunta y si contesta que NO a la 2.6.4.
- 2.6.2. ¿Cuál fue su participación?. Texto abierto.
- 2.6.3. ¿Le gustaría volver a participar? SI/NO
- 2.6.4. En caso de que no haya participado nunca, ¿le gustaría participar en este proceso de diseño?. SI/NO

2.7. La utilidad de los distintos sistemas de indicadores en el proceso de toma de decisiones

- 2.7.1. ¿Es útil este tipo de información?. SI/NO. Añadir un texto abierto para los dos casos.
- 2.7.2. Estos datos son tenidos en cuenta a la hora de diseñar la política municipal en su servicio. Desplegable con varias opciones:
- nunca,
 - a veces,
 - con cierta frecuencia,
 - siempre.
 - otros: texto abierto para un posible comentario.

3. BLOQUE III: IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES COMÚN

3.1. Diseño y elaboración de un sistema de indicadores común

- 3.1.1. ¿Sería partidario de implantar un nuevo sistema de indicadores que abarcara al conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa? SI/NO
- 3.1.2. ¿Con qué finalidad lo haría? ¿Para qué? Texto abierto
- 3.1.3. ¿Se debería elaborar una guía de referencia a modo de ficha para cada uno de los indicadores con objeto de facilitar su comprensión?. SI/NO
- 3.1.4. En el diseño del sistema de indicadores ¿qué agentes deberían participar?: (desplegable: pueden elegir una o varias opciones)
- Tribunal Vasco de Cuentas Públicas
 - Técnicos municipales
 - Técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa
 - Profesores de la Universidad
 - Técnicos de empresas privadas.
 - Otros (texto abierto)
- 3.1.5. ¿El sistema de indicadores debería ser voluntario u obligatorio para todos los ayuntamientos? Desplegable con las dos opciones

3.2. Comparabilidad de un sistema de indicadores común

- 3.2.1. ¿Sería partidario de vincular o relacionar los indicadores entre sí para proporcionar una información más completa? SI/NO
- 3.2.2. ¿Para facilitar la comparabilidad se debería justificar cuándo se ha decidido incorporar un indicador y por qué?. SI/NO
- 3.2.3. ¿Para facilitar la comparabilidad se debería justificar cuándo se ha decidido eliminar un indicador y por qué?. SI/NO

3.3. Seguimiento de un sistema de indicadores común

- 3.3.1. ¿Quién debería establecer anualmente el cuadro de indicadores consensuado? (desplegable: pueden elegir una o varios)
- Tribunal Vasco de Cuentas Públicas
 - Técnicos municipales
 - Técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa
 - Profesores de la Universidad
 - Técnicos de empresas privadas.
 - Otros (texto abierto)
- 3.3.2. ¿Sería partidario de desarrollar una plataforma virtual donde se incorporara toda la información relacionada con el sistema de indicadores? SI/NO
- 3.3.3. ¿Es partidario de que existan técnicos especializados en materia de indicadores para que puedan solucionar los problemas relacionados con la implantación e interpretación de los indicadores? SI/NO

3.4. Incentivos de un sistema de indicadores común

- 3.4.1. ¿Sería partidario de establecer un sistema de incentivos para premiar a aquellas entidades que obtuvieran mejores calificaciones? De 1 a 10
- 3.4.2. ¿Quién debería ser incentivado, la entidad local, los técnicos del servicio o ambos? Se debe elegir entre las tres opciones.
- 3.4.3. ¿Cómo se debería incentivar? Una o más opciones
- Asignación específica en el Fondo Foral de Financiación Municipal
 - Dotación presupuestaria especial de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
 - Dotación presupuestaria del ayuntamiento.
 - Remuneración en especie vía vacaciones.
 - Otros (texto abierto)
- 3.4.4. Se deben establecer objetivos mínimos a alcanzar para cada uno de los indicadores De 1 a 10
- 3.4.5. Los objetivos mínimos por indicador se deberían establecer en función de las características específicas de cada municipio. De 1 a 10

3.5. Control de un sistema de indicadores común

- 3.5.1. ¿Consideras que se debería elaborar un informe de seguimiento para conocer tanto la situación como la evolución del sistema?. SI/NO
- 3.5.2. Este informe lo debería elaborar (desplegable: pueden elegir una o varias opciones)
- Tribunal Vasco de Cuentas Públicas
 - Técnicos municipales
 - Técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa
 - Profesores de la Universidad
 - Técnicos de empresas privadas.
 - Otros
- 3.5.3. ¿Estaría dispuesto a participar en una reunión anual relacionada con el sistema de indicadores para conocer de cerca la realidad del mismo y analizar las propuestas de mejora presentadas? SI/NO

GALDETEGIA – UDAL ADIERAZLEEN SISTEMA

1. MULTZOA I: DATU OROKORRAK

1.1. Datu pertsonalak

- 1.1.1. Sexua
- 1.1.2. Adina: urteak
- 1.1.3. Helbide elektronikoa (datu hau beharrezkoa da, besteak beste, inkesta edozein momentutan aldatu ahal izateko).
- 1.1.4. Lortutako titulazio akademiko gorena (bakarra aukeratu behar dute):
 - DBH (derrigorrezko bigarren hezkuntza)
 - Batxilergoa
 - Lanbide heziketa
 - Enpresaritza edota Ekonomi Zientzietako erdi edota goi mailako unibertsitate heziketa.
 - Zuzenbideko unibertsitate heziketa.
 - Beste karrera batzuetako erdi edota goi mailako unibertsitate heziketa.
- 1.1.5. Adskribatuta zauden zerbitzua (aukera bat baino gehiago hautatzeko aukera eskaintzen duen zabalgarria):
 - Kultura
 - Kirolak
 - Gizarte Zerbitzuak
 - Kontuhartzailletza edota Idazkari-Kontuhartzailletza
 - Besteak (testu irekia)
- 1.1.6. Esperientzia karguan (urteak):
 - Kultura
 - Kirolak
 - Gizarte Zerbitzuak
 - Kontuhartzailletza edota Idazkari-Kontuhartzailletza
 - Besteak (testu irekia)
- 1.1.7. Adierazleen kudeaketa arloan inolako heziketa berezirik jaso duzu?
BAI/EZ
- 1.1.8. Erantzuna baiezkoa bada, zein? (testu irekia)

1.2. Erakunderen datuak

- 1.2.1. Zerbitzuaren berezko pertsonala:
 - 1.2.1.1. Pertsonal finkoa
 - a) Denboraldi osoa

- b) Denboraldi partziala (bi mota)
- arduraldiaren %30 baino gutxiago
- arduraldiaren %30 baino gehiago

- 1.2.1.2. Alde baterako pertsonala
 - a) Denboraldi osoa
 - b) Denboraldi partziala (bi mota)
 - arduraldiaren %30 baino gutxiago
 - arduraldiaren %30 baino gehiago

- 1.2.2. Langile kopuruaren bilakaera azkeneko 5 urteetan (aukera bakarra)
 - Ez gehitu ez gutxiagotu
 - Gehitu: 1-2 pertsona
 - Gehitu: 3-5 pertsona
 - Gehitu: 5 pertsona baino gehiago
 - Gutxiagotu: 1-2 pertsona
 - Gutxiagotu: 3-5 pertsona
 - Gutxiagotu: 5 pertsona baino gehiago

2. MULTZOA II: UDAL KUDEAKETA ADIERAZLEEN SISTEMAK

2.1. Adierazleen sistemak

- 2.1.1. Toki erakundetako adierazleen sistemaren bat ezagutzen duzu? BAI/EZ (erantzuna EZETZ izango balitz MULTZO honi amaiera emango litzaioke)
- 2.1.2. Zein edota zeintzuk?

2.2. Gipuzkoako Foru Aldundiaren adierazleen sistemak

- 2.2.1. Gipuzkoako Foru Aldundiko sailen batek bultzatuko udal kudeaketa adierazleen sistemaren bat ezagutzen duzu? BAI/EZ
- 2.2.2. Erantzuna baiezkoa bada, Ze sailek bultzatu zu(t)en? (testu irekia)
- 2.2.3. Gipuzkoako Foru Aldundiak garatutako plataforma birtualen bat (internet bidez) ezagutzen duzu? BAI/EZ (erantzuna ezetz bada, testu librea).
- 2.2.4. Adierazleen sistemaren datuak argitaratzen dituen plataforma kontsultatzen duzu?. BAI/EZ. Erantzuna baiezkoa bada, ze maiztasunekin? (aukera bat)
 - Inoiz
 - Urtean 1-5 aldiz.
 - Urtean 6-20 aldiz.
 - Urtean 21-50 aldiz.
 - Urtean 50 aldiz baino gehiago

2.3. Udaletzeko adierazleen sistemak

- 2.3.1. Zure udaletxean adierazleen sistemaren bat ezarri da? BAI/EZ
- 2.3.2. Erantzuna baiezkoa bada, Sistema noiz ezarri zen gogoratzen duzu?
 - 2000 urtea aurretik
 - 2000 eta 2005 artean
 - 2005 urtea geroztik
- 2.3.3. Indarrean jarraitzen du? BAI/EZ
- 2.3.4. Zure udaletxean ezarritako adierazleen sistemaren esperientzia nola baloratuko zenuke? 1etik 10era.

2.4. Zure zerbitzuko adierazleen sistemak

- 2.4.1. Zure zerbitzuan adierazleen sistemaren bat ezarri da? BAI/EZ
- 2.4.2. Erantzuna baiezkoa bada, Sistema noiz ezarri zen gogoratzen zara?
 - 2000 urtea aurretik
 - 2000 eta 2005 artean
 - 2005 urtea geroztik
- 2.4.3. Indarrean jarraitzen du? BAI/EZ
- 2.4.4. Zure zerbitzuan ezarritako adierazleen sistemaren esperientzia nola baloratuko zenuke? 1etik 10era.
- 2.4.5. Zerbitzua bere osotasunean hobetzen lagundu duela uste duzu? 1etik 10era
- 2.4.6. Zure iritziz, zertan hobetu da? (testu irekia)

2.5. Beste adierazleen sistema batzuk

- 2.5.1. Beste adierazleen sistema bat(zuk) ezagutzen duzu/dituzu? BAI/EZ. Erantzuna BAI bada hurrengo galderara joan. Erantzuna EZ bada, 2.6 puntura joan.
- 2.5.2. Zein/zeintzuk? (testu irekia)
- 2.5.3. Interesantea(k) iruditu zaizu/zaizkizu? BAI/EZ
- 2.5.4. Zergatik? (testu irekia)

2.6. Adierazleen sistemen diseinua

- 2.6.1. 2.3, 2.4 eta 2.5 puntuetan aipatutako adierazleen sistemaren baten diseinuan parte hartzeko aukerarik izan duzu? BAI/EZ. Erantzuna BAI bada hurrengo galderara joan. Erantzuna EZ bada 2.6.4. galderara joan.
- 2.6.2. Zein izan zen zure partehartzea? (testu irekia)
- 2.6.3. Berrero parte hartzea gustatuko litzaizuke? BAI/EZ
- 2.6.4. Inoiz parte hartu ez baduzu, diseinu-prozesu honetan parte hartzea gustatuko litzaizuke? BAI/EZ

2.7. Adierazleen sistema ezberdinen erabilgarritasuna erabakiak hartzeko garaian

- 2.7.1. Informazio mota hau erabilgarria da? BAI/EZ (testu irekia bi kasuetan)

- 2.7.2. Zure zerbitzuko udal politika diseinatzeko garaian datu hauek kontuan hartzen dira?
- inoiz
 - batzuetan
 - maiztasun batekin
 - beti
 - besteak (testu irekia iritzia emateko)

3. MULTZOA III: ADIERAZLEEN SISTEMA KOMUN BATEN EZARPENA

3.1. Adierazleen sistema komun baten diseinu eta elaborazioa.

- 3.1.1. Gipuzkoako udaletxe guztiak barneratuko lituzkeen adierazleen sistema berri bat ezartzearen aldekoa zara? BAI/EZ
- 3.1.2. Ze helburuekin egingo zenuke? Zertarako? Testu irekia
- 3.1.3. Bere ulermena errazteko helburuarekin adierazle bakoitzarentzat fitxa baten itxura izango lukeen erreferentzia-gida prestatu beharko litzateke? BAI/EZ
- 3.1.4. Adierazleen sistema diseinatzeko garaian, ze agentek parte hartu beharko lukete? (Aukera ezberdinak eskaintzen dituen zabalgarria)
- Herri Kontuen Euskal Epaitegiak
 - Udal teknikariak
 - Gipuzkoako Foru Aldundiko teknikariak
 - Unibertsitateko irakasleak
 - Enpresa pribatuetako teknikariak
 - Beste batzuk (testu irekia)
- 3.1.5. Adierazleen sistema borondatezkoa ala derrigorrezkoa izan beharko luke udaletxe guztientzat? Bi aukerekin zabalgarria.

3.2. Adierazleen sistema komun baten alderagarritasuna.

- 3.2.1. Informazio osatuagoa ematearren adierazleak elkarren artean erlazionatu edota lotzearen aldekoa zara? SI/NO
- 3.2.2. Alderagarritasuna errazteko adierazle bat noiz eta zergatik erabiltzea erabaki den justifikatu beharko litzateke? BAI/EZ
- 3.2.3. Alderagarritasuna errazteko adierazle bat noiz eta zergatik kentzea erabaki den justifikatu beharko litzateke? BAI/EZ

3.3. Adierazleen sistema komun baten jarraipena

- 3.3.1. Urtero adostutako adierazleen taula, nori ezarri beharko luke? (Aukera ezberdinak eskaintzen dituen zabalgarria)
- Herri Kontuen Euskal Epaitegiak
 - Udal teknikariak
 - Gipuzkoako Foru Aldundiko teknikariak
 - Unibertsitateko irakasleak
 - Enpresa pribatuetako teknikariak

- Beste batzuk (testu irekia)
- 3.3.2. Adierazleen sistemarekin erlazionatutako informazio guztia barneratuko lukeen plataforma birtuala garatzearen aldekoa zara? BAI/EZ
- 3.3.3. Adierazleen interpretazio eta ezarpenarekin erlazionatutako arazoak konpontzeko helburuarekin adierazleen arloan tekniko espezializatuak egotearen aldekoa zara? BAI/EZ
- 3.4. Adierazleen sistema komun baten pizgarriak**
- 3.4.1. Kalifikazio hobereana lortzen duten erakundeak saritzeko pizgarrien sistema bat jartzearen aldekoa zara? 1etik 10era.
- 3.4.2. Nork izan beharko luke saritua? Toki erakundea, zerbitzuko teknikariak edota biak? (hiru aukeren artean hautatu behar da)
- 3.4.3. Nola saritu beharko litzateke? (Aukera ezberdinak eskaintzen dituen zabalgarria)
- Udal Finantzaketarako Foru Fondoaren esleipen berezia.
 - Gipuzkoako Foru Aldundiaren aurrekontu esleipen berezia.
 - Udaletxeko aurrekontu esleipen berezia.
 - Gauzazko ordainsaria oporren bidez.
 - Besteak (testu irekia)
- 3.4.4. Adierazle bakoitzarentzat gutxieneko helburuak finkatu behar dira. 1etik 10era.
- 3.4.5. Adierazle bakoitzaren gutxieneko helburuak udalerrri bakoitzaren ezaugarri berezien arabera finkatu behar dira. 1etik 10era.
- 3.5. Adierazleen sistema komun baten kontrola**
- 3.5.1. Sistemaren egoera eta bilakaera ezagutzeko jarraipen-txostena egitearen aldekoa zara? BAI/EZ
- 3.5.2. Txosten hau nor(tzuk) egin behako luke(te) (Aukera ezberdinak eskaintzen dituen zabalgarria)
- Herri Kontuen Euskal Epaitegiak
 - Udal teknikariak
 - Gipuzkoako Foru Aldundiko teknikariak
 - Unibertsitateko irakasleak
 - Enpresa pribatuetako teknikariak
 - Beste batzuk (testu irekia)
- 3.5.3. Bere errealitatea gertutik ezagutu eta sortutako hobekuntza-proposamenak aztertzeko adierazleen sistemaren inguruan erlazionatutako urteroko bileran parte hartzeko prest egongo zinateke? BAI/EZ

Anexos

ANEXO XI: Relación de tablas diseñadas para analizar el contenido de las respuestas proporcionadas por los distintos agentes.

Nº	Título	Vinculaciones con la encuesta (código encuesta o nº de tabla elaborada)
A) Tablas de carácter cualitativo		
		Código encuesta
1	Tipología de la formación específica recibida en materia de gestión de indicadores	1.1.8.
2	Tipología de los sistemas de indicadores conocidos por los gestores	2.1.2.
3	Departamentos de la Diputación Foral de Gipuzkoa que han impulsado sistemas de indicadores y son conocidos por los gestores municipales	2.2.2.
4	Plataformas virtuales sobre sistemas de indicadores desarrollados por la Diputación Foral de Gipuzkoa y conocidos por los gestores municipales	2.2.3.
5	Mejoras incorporadas por los sistemas de indicadores a nivel de cada servicio	2.4.6.
6	Conocimiento de otros sistemas de indicadores	2.5.2.
7	Participación en el diseño de un sistema de indicadores	2.6.2.
8	Utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores	2.7.1.
9	Utilidad en el diseño de la política municipal	2.7.2.
10	Finalidad de la implantación de un sistema de indicadores en el conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa	3.1.2.
11	Agentes que deberían participar en el diseño de un sistema de indicadores	3.1.4.
12	Gratificación del sistema de indicadores	3.4.3.
13	Agentes que deberían establecer anualmente el cuadro de indicadores consensuado	3.3.1.
14	Agentes que deberían elaborar el informe de seguimiento	3.5.2.
B) Tablas de carácter cuantitativo		
B.1.) Tablas cuantitativas de una sola variable		Código encuesta
15	Nº de ayuntamientos que han participado en la encuesta por estratos de población	A través de los códigos
16	Grado de cumplimentación de la encuesta por idioma	A través de los códigos
17	Grado de cumplimentación de la encuesta de los técnicos y los políticos	A través de los códigos
18	Grado de cumplimentación de la encuesta por servicios	A través de los códigos
19	Tipología de ayuntamiento en función de los estratos de población establecidos	A través de los códigos
20	Grado de cumplimentación de la encuesta por tramos de edad: 20-30, 31-40, 41-50 y más de 50	1.1.1.
21	Máxima titulación académica de los encuestados	1.1.4

Anexos

Nº	Título	Vinculaciones con la encuesta (código encuesta o nº de tabla elaborada)
22	Servicio al que está adscrito cada encuestado	1.1.5.
23	Experiencia en el cargo: 0-5, 6-10, 11-15 y más de 15 años	1.1.6.
24	Formación específica en materia de gestión de indicadores	1.1.7.
25	Personal fijo propio por servicio	1.2.1.1.
26	Personal fijo eventual por servicio	1.2.1.2.
27	Evolución de la plantilla por servicio durante los últimos 5 años	1.2.2.
28	Conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales	2.1.1.
29	Conocimiento de algún sistema de indicadores impulsado por algún departamento de la Diputación Foral de Gipuzkoa	2.2.1.
30	Conocimiento de la existencia de alguna plataforma virtual desarrollada por la Diputación Foral de Gipuzkoa	2.2.3
31	Grado de consulta de la plataforma virtual que publica los datos del sistema de indicadores	2.2.4
32	Implantación de algún sistema de indicadores en el ayuntamiento	2.3.1.
33	Fecha de implantación del sistema de indicadores municipal	2.3.2.
34	Mantenimiento del sistema de indicadores municipal	2.3.3.
35	Valoración de la experiencia de la implantación del sistema de indicadores municipal	2.3.4.
36	Implantación de algún sistema de indicadores a nivel de servicio	2.4.1.
37	Fecha de implantación del sistema de indicadores a nivel de servicio	2.4.2.
38	Mantenimiento del sistema de indicadores a nivel de servicio	2.4.3.
39	Valoración de la experiencia de la implantación del sistema de indicadores a nivel de servicio	2.4.4.
40	Contribución a la mejora del servicio	2.4.5.
41	Conocimiento de otros sistemas de indicadores	2.5.1.
42	Participación en el diseño de un sistema de indicadores	2.6.1.
43	Disposición a volver a participar en el diseño de un nuevo sistema de indicadores	2.6.3.
44	Disposición a participar en un nuevo sistema de indicadores	2.6.4.
45	Utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores	2.7.1.
46	Utilidad en el diseño de la política municipal	2.7.2.
47	Implantación de un sistema de indicadores al conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa	3.1.1.
48	Necesidad de elaborar una guía de referencia para cada indicador	3.1.3.
49	Agentes que deberían participar en el diseño de un sistema de indicadores	3.1.4.
50	Naturaleza del sistema de indicadores: obligatorio o voluntario	3.1.5.

Anexos

Nº	Título	Vinculaciones con la encuesta (código encuesta o nº de tabla elaborada)	
51	Vinculación de los indicadores	3.2.1.	
52	Justificación de la incorporación de un nuevo indicador	3.2.2.	
53	Justificación de la eliminación de un indicador	3.2.3.	
54	Agentes que deberían establecer anualmente el cuadro de indicadores consensuado	3.3.1.	
55	Desarrollo de una plataforma virtual para recoger toda la información relacionada con el sistema de indicadores	3.3.2.	
56	Existencia de técnicos especialistas en materia de indicadores	3.3.3.	
57	Establecimiento de un sistema de incentivos	3.4.1.	
58	Agentes que deberían ser incentivados	3.4.2.	
59	Forma de incentivar la consecución de los mejores objetivos	3.4.3.	
60	Establecimiento de objetivos mínimos por indicador	3.4.4.	
61	Establecimiento de objetivos mínimos por indicador en función de las características específicas de cada municipio	3.4.5.	
62	Elaboración de un informe de seguimiento	3.5.1.	
63	Agentes que deberían elaborar el informe de seguimiento	3.5.2.	
64	Disposición a la participación en una reunión anual relacionada con el sistema de indicadores	3.5.3.	
B.2.) Tablas cuantitativas de dos variables		Tabla 1	Tabla 2
65	Grado de cumplimentación de la encuesta entre el colectivo de técnicos y políticos por servicios	17	18
66	Grado de cumplimentación de la encuesta entre el colectivo de técnicos y políticos por estratos de población	17	19
66.1	Máxima titulación académica de los encuestados por tipos de agente	17	21
67	Formación específica en materia de gestión de indicadores por tipología de agentes	17	24
67.1	Evolución de la plantilla por servicio durante los últimos 5 años por agentes	17	27
68	Conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales por agentes	17	28
69	Conocimiento de algún sistema de indicadores impulsado por algún departamento de la Diputación Foral de Gipuzkoa por agentes	17	29
70	Grado de consulta de la plataforma virtual que publica los datos del sistema de indicadores por tipos de agente	17	31
71	Valoración de la experiencia de la implantación del sistema de indicadores municipal por parte de técnicos y políticos	17	35
72	Disposición a participar en un nuevo sistema de indicadores por agentes y tipología de ayuntamiento	17	44
73	Utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores por agentes	17	45
74	Utilidad en el diseño de la política municipal por tipos de agentes	17	46

Anexos

Nº	Título	Vinculaciones con la encuesta (código encuesta o nº de tabla elaborada)	
75	Implantación de un sistema de indicadores al conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa por tipología de agentes	17	47
76	Agentes que deberían participar en el diseño de un sistema de indicadores por tipología de agente	17	49
77	Naturaleza del sistema de indicadores: obligatorio o voluntario por agentes y tipología de ayuntamiento	17	50
78	Agentes que deberían establecer anualmente el cuadro de indicadores consensuado por tipología de agentes	17	54
79	Desarrollo de una plataforma virtual para recoger toda la información relacionada con el sistema de indicadores por tipología de agentes	17	55
79.1	Existencia de técnicos especialistas en materia de indicadores por tipología de agentes	17	56
80	Establecimiento de un sistema de incentivos por tipología de agentes	17	57
81	Forma de incentivar la consecución de los mejores objetivos por parte de los técnicos y políticos	17	59
81.1	Objetivos mínimos para cada indicador en función de la tipología de agentes	17	60
82	Establecimiento de objetivos mínimos por indicador en función de las características específicas de cada municipio en función de los técnicos y políticos	17	61
82.1	Informe de seguimiento del sistema de indicadores por tipología de agentes	17	62
83	Agentes que deberían elaborar el informe de seguimiento en función de los técnicos y los políticos	17	63
84	Disposición a la participación en una reunión anual relacionada con el sistema de indicadores de técnicos y políticos	17	64
85	Grado de cumplimentación de la encuesta por tipo de servicios y por tipología de ayuntamiento	18	19
85.5	Evolución de la plantilla por servicio durante los últimos 5 años por tipología de ayuntamiento	19	27
86	Conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales por tipología de ayuntamientos	19	28
87	Conocimiento de algún sistema de indicadores impulsado por algún departamento de la Diputación Foral de Gipuzkoa por tipología de ayuntamientos	19	29
88	Grado de consulta de la plataforma virtual que publica los datos del sistema de indicadores por tipología de ayuntamientos	19	31
89	Implantación de algún sistema de indicadores en el ayuntamiento en función de la tipología de ayuntamientos	19	32
90	Disposición a participar en un nuevo sistema de indicadores en función de la tipología del ayuntamiento	19	44
91	Utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores en función de la tipología de los ayuntamientos	19	45

Anexos

Nº	Título	Vinculaciones con la encuesta (código encuesta o nº de tabla elaborada)	
92	Utilidad en el diseño de la política municipal en función de la tipología del ayuntamiento	19	46
93	Implantación de un sistema de indicadores al conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa en función de la tipología del ayuntamiento	19	47
94	Agentes que deberían participar en el diseño de un sistema de indicadores por tipología de ayuntamiento	19	49
95	Naturaleza del sistema de indicadores: obligatorio o voluntario en función de la tipología del ayuntamiento	19	50
96	Agentes que deberían establecer anualmente el cuadro de indicadores consensuado en función de la tipología del ayuntamiento	19	54
97	Desarrollo de una plataforma virtual para recoger toda la información relacionada con el sistema de indicadores en función de la tipología del ayuntamiento	19	55
98	Establecimiento de un sistema de incentivos por tipología de ayuntamiento	19	57
99	Forma de incentivar la consecución de los mejores objetivos por tipología de ayuntamientos	19	59
99.1	Objetivos mínimos para cada indicador en función de la tipología de ayuntamiento	19	60
100	Establecimiento de objetivos mínimos por indicador en función de las características específicas de cada municipio en función de la tipología del ayuntamiento	19	61
100.1	Informe de seguimiento del sistema de indicadores por tipología de ayuntamiento	19	62
101	Agentes que deberían elaborar el informe de seguimiento en función de la tipología del ayuntamiento	19	63
102	Disposición a la participación en una reunión anual relacionada con el sistema de indicadores por tipología de ayuntamientos	19	64
103	Utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores en función de la titulación académica de los encuestados	21	45
104	Implantación de un sistema de indicadores al conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa en función de la titulación académica	21	47
105	Agentes que deberían participar en el diseño de un sistema de indicadores en función de la titulación académica	21	49
106	Naturaleza del sistema de indicadores: obligatorio o voluntario en función de la titulación académica de los encuestados	21	50
107	Agentes que deberían establecer anualmente el cuadro de indicadores consensuado en función de la titulación académica	21	54
108	Desarrollo de una plataforma virtual para recoger toda la información relacionada con el sistema de indicadores en función de la titulación académica	21	55

Anexos

Nº	Título	Vinculaciones con la encuesta (código encuesta o nº de tabla elaborada)	
109	Establecimiento de un sistema de incentivos en función de la titulación académica	21	57
110	Forma de incentivar la consecución de los mejores objetivos por titulación académica	21	59
111	Establecimiento de objetivos mínimos por indicador en función de las características específicas de cada municipio en función de la titulación académica	21	61
112	Agentes que deberían elaborar el informe de seguimiento en función de la titulación académica	21	63
113	Servicio al que está adscrito cada encuestado y conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales	22	28
114	Servicio al que está adscrito cada encuestado y conocimiento de algún sistema de indicadores impulsado por algún departamento de la Diputación Foral de Gipuzkoa	22	29
114.1	Disposición a participar en el proceso de diseño de un sistema de indicadores en función del servicio al que está adscrito cada encuestado	22	44
115	Servicio al que está adscrito cada encuestado y utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores	22	45
116	Servicio al que está adscrito cada encuestado y utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores en el diseño de la política municipal	22	46
117	Servicio al que está adscrito cada encuestado e implantación de un sistema de indicadores al conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa	22	47
118	Servicio al que está adscrito cada encuestado y agentes que deberían participar en el diseño de un sistema de indicadores	22	49
119	Servicio al que está adscrito cada encuestado y naturaleza obligatoria u voluntaria del sistema de indicadores	22	50
120	Servicio al que está adscrito cada encuestado y agentes que deberían establecer anualmente el cuadro de indicadores consensuado	22	54
121	Servicio al que está adscrito cada encuestado y establecimiento de un sistema de incentivos	22	57
122	Servicio al que está adscrito cada encuestado y agentes que deberían ser incentivados	22	58
122.1	Servicio al que está adscrito cada encuestado y objetivos mínimos por indicador	22	60
122.2	Servicio al que está adscrito cada encuestado y objetivos mínimos flexibles por indicador	22	61
122.3	Informe de seguimiento del sistema de indicadores por servicio adscrito	22	62
123	Servicio al que está adscrito cada encuestado y agentes que deberían elaborar el informe de seguimiento	22	63

Anexos

Nº	Título	Vinculaciones con la encuesta (código encuesta o nº de tabla elaborada)	
124	Servicio al que está adscrito cada encuestado y disposición a la participación en una reunión anual relacionada con el sistema de indicadores	22	64
125	Experiencia en el cargo y conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales	23	28
126	Experiencia en el cargo y utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores	23	45
126.1	Relación entre el conocimiento de algún sistema de indicadores y el conocimiento de alguna plataforma virtual desarrollada por la Diputación Foral de Gipuzkoa	28	30
127	Relación entre el conocimiento de algún sistema de indicadores y la disposición a participar en el diseño de un nuevo sistema	28	44
128	Conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales y utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores	28	45
129	Conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales y utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores en el diseño de la política municipal	28	46
130	Conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales e implantación de un sistema de indicadores al conjunto de ayuntamientos de Gipuzkoa	28	47
131	Relación entre el conocimiento de algún sistema de indicadores y los agentes que deberían participar en el diseño de un nuevo sistema	28	49
132	Vinculación entre el conocimiento de un sistema de indicadores y la naturaleza voluntaria u obligatoria de un nuevo sistema	28	50
133	Relación entre el conocimiento de algún sistema de indicadores y los agentes que deberían participar anualmente en el establecimiento de un sistema de indicadores consensuado	28	54
134	Conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales y disposición a incentivar a aquellas entidades con mejores calificaciones	28	57
135	Relación entre el conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales y el agente que debería ser incentivado	28	58
136	Forma de incentivar a las entidades con mejores calificaciones por parte de los que manifiestan conocer algún sistema de indicadores de entidades locales	28	59
137	Relación entre el conocimiento de algún sistema de indicadores y los agentes que deberían elaborar el informe de seguimiento	28	63

Anexos

N°	Título	Vinculaciones con la encuesta (código encuesta o n° de tabla elaborada)		
138	Relación entre el conocimiento de algún sistema de indicadores de entidades locales y la disposición a participar en una reunión anual relacionada con el nuevo sistema	28	64	
139	Relación entre utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores y agentes que deberían participar en el diseño de los mismos	45	49	
140	Relación entre utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores y agentes que deberían establecer anualmente un cuadro de indicadores consensuados	45	54	
141	Relación entre la utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores y el establecimiento de un sistema de incentivos	45	57	
142	Relación entre utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores y agentes que deberían elaborar el informe de seguimiento	45	63	
143	Relación entre los partidarios de implantar un nuevo sistema de indicadores y la disposición a participar en nuevo sistema de indicadores	47	44	
144	Relación entre los partidarios de implantar un nuevo sistema de indicadores y agentes que debería participar en su diseño	47	49	
145	Relación entre los partidarios de implantar un nuevo sistema de indicadores y su naturaleza voluntario u obligatoria	47	50	
146	Relación entre los partidarios de implantar un nuevo sistema de indicadores y la fijación de incentivos para los mejores resultados	47	57	
147	Relación entre los partidarios de implantar un nuevo sistema de indicadores y la fijación de objetivos mínimos por indicador	47	60	
148	Relación entre la utilidad de la información recogida en los sistemas de indicadores y utilidad en el diseño de la política municipal	45	46	
149	Relación entre los agentes que deberían participar en el diseño de un sistema de indicadores y los que anualmente deberían consensuar su contenido	49	54	
150	Relación entre los agentes que deberían participar en el diseño de un sistema de indicadores y los que deberían elaborar el informe de seguimiento	49	63	
B.3.) Tablas cuantitativas de tres variables		Tabla 1	Tabla 2	Tabla 3
151	Naturaleza voluntaria u obligatoria por estratos de población y tipología de agentes	17	19	50
152	Relación entre la implantación de un nuevo sistema, su naturaleza voluntario u obligatorio por tipología de agentes	17	47	50

BIBLIOGRAFÍA

a) Introducción

Para la selección de la bibliografía consultada se han utilizado fundamentalmente las siguientes fuentes de información:

1. Catálogos de biblioteca: a través del catálogo millennium¹ de la biblioteca de la UPV/EHU se han podido localizar la gran mayoría de libros y artículos de revistas consultados en el proceso de elaboración de esta tesis doctoral.
2. Bases de datos: mediante el uso de las diferentes plataformas se ha accedido a las bases de datos más relevantes en el ámbito de estudio de esta tesis. Entre otras bases de datos podríamos citar a *EconLit*, *International Bibliography of the Social Sciences (IBSS)*, *ABI/INFORM*, *Accounting & Tax*, *Web of Science*, *Westlaw*, ... Entre las plataformas utilizadas destaca la de *ProQuest*.
3. Tesis doctorales: tres son las fuentes de información principales que se han utilizado para recabar información sobre las tesis doctorales: la base de datos TESEO, el repositorio cooperativo TDR (Tesis Doctorales en Red) y la base de datos *Dissertations & Theses* incluida en la plataforma *ProQuest*.
4. Plataformas de revistas electrónicas: cuatro son las plataformas principales que se han utilizado para analizar el contenido de las revistas electrónicas internacionales más relevantes relacionadas con la tesis: *Ebsco*, *Emerald*, *Science Direct* y *Scopus*. La plataforma *Emerald* ha sido la más utilizada.
5. Portales: en este punto destaca la presencia de Dialnet como portal de difusión de la producción científica hispana especializado en ciencias humanas y sociales.
6. Buscadores académicos: como complemento del resto de fuentes citadas se han utilizado tanto el Scirus como el google académico para intentar localizar otras publicaciones científicas de interés.
7. Metabuscadore: son herramientas que permiten realizar búsquedas en diferentes motores o plataformas citados con anterioridad de forma simultánea, lo que se conoce como búsquedas federadas. El metabuscador más utilizado es el ofrecido por la propia biblioteca de la UPV/EHU e integrado dentro del catálogo millennium: *ResearchPro*.
8. Repositorios institucionales: participantes de la filosofía Open Access, los repositorios institucionales (Rovira Fontanals y otros, 2007) promueven el acceso libre y sin restricciones a la literatura científica y académica. Al margen del citado TDR, se han consultado varios repositorios: el *Registry of Open Access Repositories*, el *Directory of Open Access Repositories – OpenDOAR*, el RIUMA (Repositorio Institucional de la Universidad de

¹ <http://millennium.ehu.es/>

Bibliografía

Málaga), el DIGIBUG (Repositorio Institucional de la Universidad de Granada), el RUA (Repositorio Institucional de la Universidad de Alicante), el Repositorio de la Universidad Complutense de Madrid y ADDI (Repositorio Institucional de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)).

9. Portales de internet específicos: teniendo en cuenta que para la consecución de los objetivos de esta tesis doctoral se han utilizado como referencias los sistemas de indicadores desarrollados por la *Audit Commission*, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, se ha analizado con intensidad el contenido de los portales de internet que recoge la información relacionada con los tres sistemas.
10. Eventos científicos: dado que a través de las fuentes recogidas en los puntos anteriores no siempre se tiene acceso a la información generada y publicada en los eventos científicos de interés, se ha revisado, entre otros, el contenido de las ponencias y comunicaciones presentadas a los congresos, encuentros, jornadas y seminarios celebrados en el seno de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC), de la *Comparative International Government Accounting Research (CIGAR)* y de la *European Accounting Association (EAA)*.
11. Otras fuentes de información: para completar el proceso de búsqueda de información, cuando la situación lo ha requerido, se ha recurrido a determinadas fuentes específicas tales como el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT), UDALGIDA², el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, los diferentes boletines oficiales ...
12. Consulta de índices de impacto: en determinados casos se ha analizado el factor de impacto de ciertas revistas nacionales e internacionales relacionadas con el objeto de estudio de la tesis doctoral. Para ello se han utilizado los siguientes recursos: el *Journal Citation Reports*, el Latindex, el DICE (difusión y calidad editorial de las revistas españolas de humanidades y ciencias sociales y jurídicas) y el IN-RECS (índice de impacto de revistas españolas de ciencias sociales).

Para gestionar las numerosas referencias bibliográficas de esta tesis doctoral, obtenidas a través de las distintas fuentes de información citadas anteriormente, se ha utilizado como gestor bibliográfico el *Reference Manager* (Codina Bonilla,

² Portal desarrollado por el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa y que recoge información relevante en materia de gestión pública.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

2000; Codina Bonilla, 2002). Las dos grandes ventajas que proporciona el uso de este tipo de herramientas (Duarte-García, 2007) son:

- el gestor de bases de datos documentales que administra las referencias bibliográficas que se van incorporando, y
- al estar incorporado en el procesador de textos, facilita la inserción de citas y la generación de bibliografía de forma automática.

b) Referencias bibliográficas

- ABERNETHY, M. A., CHUA, W. F., GRAFTON, J. y MAHAMA, H. (2006). "Accounting and Control in Health Care: Behavioural, Organisational, Sociological and Critical Perspectives". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 805-829. Elsevier.
- ACERETE, B., ROYO, S. y MARTÍ, C. (2010). "Performance Indicators and Accountability: The Case of Spanish Municipalities". *33rd Annual Congress of European Accounting Association*,
- AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (AEVAL). (2011). *La Administración Pública a juicio de los ciudadanos: satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-administración*. pp. 1- 130.
- AGUERREA, A. y BORRAZ PERALES, S. (2005). "El Libro Blanco de reforma de la Administración local: una reflexión sobre el Gobierno local en España". *Análisis local*, nº 61, pp. 5-14.
- AGUERREA, A. (2008). "Indicadores de gestión local". *Análisis local*, nº 80, pp. 41-48.
- AHRENS, T. y CHAPMAN, C. S. (2006). "Theorizing Practice in Management Accounting Research". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 99-112. Elsevier.
- AHRENS, T. y CHAPMAN, C. S. (2006). "Doing Qualitative Field Research in Management Accounting: Positioning Data to Contribute to Theory". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 299-318. Elsevier.
- AIBAR GUZMÁN, C. (2003a). "Modelos de indicadores para la gestión pública: el cuadro de mando integral". *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, nº 30, pp. 14-23.
- AIBAR GUZMÁN, C. (2003b). "Nuevos usos de los indicadores de gestión en las entidades públicas: la gestión del rendimiento".

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- AIBAR GUZMÁN, C. (2004). "Diseño y comunicación de instrumentos de medición del rendimiento en el marco de la nueva gestión pública". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 123, pp. 991-1024.
- ALAMO, O. D. (2008). "La profecía de la Administración inteligente". *IDP: revista de Internet, derecho y política = revista d'Internet, dret i política*, nº 6, pp. 1-14.
- ALBI IBÁÑEZ, E. (1992). "La nueva gestión pública y su evaluación". *Economistas*, nº 10, pp. 184-187.
- ALCAIDE MUÑOZ, L., GARDE SÁNCHEZ, R. y RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. (2012). "Análisis bibliométrico de una década de artículos sobre e-participación: estado actual y futuras líneas de investigación". *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, nº 56, pp. 111-127.
- ALGARRA PAREDES, A. y FERRÁN DILLA, J. (2011). "Hacia un modelo de financiación de las Entidades locales". *Revista española de control externo*, nº 13, pp. 43-78.
- AMERICAN ACCOUNTING ASSOCIATION (AAA) (1989). *Measuring the performance of nonprofit organizations : the state of the art*. Sarasota, Fl.: American Accounting Association, Government and Nonprofit Section.
- AMMONS, D. N. (1999). "A proper mentality for benchmarking". *Public Administration Review*, nº 59, pp. 105-109.
- AMMONS, D. N., COE, C. y LOMBARDO, M. (2001). "Performance-comparison projects in local government: Participants' perspectives". *Public Administration Review*, nº 61, pp. 100-110.
- AMMONS, D. N. y RIVENBARK, W. C. (2008). "Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project". *Public Administration Review*, nº 68, pp. 304-318.
- ANDERSON, S. W. y WIDENER, S. K. (2006). "Doing Quantitative Field Research in Management Accounting". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 319-341. Elsevier.
- ANDERSON, S. W. (2006). "Managing Costs and Cost Structure throughout the Value Chain: Research on Strategic Cost Management". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 481-506. Elsevier.

Bibliografía

- ANSARI, S., BELL, J. y OKANO, H. (2006). "Target Costing: Uncharted Research Territory". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 507-530. Elsevier.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA) (1997). *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. Madrid: Documento nº 16 sobre Principios de Contabilidad de Gestión.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA) (2001). *Marco conceptual para la información financiera de las entidades públicas*. Madrid: Documento nº 1 de Contabilidad y Administración del Sector Público.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA) (2002). *Un sistema de indicadores de gestión para los ayuntamientos*. Madrid: Documento nº 26 de Contabilidad de Gestión.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA) (2012). *E-government: la prestación de servicios y rendición de cuentas en las administraciones públicas a través de internet*. Madrid: Documento nº 9 sobre Nuevas Tecnologías y Contabilidad, y Documento nº 6 sobre Contabilidad y Administración del Sector Público.
- AUDIT COMMISSION (1982). *Local Government Finance Act*. Parliament, 13th July 1992, pp. 1-48.
- AUDIT COMMISSION (1989). *Local Government Act*. Act nº 48. Parliament, 21st December 1989, pp. 1-65.
- AUDIT COMMISSION (1989). *Local Government Act*. Act nº 11. Legislative Council, 11th April 1989, pp. 1-466.
- AUDIT COMMISSION. (1997). *Kiwi Experience: VFM Messages from New Zealand. Occasional Paper*.
- AUDIT COMMISSION (1998). *Audit Commission Act*. Parliament, 11th June 1998, pp. 1-64.
- AUDIT COMMISSION (1999a). *Local Government (Best Value Principles) Act*. Act nº 59. Parliament, 21st December 1999, pp. 1-9.
- AUDIT COMMISSION. (1999b). *Measure for measure. The best value agenda por trading standards services. National Report*. pp. 1- 122.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- AUDIT COMMISSION. (2000). *Improving value for money in local government*. pp. 1- 107.
- AUDIT COMMISSION. (2000a). *Aiming to improve the principles of performance measurement. Management Paper*. pp. 1- 20.
- AUDIT COMMISSION. (2000b). *Getting better all the time. Making benchmarking work. Management Paper*. pp. 1- 34.
- AUDIT COMMISSION. (2000c). *On target the practice of performance indicators. Management Paper*. pp. 1- 29.
- AUDIT COMMISSION. (2007). *Annual report and accounts 2006/07*. pp. 1- 73.
- AUDIT COMMISSION. (2008a). *Annual report and accounts 2007/08*. pp. 1- 94.
- AUDIT COMMISSION (2008b). *Best Value Performance Indicators Guidance: 2007/08*.
- AUDIT COMMISSION. (2008c). *CPA - the harder test framework for 2008*. pp. 1- 50.
- AUDIT COMMISSION. (2009a). *Annual report and accounts 2008/09*. pp. 1- 110.
- AUDIT COMMISSION. (2009b). *Comprehensive Area Assessment. Framework document*. pp. 1- 68.
- AUDIT COMMISSION. (2010a). *Annual report and accounts 2009/10*. pp. 1- 96.
- AUDIT COMMISSION. (2010b). *Code of audit practice 2010. Local government bodies*. pp. 1- 26.
- AUDIT COMMISSION. (2010c). *The future of local audit: issues for consideration*. pp. 1- 43.
- AUDIT COMMISSION. (2010d). *The future of value for money analysis of local public services: issues for consideration*. pp. 1- 19.
- AUDIT COMMISSION. (2010e). *The National Fraud Initiative 2008/09. National Report*. pp. 3- 48.
- AUDIT COMMISSION. (2011a). *Annual report and accounts 2010/11*. pp. 1- 100.
- AUDIT COMMISSION. (2011b). *Audit of small bodies: proposed scales of audit fees*. pp. 1- 16.

Bibliografía

- AUDIT COMMISSION. (2011c). *National Indicator for Local Authorities and Local Authority Partnership*. pp. 1- 558.
- AUDIT COMMISSION. (2012). *Annual report and accounts 2011/12*. pp. 1- 112.
- AUDIT COMMISSION FOR LOCAL AUTHORITIES AND THE NATIONAL HEALTH SERVICE IN ENGLAND AND WALES (1994). *Staying on course: the second year of the Citizen's Charter indicators*. London: HMSO.
- AZKUE IRIGOYEN, I., ERKIZIA OLAIZOLA, A., IBARLOZA ARRIZABALAGA, E., MALLES FERNÁNDEZ, E. y ROBLEDA CABEZAS, H. (2008). "Gizarte zerbitzuen kudeaketarako adierazleen-sistema alderagarria nola ezarri". *UDALGIDA*, nº 19, pp. 23-30.
- AZKUE IRIGOYEN, I., ERKIZIA OLAIZOLA, A., IBARLOZA ARRIZABALAGA, E., MALLES FERNÁNDEZ, E. y ROBLEDA CABEZAS, H. (2008). *Proyecto sobre la implantación de un modelo de indicadores para la comparabilidad de la gestión de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma Vasca*.
- ÁREA D´HISENDA I RECURSOS INTERNS - DIPUTACIÓ DE BARCELONA. (2012). *Indicadores de gestión de servicios municipales*. pp. 1- 580.
- ÁREA DE HACIENDA Y RECURSOS INTERNOS-DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA. (2009). *Círculos de comparación intermunicipales*. pp. 1- 23.
- ÁVILA CANO, E. (2005). "Indicadores de gestión municipales obligatorios: la experiencia de Quebec". *Actualidad jurídica Aranzadi*, nº 668, pp. 9-11.
- BANKER, R. D. y JOHNSTON, H. H. (2006). "Cost and Profit Driver Research". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 531-556. Elsevier.
- BAREA TEJEIRO, J. (2004a). "Dos Leyes Generales Presupuestarias en 25 años". *Revista española de control externo*, nº 6 (18), pp. 29-47.
- BAREA TEJEIRO, JOSÉ (2004b). "La necesidad de transparencia en la gestión pública". *Auditoría pública: revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*, nº 33, pp. 13-24.
- BAREA TEJEIRO, J. (2009). "El futuro del sector público". *Mediterráneo económico*, nº 16, pp. 331-343.
- BARTLETT, D., CORRIGAN, P., DIBBEN, P., FRANKLIN, S., JOYCE, P., MCNULTY, T. y ROSE, A. (1999). "Preparing for best value". *Local Government Studies*, nº 25, pp. 102-118.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- BARZELAY, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press.
- BATET I LAMAÑA, M., PASTOR I MILAN, J. R., CARRERAS I PUIGDENGOL, J. M. y MORA I PUIGVÍ, A. (2003). *Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*. pp. 1- 49.
- BENITO LÓPEZ, B. (1996). "El concepto de entidad en contabilidad pública". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 88, pp. 683-713.
- BENITO LÓPEZ, B. y MARTÍNEZ CONESA, I. (2002). "Análisis de las administraciones públicas a través de indicadores financieros". *Revista de contabilidad*, nº 5, pp. 21-56.
- BENITO LÓPEZ, B. y BRUSCA ALIJARDE, M. I. (2004). "Análisis comparativo de la contabilidad pública a nivel internacional". *Presupuesto y gasto público*, nº 37, pp. 189-210.
- BENITO LÓPEZ, B. y BASTIDA ALBALADEJO, F. J. (2005). "Análisis del endeudamiento en los Ayuntamientos: un Estudio Empírico". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 126, pp. 613-636.
- BENITO LÓPEZ, B. y BASTIDA FREIJEDO, F. J. (2005). "Decentralization and local government reports". *Revista de Economía Pública Urbana = Urban Public Economics Review*, nº 4, pp. 13-37.
- BENITO LÓPEZ, B. y MONTESINOS JULVE, V. (2006). "Evaluación de los sistemas alternativos público-privados para la financiación de infraestructuras". *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, nº 63, pp. 14-37.
- BENITO LÓPEZ, B., BRUSCA ALIJARDE, M. I. y MONTESINOS JULVE, V. (2007). "La armonización de los sistemas de información financiera de los gobiernos: el papel de las IPSASs". *Revista internacional de ciencias administrativas: revista de administración pública comparada*, nº 73, pp. 327-354.
- BENITO LÓPEZ, B. y BASTIDA, F. (2008). "Política y gestión financiera municipal". *Revista de contabilidad*, nº 11, pp. 43-66.
- BENITO LÓPEZ, B., BASTIDA, F. y MUÑOZ, M. J. (2010). "Factores explicativos de la presión fiscal municipal". *Revista de contabilidad*, nº 13, pp. 239-284.
- BENSON, R. y MCGREGOR, L. (2001). "Benchmarking, ¿arte o ciencia?". *Revista ABB*, nº 4, pp. 31-38.

Bibliografía

- BERTALANFFY, L. V. (1968). "General Systems Theory. A critical Review". *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist*. pp. 11-30. Chicago.
- BHIMANI, A. (2006). "Comparative Management Accounting Research: Past Forays and Emerging Frontiers". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 343-363. Elsevier.
- BIRNBERG, J. G., LUFT, J. y SHIELDS, M. D. (2006). "Psychology Theory in Management Accounting Research". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 113-135. Elsevier.
- BLANCO DOPICO, M. I., AIBAR GUZMÁN, B. y AIBAR GUZMÁN, C. (2006). "La gestión de la calidad total en el sector público local: estudio de un caso". *IX Jornada de Contabilidad Pública ASEPUC. Logroño, La Rioja, 23 y 24 de febrero*.
- BLANCO DOPICO, M. I., AIBAR GUZMÁN, B. y AIBAR GUZMÁN, C. (2007). "El papel de los indicadores de gestión en la implantación y evaluación de la filosofía de calidad en la administración local: estudio de un caso". *Revista de Estudios Politécnicos-Polytechnical Studies Review*, nº V, pp. 139-159.
- BOADA, M. y MORA, A. (1999). "Aplicación práctica de indicadores de gestión". *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, nº 17, pp. 23-30.
- BOSCH ROCA, N. y MAS, D. (2008). "Indicadores de gestión: aplicación a los servicios públicos municipales". *Papeles de economía española*, nº 115, pp. 244-258.
- BOVAIRD, T. y HALACHMI, A. (2001). "Performance measurement and Best Value: an international perspective". *International Journal of Business Performance Management*, nº 3, pp. 119-134.
- BOWERMAN, M., BALL, A. y GRAHAM, F. (2001). "Benchmarking as a tool for the modernisation of local government". *Financial Accountability & Management*, nº 17, pp. 321-329.
- BOWERMAN, M., GRAHAM, F., BALL, A. y FRY, J. (2002). "The evolution of benchmarking in UK local authorities". *Benchmarking: An International Journal*, nº 9, pp. 429-449.
- BOYNS, T. y EDWARDS, J. R. (2006). "The Development of Cost and Management Accounting in Britain". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 969-1034. Elsevier.

- BRAADBAART, O. y YUSNANDARSHAH, B. (2008). "Public sector benchmarking: a survey of scientific articles, 1990–2005". *International review of administrative sciences*, nº 74, pp. 421-433.
- BROMWICH, M. (2006). "Economics in Management Accounting". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 137-162. Elsevier.
- BRUSCA ALIJARDE, M. I. (1995). "Una nueva perspectiva de los informes financieros en Contabilidad Pública: los indicadores de gestión". *III jornada de trabajo de Contabilidad Pública*, nº 0, pp. 29-50.
- BRUSCA ALIJARDE, M. I. (1997). "Una nueva perspectiva de los informes financieros en Contabilidad Pública: los indicadores de gestión". *Revista de contabilidad*, nº 0, pp. 27-56.
- BRUSCA ALIJARDE, M. I. (1997). "The Usefulness of Financial Reporting in Spanish Local Governments". *Financial Accountability & Management*, nº 13, pp. 17-34.
- BRUSCA ALIJARDE, M. I. y CONDOR LÓPEZ, V. E. (1999). "Evaluación de la gestión en las administraciones públicas". *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, nº 18, pp. 67-76.
- BRUSCA ALIJARDE, M. I., PINA MARTÍNEZ, V. y TORRES PRADAS, L. (2004). "La contabilidad pública en Australia". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen I*. pp. 1-68.
- BRUSCA ALIJARDE, M. I. y MONTESINOS JULVE, V. (2005). "Iniciativas de los ayuntamientos españoles para la mejora de la gestión y la calidad de los servicios". *XIII Congreso AECA*.
- BRUSCA ALIJARDE, M. I. (2010). "Treinta años de investigación en contabilidad y gestión pública en España". *Revista de contabilidad*, nº 13, pp. 175-210.
- CABA PEREZ, C., RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. y LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. (2008). "e-Government process and incentives for online public financial information". *Online Information Review*, nº 32, pp. 379-400.
- CABELLO, M. L. y FERRÁN, J. (2011). "Una aproximación a las responsabilidades derivadas de la obligación legal de rendir las cuentas generales en la Administración Local". *Revista española de control externo*, nº 13, pp. 157-196.

Bibliografía

- CABERO RUBIO, J. A., SANSALVADOR SELLÉS, M. E. y REIG MULLOR, J. (2000). "La gestión basada en las actividades en la administración pública". *VI jornada de trabajo de Contabilidad Pública*, nº 0, pp. 237-247.
- CABIEDES MIRAGAYA, L. (2003). "Aplicación de la nueva gestión pública a las reformas sanitarias del Reino Unido, Suecia, Nueva Zelanda y España". *Documentos de trabajo (Universidad de Oviedo.Facultad de Ciencias Económicas)*.
- CAMPBELL-SMITH, D. (2008). *Follow the money: The Audit Commission, Public Money and the Management of Public Services, 1983-2008*. 1 ed. vols. London: Penguin Group.
- CARABALLO ESTEBAN, T. A. y ZUBIAUR ETCHEVERRY, G. (2007). "Agencias: instrumento básico del sistema de gestión pública. Síntesis del modelo y lecciones de la experiencia internacional". *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, nº 42, pp. 41-52.
- CARMONA, S. (2006). "The History of Management Accounting in France, Italy, Portugal, and Spain". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 905-922. Elsevier.
- CARRASCO DÍAZ, D., BUENDÍA CARRILLO, D., NAVARRO GALERA, A., LORENTE MUÑOZ, V. y VALENCIA QUINTERO, M. J. (2006). "La evaluación de la eficiencia de los servicios públicos deportivos a través de modelos de cálculo de costes e indicadores de gestión". *IX Congreso Internacional de Custos*. Brasil.
- CARRASCO DÍAZ, D., BUENDÍA CARRILLO, D. y LLORENTE MUÑOZ, V. (2009). "Cálculo de costes e indicadores de gestión en servicios municipales. El proyecto FEMP: pasado, presente y futuro.". *XXXII Congreso Argentino de Profesores Universitarios de Costos*.
- CARRASCO DÍAZ, D., BUENDÍA CARRILLO, D. y NAVARRO GALERA, A. (2011). *Manual de procedimiento para la implantación de un sistema de costes en la administración local (MAPISCAL)*.
- CARRERAS I PUIGDENGOL, J. M. (1999). "Indicadores de la gestión de los servicios públicos locales: una necesidad urgente". *Análisis local*, nº 24, pp. 5-16.
- CASTRO LUNA, M. M. y VIRGILIO MÉNDEZ, V. H. (2010). "Tutoría online: Jotform, instrumento útil para el apoyo de la acción tutorial". *Recursos digitales para la educación y la cultura*. pp. 65-72. Universidad Tecnológica Metropolitana (México) y Universidad de Cádiz (España).

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- CATALÁ, J. (2006). "La evolución de los modelos de gobernación: la nueva gestión pública". *A los príncipes republicanos: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. pp. 194-199. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública ; La Paz : Plural, 2006.
- CÁRCABA GARCÍA, A. y ÁLVAREZ PÉREZ, M. (2001). "La calidad de la información contable en la Administración Local". *Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo*, nº 25, pp. 8-16.
- CÁRCABA GARCÍA, A. (2003). "El uso de indicadores financieros en el análisis de la información contable pública. Una aplicación a los ayuntamientos asturianos". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 118, pp. 661-692.
- CÁRCABA GARCÍA, A. y GARCÍA GARCÍA, J. (2008). "Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 137, pp. 63-84.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS SIIS DOKUMENTAZIO ETA IKERKETA ZENTROA. (2008). *III informe del observatorio social de Gipuzkoa*. pp. 1-138.
- CHENHALL, R. H. (2006). "Theorizing Contingencies in Management Control Systems Research". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 163-205. Elsevier.
- CHENHALL, R. H. (2008). "Accounting for the Horizontal Organization". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 3*. pp. 1207-1233. Elsevier.
- CHOW, C. W., DUH, R. R. y XIAO, J. Z. (2006). "Management Accounting Practices in the People's Republic of China". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 923-967. Elsevier.
- CHRISTENSEN, J. y HEMMER, T. (2006). "Analytical Modeling of Cost in Management Accounting Research". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 557-571. Elsevier.
- CHRISTENSEN, T. y LAEGREID, P. (2007). "Post New Public Management Reforms: Empirical Tendencies and Scholarly Challenges". *Gestión y Política Pública*, nº XVI, pp. 539-564.

Bibliografía

- CODINA BONILLA, L. (1994). "Modelo conceptual de un sistema de información documental". *Revista española de documentación científica*, nº 17, pp. 440-449.
- CODINA BONILLA, L. (2000). "Reference Manager: Herramientas para el trabajo intelectual". *El profesional de la información*, nº 9, pp. 20-21.
- CODINA BONILLA, L. (2002). "Reference Manager: un sistema experto en procesamiento de bibliografías". *El profesional de la información*, nº 11, pp. 209-212.
- CODINA BONILLA, L. (2007). "Motores de búsqueda de información científica y académica". *Hipertext.net*, nº 5.
- COLINA, B. y HOFFMANN, R. (2009). "Participación ciudadana a través de los presupuestos participativos: contribuyendo hacia una nueva relación estado-sociedad". *Revista Pléyade*, nº 4, pp. 244-274.
- COLL-VINENT, R. (1988). *Información y poder: el futuro de las bases de datos documentales*. Barcelona : Herder, 1988.
- CONDOR LÓPEZ, V. E. (2004). "La contabilidad pública en Italia". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen II*. pp. 305-364.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL-NACIONES UNIDAS. (2010). *Informe del Comité de Expertos en Administración Pública*.
- COOLS, M. y EMMANUEL, C. (2006). "Transfer Pricing: The Implications of Fiscal Compliance". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 573-585. Elsevier.
- CORDÓN GARCÍA, J. A., LÓPEZ LUCAS, J., GÓMEZ DÍAZ, R. y ALONSO ARÉVALO, J. (2010). *Las nuevas fuentes de información: información y búsqueda documental en el contexto de la web 2.0*. Ediciones Pirámide.
- CORTÉS FLEIXAS, J. L. (2005). "Las necesidades de la nueva gestión pública: hacia un presupuesto basado en los presupuestos". *Cuadernos aragoneses de economía*, nº 15, pp. 405-422.
- COVALESKI, M., EVANS III, J. H., LUFT, J. y SHIELDS, M. D. (2006). "Budgeting Research: Three Theoretical Perspectives and Criteria for Selective Integration". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 587-624. Elsevier.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- DAVILA, A. y FOSTER, G. (2008). "The Adoption and Evolution of Management Control Systems in Entrepreneurial Companies: Evidence and a Promising Future". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 3*. pp. 1323-1336. Elsevier.
- DAVILA, T. y WOUTERS, M. (2006). "Management Accounting in the Manufacturing Sector: Managing Costs at the Design and Production Stages". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 831-858. Elsevier.
- DE LANCER JULNES, P. y OLZER, M. (2001). "Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation". *Public Administration Review*, nº 61, pp. 693-708.
- DE PABLOS ESCOBAR, L. y VALIÑO CASTRO, A. (2000). *Economía del gasto público: control y evaluación*. Madrid : Civitas, 2000.
- DEBONS, A., HORNE, E. y CRONENWETH, S. (1988). *Information science: an integrated view*. Boston, Mass. : G.K. Hall.
- DEBONS, A., ZINS, C., BEGTHAL, C., HARMON, G., HAWKINS, D., FROEHLICH, T. J., DAVIS, C. H., MENOUE, M. J. y TENOPIR, C. (2005). "Knowledge map of information science: Implications for the future of the field". *Proceedings of the American Society for Information Science and Technology*, nº 42, pp. NA.
- DECHOW, N., GRANLUND, M. y MOURITSEN, J. (2006). "Management Control of the Complex Organization: Relationships between Management Accounting and Information Technology". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 625-640. Elsevier.
- DEMSKI, J. S. (2006). "Analytic Modeling in Management Accounting Research". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 365-371. Elsevier.
- DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y FINANZAS-DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2003). *Sistema de objetivos e indicadores municipales*.
- DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y FINANZAS-DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2007). *Guía de gestión por objetivos para los ayuntamientos de Gipuzkoa*.

Bibliografía

- DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y FINANZAS-DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA. (2008). *Resultado de la carta de servicios para entidades locales 2007*.
- DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y FINANZAS-DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA. (2008). *Carta de servicios para entidades locales 2008*.
- DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y FINANZAS-DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2010). *Nuevo sistema de elaboración y publicación del presupuesto*.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2006a). *The Local Government White Paper: Strong and Prosperous Communities. Volume I*.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2006b). *The Local Government White Paper: Strong and Prosperous Communities. Volume II*.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2007). *The New Performance Framework for Local Authorities & Local Authority Partnerships: Single Set of National Indicators*.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2008a). *Data Interchange Hub. Guide Version 1*.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2008b). "National indicators for Local Authorities & Local Authority Partnerships: hanbook of definitions". pp. 1-53.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2008). *National indicators for Local Authorities & Local Authority Partnerships: hanbook of definitions. Annex 1: stronger and safer communities*.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2008). *National indicators for Local Authorities & Local Authority Partnerships: hanbook of definitions. Annex 2: children and young people*.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2008). *National indicators for Local Authorities & Local Authority Partnerships: hanbook of definitions. Annex 3: adult health & well-being and tackling exclusion & promoting equality*.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2008). *National indicators for Local Authorities & Local Authority Partnerships: hanbook of definitions. Annex 4: local economy and enviromental sustainability*.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2009). *National indicators for Local Authorities & Local Authority Partnerships: updated national indicator definitions*.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. (2011a). *Comments received on the draft single data list for central government departments (for readers)*. pp. 1- 527.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. (2011b). *Single Data List - Comments received on ALB collections*. pp. 1- 21.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. (2011c). *Single list of central government data requirements from local government-2011/12 (v1)*. pp. 1- 6.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. (2011d). *Single list of central government data requirements from local government-2011/12 (v2)*. pp. 1- 7.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. (2011e). *The audit and inspection of local authorities: Memorandum from the Department for Communities and Local Government*. pp. 1- 11.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. (2011f). *The single data list-data burdens: questions and answers*. pp. 1- 3.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. (2011). *Future of local public audit: consultation*. pp. 1- 65.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. (2012). *Government response to the future of local audit consultation*. pp. 1- 37.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. (2012). *Future of local public audit - consultation: summary of responses*. pp. 1- 57.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT TRANSPORT AND THE REGIONS. (1998). *Modernising local government. Improving local services through best value*. pp. 1- 39.
- DESANTES GUANTER, J. M. y LÓPEZ YEPES, J. (1996). *Teoría y técnica de la investigación científica*. Síntesis.
- DEVONPORT, B. y ZIJL, T. V. (2010). "Standard Setting for Financial Reporting in the New Zealand Public Sector". *The sixth Accounting History International Conference-Accounting and the State*, pp. 1-30.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2003). *Sistema de objetivos e indicadores municipales*.

Bibliografía

- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2007). *Decreto Foral 134/2007, de 27 de noviembre, por el que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a las entidades locales de Gipuzkoa para el desarrollo de planes y proyectos dirigidos a impulsar la gestión orientada a objetivos y resultados, y la convocatoria correspondiente al ejercicio 2008*. Boletín Oficial de Gipuzkoa nº 235 de 3 de diciembre de 2007, pp. 32083-32095.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2008). *Manual de usuario del sistema de indicadores municipales*.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2008). *Decreto Foral 34/2008, de 20 de mayo, sobre estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas*. Boletín Oficial de Gipuzkoa, nº 103 de 30 de mayo de 2008, pp. 16874-16891.
- DITTMAN, D. A., HESFORD, J. W. y POTTER, G. (2008). "Managerial Accounting in the Hospitality Industry". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 3*. pp. 1353-1369. Elsevier.
- DODERO JORDÁN, A. (2004). "Indicadores para la gestión municipal". *Presupuesto y gasto público*, nº 37, pp. 29-42.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. y RUEDA LÓPEZ, N. (2005). "Los indicadores de producción pública". *Economistas*, nº 23, pp. 77-85.
- DUARTE-GARCÍA, E. (2007). "Gestores personales de bases de datos de referencias bibliográficas: características y estudio comparativo". *El profesional de la información*, nº 16, pp. 647-656.
- ECHENIQUE CONDE, Á. (2011). "La contabilidad analítica en el sector público: del Grupo 9 al Sistema CAN, ¿respuesta definitiva a una asignatura pendiente?". *Técnica contable*, nº 63, pp. 14-27.
- EÍTO BRUN, R. (2008). "Sistemas integrados para bibliotecas públicas: las propuestas de Innovative". *El profesional de la información*, nº 17, pp. 225-230.
- ELDENBURG, L. y KRISHNAN, R. (2006). "Management Accounting and Control in Health Care: An Economics Perspective". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 859-883. Elsevier.
- ERKIZIA OLAIZOLA, A. (2007). "Gipuzkoako udal inbentarioak eguneratzeko proposamen bat". *UDALGIDA*, nº 15, pp. 13-21.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- ERKIZIA OLAIZOLA, A., IBARLOZA ARRIZABALAGA, E., AZKUE IRIGOYEN, I., MALLES FERNÁNDEZ, E. y ROBLEDA CABEZAS, H. (2008). "La mejora de la gestión de los servicios sociales en la administración local vasca mediante el desarrollo y la implantación de un modelo de indicadores". *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*, nº 43, pp. 119-132.
- ESCOBAR PÉREZ, B. and SIERRA MOLINA, G. J. D. T. (1996). *La evaluación económica de los sistemas de información: una aproximación empírica*. (Thesis/Dissertation).
- ESTEBAN NAVARRO, M. A. (1997). "La técnica de gestión integral de la información: nuevas tendencias de la representación y la organización del conocimiento en los sistemas de información en las organizaciones". *Organización del conocimiento en sistemas de información y documentación : actas del II Encuentro de ISKO-España, Getafe, 16 y 17 de noviembre de 1995*. pp. 285-299. Zaragoza : [ISKO-España : Universidad de Zaragoza], 1997.
- EUROPEAN COMMISSION. (2008). *Value for citizens: a vision of public governance in 2020*. pp. 1- 15.
- EWERT, R. y WAGENHOFER, A. (2006). "Management Accounting Theory and Practice in German-Speaking Countries". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 1035-1069. Elsevier.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). (2003). *Protocolo de colaboración entre la Universidad Pública de Navarra y la Federación Española de Municipios y Provincias para el desarrollo de un proyecto de investigación sobre la implantación de un sistema de costes en la Administración Local*. pp.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2006). *Guía para la implantación de un sistema de costes en la administración local*.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2009). *Guía para la evaluación de las políticas culturales locales*.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2009). *Buenas prácticas en instalaciones deportivas*.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. M. y PABLOS RODRÍGUEZ, J. L. (2004). "La contabilidad pública en Holanda". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen II*. pp. 245-304.

Bibliografía

- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. M., FERNÁNDEZ SANTOS, Y. y MORALA GÓMEZ, M. B. (2012). "Evolución de la estructura de los presupuestos de ingresos y gastos de los municipios españoles y el nivel de endeudamiento: una comparativa (2001-2009)". *XV Encuentro ASEPUC*.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. J. y PINEDA NEBOT, C. (2010). "La sostenibilidad de los presupuestos participativos: el caso del Presupuesto ciudadano de Logroño". *Revista de estudios políticos*, nº 148, pp. 159-189.
- FERRERAS, M. L., RODRÍGUEZ OSUNA, J. y NÚÑEZ, A. (1991). "Inferencia estadística, niveles de precisión y diseño muestral". *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, nº 54, pp. 139-166.
- FLEISCHMAN, R. y TYSON, T. (2006). "The History of Management Accounting in the U.S". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 1071-1089. Elsevier.
- FOLGADO BLANCO, J. (2011). "Endeudamiento de las Entidades locales y estabilidad presupuestaria". *Revista española de control externo*, nº 13, pp. 79-96.
- FUERTES FUERTES, I. y VELA BARGUES, J. M. (2000). "La contabilidad de la administración local en Europa: heterogeneidad y armonización". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 105, pp. 657-686.
- FUERTES FUERTES, I. (2004). *La comparabilidad de la información contable pública en la Unión Europea*. Valencia : Sindicatura de Comptes.
- GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. (2002). "La necesidad de regulación de los indicadores de gestión como parte de la información contable pública". *VII Jornada de Contabilidad Pública*, pp. 1-17.
- GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. (2007). "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". *Presupuesto y gasto público*, nº 47, pp. 37-64.
- GAZTELUMENDI LOPETEGI, X. y ZURUTUZA MUJICA, S. (1996). "Programa de apoyo a la implantación de mejoras en la gestión económica municipal". *GIDA*, nº 4, pp. 11-12.
- GODDARD, M. y SMITH, P. C. (2003). "Los indicadores de gestión en el sector público: fortaleza y limitaciones". *Papeles de economía española*, nº 95, pp. 35-46.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

GONZÁLEZ RABANAL, M. D. L. C. (2005). "Concepto y evolución de Gestión Pública: la nueva Gestión Pública". *La acción y los retos del sector público : una aproximación*. pp. 1-25.

GOSELIN, M. (2006). "A Review of Activity-Based Costing: Technique, Implementation, and Consequences". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 641-671. Elsevier.

GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (1987). "Objectives of financial reporting". *Journal of Accountancy*, n° 164, pp. 196-205.

GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD. (2011). *The timeliness of financial reporting by state and local governments compared with the need of users*. pp. 1- 23.

GÓMEZ URTEAGA, M. (2004). "Fondo Foral de Financiación Municipal: concepto y cálculo de la dotación". *UDALGIDA*, n° 1, pp. 17-23.

GÖX, R. F. y SCHILLER, U. (2006). "An Economic Perspective on Transfer Pricing". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 673-695. Elsevier.

GRAU, F. y GRAS NOGUÉS, N. (2010). "Gestión financiera en el marco de un sistema de gestión de la calidad: cuadro de mando de la gestión económica-financiera y no financiera de una Entidad Local. Principales indicadores". *Revista de estudios locales.Cunat*, n° 132, pp. 138-197.

HAKA, S. F. (2006). "A Review of the Literature on Capital Budgeting and Investment Appraisal: Past, Present, and Future Musings". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbooks of Management Accounting Research*. pp. 697-728. Elsevier.

HANSEN, A. y MOURITSEN, J. (2006). "Management Accounting and Operations Management: Understanding the Challenges from Integrated Manufacturing". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 729-752. Elsevier.

HÅKANSSON, H. y LIND, J. (2006). "Accounting in an Interorganizational Setting". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 885-902. Elsevier.

Bibliografía

- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ-COLLADO, C. y BAPTISTA LUCIO, P. (2006). *Metodología de la investigación*. Cuarta ed. vols. I Madrid : McGraw-Hill, Interamericana de España, 2007.
- HERRERO SÁNCHEZ, C., FUENTE HONRUBIA, A. D. L. y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, G. (2011). "Colaboración entre Entidades locales y Comunidades Autónomas en la prestación de servicios públicos". *Revista española de control externo*, nº 13, pp. 97-134.
- HESFORD, J. W., LEE, S. H., VAN DER STEDE, W. A. y YOUNG, S. M. (2006). "Management Accounting: A Bibliographic Study". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 3-26. Elsevier.
- HOLLOWAY, J., FRANCIS, G. y HINTON, M. (1999). "A vehicle for change? A case study of performance improvement in the "new public sector"". *The International Journal of Public Sector Management*, nº 12, pp. 351-365.
- HOLZER, M. y GABRIELIAN, V. (1998). "Five Great Ideas in Public Administration". Rabin, J., Hildreth, W., y Miller, G. *Handbook of Public Administration*. pp. 49-101. New York:
- HOOD, C. (1991). "A Public Management for All Seasons? ". *Public Administration*, nº 69, pp. 3-19.
- HOOD, C. (1995). "The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme ". *Accounting Organizations and Society*, nº 20, pp. 93-109.
- HOOD, C. y DUNLEAVY, P. (1995). "De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública: ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados ". *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 3, pp. 105-114.
- HOOD, C. (1996). "Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?". *Lecturas de gestión pública*. pp. 467-490. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública : Boletín Oficial del Estado, 1996.
- HUGHES, O. E. (1996). "La nueva gestión pública". *Lecturas de gestión pública*. pp. 101-132. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública : Boletín Oficial del Estado, 1996.
- HUMPHREY, J. C. (2002). "A scientific approach to politics? On the trail of the Audit Commission ". *Critical Perspectives on Accounting*, nº 13, pp. 39-62.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

HYNDMAN, N. y ANDERSON, R. (1991). "Public sector accounting-looking beyond financial reporting". *Management Accounting*, nº 69, pp. 50-52.

INFORMATIKA ZERBITZUEN FORU ELKARTEA - SOCIEDAD FORAL DE SERVICIOS INFORMÁTICOS, S. A. (2004). *Manual de usuario del sistema de indicadores municipales*. pp. 1- 33.

INFORMATIKA ZERBITZUEN FORU ELKARTEA - SOCIEDAD FORAL DE SERVICIOS INFORMÁTICOS, S. A. (2010). *Gestión Económica Web: manual de usuario*. pp. 1- 133.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (2004). "La contabilidad pública en España". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen II*. pp. 111-177.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (2007a). *Indicadores de gestión en el ámbito del sector público*. 1 ed. vols. 1.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (2007b). *Principios Contables Públicos*.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (2011). *Resolución de 20 de julio de 2011 por la que se regulan los criterios para la elaboración de la información sobre los costes de actividades e indicadores de gestión a incluir en la memoria de las cuentas anuales del Plan General de Contabilidad Pública*. Boletín Oficial de Estado nº 188 de 6 de agosto de 2011, pp. 89955-89988.

ITTNER, C. D. y LARCKER, D. F. (2008). "Extending the Boundaries: Nonfinancial Performance Measures". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 3*. pp. 1235-1251. Elsevier.

JEFATURA DEL ESTADO (2012). *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. Boletín Oficial del Estado nº 103 de 30 de abril de 2012, pp. 32653-32675.

JIMÉNEZ, J. R. (1987). "Objetivos y metodología de un sistema de indicadores". *Seminarios 1986*. pp. 191-212.

JÖNSSON, S. y LUKKA, K. (2006). "There and Back Again: Doing Interventionist Research in Management Accounting". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 373-397. Elsevier.

Bibliografía

- KALLAPUR, S. y KRISHNAN, R. (2008). "Management Accounting in India". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 3*. pp. 1399-1410. Elsevier.
- KAPLAN, R. S. (2008). "Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 3*. pp. 1253-1269. Elsevier.
- KIDWELL, L. A., HO, S. K., BLAKE, J., WRAITH, P., ROUBI, R. y RICHARSON, A. W. (2002). "Management Implemented by Municipal Administrators: An international Comparison". *The CPA Journal*, nº 72, pp. 63-66.
- KING, D. W. (1986). "Obstáculos para futuros sistemas de información". *Telecomunicaciones y bibliotecas. Un manual para bibliotecarios y directores de bibliotecas*. pp. 287-302. México, D.F.
- KOSHEL, J. (1997). *Indicators as Tools for Managing and Evaluating Programs at the National, State, and Local Levels of Government: Practical and Theoretical Issues*. University of Wisconsin--Madison, Institute for Research on Poverty.
- KOUZMIN, A., LÖFFLER, E., KLAGES, H. y KORAC-KAKABADSE, N. (1999). "Benchmarking and performance measurement in public sectors Towards learning for agency effectiveness". *The International Journal of Public Sector Management*, nº 12, pp. 121-144.
- KUHLMANN, S. (2010). "Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany". *International review of administrative sciences*, nº 76, pp. 331-345.
- KURUNMÄKI, L. (2008). "Management Accounting, Economic Reasoning and the New Public Management Reforms". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 3*. pp. 1371-1383. Elsevier.
- LAMBERT, R. A. (2006). "Agency Theory and Management Accounting". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 247-268. Elsevier.
- LANGFIELD-SMITH, K. (2006). "A Review of Quantitative Research in Management Control Systems and Strategy". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 753-783. Elsevier.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- LAPSLEY, I. (2009). "New Public Management: the cruellest invention of the human spirit?". *Abacus: Accounting, finance and business studies*, nº 45, pp. 1-21.
- LAUFER, R. y BURLAUD, A. (1989). *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Ministerio de Administraciones Públicas.
- LEE, B. (2012). "New public management, accounting, regulators and moral panics". *The International Journal of Public Sector Management*, nº 25, pp. 192-202.
- LIZASOAIN HERNÁNDEZ, L. y JOARISTI OLARRIAGA, L. (2005). *Gestión y análisis de datos con SPSS. Versión 11*. Primera ed. vols. 1 Ediciones Paraninfo, S.A.
- LKS Y DEPARTAMENTO PARA LA FISCALIDAD Y LAS FINANZAS-DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA. (2007). *Diseño de un programa de ayudas para apoyar la gestión por objetivos en los ayuntamientos de Gipuzkoa*. pp. 1-50.
- LONGO, F. y YSA, T. (2008). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*.
- LORENZO DE MEMBIELA, J. B. (2008). "Nueva Gestión Pública (NGP): la necesidad de un cambio real y no sólo dogmático". *Actualidad administrativa*, nº 10, pp. 1-14.
- LÓPEZ CORRALES, F. X., PEDROSA RODRÍGUEZ, M. A. y MAREQUE ALVAREZ-SANTULLANO, M. (2010). "Novedades del Nuevo Plan General de Contabilidad Pública en el ámbito económico-patrimonial". *Partida doble*, nº 24-35.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. y CARRASCO DÍAZ, D. (1994). "La información contable en el sector público: Su enfoque para la administración local". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 79, pp. 463-480.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M., NAVARRO GALERA, A., ORTIZ RODRIGUEZ, D., IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, C. y NIETO RIVERA, A. (2000). "La aplicación de los indicadores de gestión en el ámbito municipal: el proyecto SINIGAL". *VI Jornada de Trabajo de Contabilidad Pública-ASEPUC*, nº 0, pp. 61-263.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M., ORTIZ RODRIGUEZ, D., IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, C., NAVARRO GALERA, A. y NIETO RIVERA, A. (2001). "El Proyecto Sinigal: una metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios". *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, nº 23, pp. 21-28.

Bibliografía

- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. y ORTIZ RODRIGUEZ, D. (2004). "Los indicadores de gestión y el control de eficiencia del sector público". *Revista española de control externo*, nº 6, pp. 189-220.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. (2004). "The relevance of Spanish local financial reporting to credit institution decisions: An empirical study". *The International Journal of Public Sector Management*, nº 17, pp. 118-135.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M., BUENDÍA CARRILLO, D. y NAVARRO GALERA, A. (2004). "La contabilidad pública en Canadá". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen I*. pp. 69-137.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M., ORTIZ RODRIGUEZ, D. y NAVARRO GALERA, A. (2005). "La normalización de indicadores de gestión a través del consenso entre los gestores". *XIII Congreso AECA*,
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M., ORTIZ RODRIGUEZ, D. y NAVARRO GALERA, A. (2006). "La aplicación de indicadores de gestión en la administración local: una propuesta para facilitar su viabilidad". *IX Jornada de Trabajo de Contabilidad Pública-ASEPUC*.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. (2010). "Implementing The Balanced Scorecard In Public Sector Agencies: An Experience In Municipal Sport Services". *Academia*, nº 45, pp. 116.
- LÓPEZ YEPES, J. (1991). "El desarrollo de los sistemas de información y documentación". *Revista general de información y documentación*, nº 1, pp. 23-34.
- LÓPEZ YEPES, J. (1995). *La aventura de la investigación científica: guía del investigador y del director de investigación*. Síntesis.
- LÓPEZ YEPES, J., FERNÁNDEZ BAJÓN, M. T., ORERA ORERA, L., SÁNCHEZ VIGIL, J. M., MARTÍNEZ MONTALVO, E., HERNÁNDEZ PACHECO, F., PRAT SEDEÑO, J. y SÁNCHEZ, C. M. (2008). "Criterios para la evaluación de tesis doctorales". *Revista general de información y documentación*, nº 18, pp. 295-322.
- LUFT, J. y SHIELDS, M. D. (2006). "Mapping Management Accounting: Graphics and Guidelines for Theory-Consistent Empirical Research". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 27-95. Elsevier.
- LUFT, J. (2006). "Historical Theorizing in Management Accounting Research". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

Handbook of Management Accounting Research - Volume 1. pp. 269-284. Elsevier.

- MALLES FERNÁNDEZ, E., ERKIZIA OLAIZOLA, A., IBARLOZA ARRIZABALAGA, E., AZKUE IRIGOYEN, I. y ROBLEDA CABEZAS, H. (2009). "Modelo integrado de costes e indicadores de gestión en la administración local". *Partida doble*, nº 212, pp. 50-64.
- MARK YOUNG, S., GONG, J. J. y VAN DER STEDE, W. A. (2008). "Value Creation and the Possibilities for Management Accounting Research in the Entertainment Sector: the United States Motion Picture Industry". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 3.* pp. 1337-1352. Elsevier.
- MARTÍNEZ CHURIAQUE, J. I., CARABALLO ESTEBAN, T. A. y ZUBIAUR ETCHEVERRY, G. (2010). "Sistema integral de gestión pública sobre la base de devengo: experiencias en el ámbito de países de la OCDE". *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, nº 74, pp. 200-245.
- MAS, D., SALINAS, P. y VILALTA, M. (2011). *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007.* pp. 1-119.
- MAYNE, J. y ZAPICO GOÑI, E. (1995). "Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados". *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 3, pp. 43-54.
- MENDOZA MAYORDOMO, X. (1993). "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa". *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, nº 26, pp. 44-65.
- MERCHANT, K. A. y OTLEY, D. T. (2006). "A Review of the Literature on Control and Accountability". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2.* pp. 785-802. Elsevier.
- MIGUEL, J. I. (1996). "Programa de apoyo a la implantación de mejoras en la gestión económica municipal". *GIDA*, nº 4, pp. 13-21.
- MIGUEL, J. I. (1998). "Presupuestación por programas de actuación: una propuesta de estructura presupuestaria". *GIDA*, nº 11, pp. 4-15.
- MILLER, P. (2006). "Management Accounting and Sociology". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1.* pp. 285-295. Elsevier.

Bibliografía

- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA. (2005). *Libro blanco para la reforma del gobierno local*. pp. 1-111.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2010). *Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública*. Boletín Oficial del Estado nº 102 de 28 de abril de 2010, pp. 36960-37270.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2011). *Resolución de 28 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regulan los criterios para la elaboración de la información sobre costes de actividades e indicadores de gestión a incluir en la memoria de las cuentas anuales del Plan General de Contabilidad Pública*. Boletín Oficial del Estado nº 188 del 6 de agosto de 2011, pp. 89955-89988.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (2011). *60 + 1 prácticas de referencia en el impulso de la Administración electrónica en España*. pp. 1-151.
- MOERS, F. (2006). "Doing Archival Research in Management Accounting". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 399-413. Elsevier.
- MOLIN MOLINA, J. (2010). *Los presupuestos participativos: un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local*. 1 ed. vols.
- MONTESINOS JULVE, V. y GIMENO RUIZ, A. (1998). "Contabilidad y control en el marco de la nueva gestión pública". *IV Jornada de trabajo de Contabilidad de Costes y Gestión-ASEPUC*, pp. 145-192.
- MONTESINOS JULVE, V. (2004). "La contabilidad pública en Francia". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen II*. pp. 179-244.
- MONTESINOS, V. y VELA BARGUES, J.M. (1996). *Governmental Accounting in Spain: Evolution and Reforms*. Co-editors: Rowan H. Jones and Klaus G. Luder. Greenwich, Conn. and London: JAI Press.
- MONTESINOS, V. y VELA, J. M. (2003). "Local and regional: Accounting and reporting in Spain: An empirical outlook". *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, nº 15, pp. 67-91.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- MORA, A. (2004). "Propuesta de indicadores básicos de gestión de Servicios Públicos Locales". *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, nº 32, pp. 54-62.
- MORALA GÓMEZ, M. B. (1992). "La medida de la eficiencia en las entidades públicas". *Actualidad financiera*, nº 1, pp. 255-265.
- MORENO PORTELA, J. (1996). "Presentación de la revista GIDA". *GIDA*, nº 1, pp. 9-10.
- MORENO SEIJAS, J. M. (2004). "La contabilidad pública en Suecia". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen I*. pp. 321-413.
- MORENO SEIJAS, J. M. (2004). "La contabilidad pública en Estados Unidos". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen I*. pp. 139-202.
- MUÑOZ COLOMINA, C. I. (1996). "Hacia una nueva gestión pública". *Actualidad financiera*, nº 1, pp. 79-86.
- MUÑOZ COLOMINA, C. I., CAMPOS FERNÁNDEZ, M., URQUÍA GRANDE, E. y CANO MONTERO, E. I. (2006a). "Comparing the key indicators of local entities in the European Union: a proposal for a public accounting framework based on the experience of London and Madrid".
- MUÑOZ COLOMINA, C. I., CAMPOS FERNÁNDEZ, M., URQUÍA GRANDE, E. y CANO MONTERO, E. I. (2006b). "Hacia la convergencia de la información publicada por los entes locales". *Presupuesto y gasto público*, nº 44, pp. 145-176.
- NAVARRO, V., TORRES LÓPEZ, J. y GARZÓN ESPINOSA, A. (2011). *HAY ALTERNATIVAS. Propuestas para crear empleo y bienestar en España*.
- NAVARRO GALERA, A. y FLORES JIMENO, M. D. R. (1997). "Los indicadores de gestión en las administraciones públicas: técnica de cuantificación en el análisis regional". *I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*, pp. 882-893.
- NAVARRO GALERA, A. (1997). *El control económico en la Administración Municipal: propuesta de un modelo basado en indicadores*. (Thesis/Dissertation).
- NAVARRO GALERA, A. (1998). *El control económico de la gestión municipal: un modelo basado en indicadores*. Valencia: Sindicatura de Comptes.
- NAVARRO GALERA, A. y RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. (2007). "The contribution of international accounting standards to implementing NPM in developing and

Bibliografía

- developed countries". *Public Administration & Development*, nº 27, pp. 413.
- NAVARRO GALERA, A. y RODRÍGUEZ, D. O. (2008). "Identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government". *Public management review*, nº 10, pp. 241-262.
- NAVARRO GALERA, A., ALCARAZ, F. J. y ORTIZ RODRIGUEZ, D. (2010). "La divulgación de información sobre responsabilidad corporativa en administraciones públicas: un estudio empírico en gobiernos locales". *Revista de contabilidad*, nº 13, pp. 285-314.
- NAVARRO GALERA, A. y RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. (2010). "Can government accountability be enhanced with international financial reporting standards?". *Public Money & Management*, nº 30, pp. 379-384.
- NAVARRO GALERA, A. y RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. (2011). "Modernizing governments in transitional and emerging economies through financial reporting based on international standards". *International review of administrative sciences*, nº 77, pp. 609-640.
- NÄSI, S. y ROHDE, C. (2006). "Development of Cost and Management Accounting Ideas in the Nordic Countries". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 2*. pp. 1091-1118. Elsevier.
- NORTHCOTT, D. y TUIVAITI, M. T. (2012). "Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations". *The International Journal of Public Sector Management*, nº 25, pp. 166-191.
- NORVERTO LABORDA, M. D. C., MUÑOZ COLOMINA, C. I., VEUTHEY MARTÍNEZ, E. y ZORNOZA BOY, J. (2004). "La contabilidad pública en Bélgica". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen II*. pp. 43-110.
- NOVOTEC. (2008). *Udalentzako laguntza zerbitzua: gogobetetze galdesorten emaitzak txostena*. pp. 1-17.
- ODRIOZOLA ZUBIA, P. (1999). "El análisis de costes de los servicios en los municipios". *GIDA*, nº 13, pp. 4-10.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER. (2005). *Best Value Performance Indicators: 2005/2006*. pp. 1-306.
- OKANO, H. y SUZUKI, T. (2006). "A History of Japanese Management Accounting". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

Handbook of Management Accounting Research - Volume 2. pp. 1119-1137. Elsevier.

- ORDOKI URDAZI, L. M. (2012). "La necesidad de una transformación radical de las Instituciones de Control Financiero Externo en España". *Auditoría pública: revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*, nº 57, pp. 27-32.
- ORENA DOMÍNGUEZ, A. (2008). "Presentación UDALGIDA nº 19". *UDALGIDA*, nº 19, pp. 9.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1996). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD countries*.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2005). *Modernising Government: The Way Forward*.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. y CANTERO MARTÍNEZ, J. (2011). *Crisis y externalización en el sector público*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- ORTIGOSA LÓPEZ, R. y RODRÍGUEZ PLAZA, S. (2012). "Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas". *Revista española de control externo*, nº 14, pp. 11-46.
- ORTIZ RODRIGUEZ, D. y NAVARRO GALERA, A. (2003). "Propuesta metodológica para la aplicación del Benchmarking a través de indicadores: una investigación empírica en administraciones locales". *Revista de contabilidad*, nº 6, pp. 109-138.
- ORTIZ RODRIGUEZ, D. (2003). *Los indicadores como instrumentos para la evaluación de la gestión pública. Una investigación empírica en el ámbito municipal*. (Thesis/Dissertation).
- ORTIZ RODRÍGUEZ, D. (2005). "El papel de las actividades en la evaluación de la eficiencia de la gestión pública local". *Presupuesto y gasto público*, nº 40, pp. 185-202.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*.
- PABLO LÓPEZ, I. D. (1989). *El reto informático: la gestión de la información en la empresa*. Ediciones Pirámide.
- PABLOS RODRÍGUEZ, J. L. (1996). "Reflexiones sobre el proceso de gestión y el sistema de información contable de los municipios". *Actualidad financiera*, nº 1, pp. 105-114.

Bibliografía

- PABLOS RODRÍGUEZ, J. L. y LÓPEZ DÍAZ, A. (2000). "Responsabilidad y rendición de cuentas en el modelo contable público". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 106, pp. 931-964.
- PABLOS RODRÍGUEZ, J. L. y ALVAREZ, M. (2003). "Proceso de gestión y sistema de información contable en las entidades no lucrativas". *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales*, nº 36, pp. 61-80.
- PABLOS RODRÍGUEZ, J. L. (2011). "La gestión de los servicios públicos locales y el sistema de información contable". *Partida doble*, nº 94-102.
- PADOVANI, E., YETANO, A. y ORELLI, R. L. (2010). "Municipal performance measurement and management in practice: wich factors matter?". *Public Administration Quarterly*, nº 34, pp. 591-635.
- PALMER, A. J. (1993). "Performance measurement in local government". *Public Money & Management*, nº 13, pp. 31-36.
- PARRADO DÍEZ, S. (1996). "Una visión crítica de la implantación del "benchmarking" en el sector público". *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, nº 45, pp. 37-59.
- PARRADO DÍEZ, S. (1996). "El "benchmarking" como herramienta para mejorar la calidad del servicio público".
- PARRES GARCÍA, A. (2005). "El reto de la "Nueva Gestión Pública" a través de un cambio basado en las personas". *Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo*, nº 37, pp. 57-63.
- PARRES GARCÍA, A. (2010). "Un modelo de control interno que induce al desarrollo del gerencialismo público: la experiencia de Canarias". *Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo*, nº 50, pp. 33-46.
- PARSONS, J. (2010). *Benchmarking, why bover?. CIPFA Benchmarking*. pp. 1-16.
- PASTOR GOSÁLBEZ, I. (2006). "La modernización de las administraciones públicas, ¿de la burocracia a la nueva gestión pública? El caso de la Generalitat de Cataluña". *Sociología de la empresa y de las organizaciones*. pp. 327-344.
- PÁEZ PÉREZ, P. N. y SILVA RUIZ, J. (2010). "Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos". *Administración & Desarrollo*, nº 38, pp. 39-56.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- PEDRAJA CHAPARRO, F. M., ÁLVAREZ GARCÍA, S. y SALINAS JIMÉNEZ, J. (2004). "Los indicadores de gestión como instrumento de control en el Sector Público". *Presupuesto y gasto público*, nº 37, pp. 103-118.
- PEDRAJA CHAPARRO, F. M. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2011). "Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos". *Revista española de control externo*, nº 13, pp. 15-42.
- PEERS, E. (2011). "Jornada sobre intercambio de experiencias en auditoría operativa de la Audit Commission de Inglaterra y Gales, y la Cámara de Comptos de Navarra. Pamplona, 2 de mayo de 2011."
- PÉREZ GONZÁLEZ, D. (2006). "Los Sistemas de Información como campo científico en la administración y dirección de empresas". *Técnica administrativa*, nº 5, pp.
- PÉREZ LÓPEZ, G., ORTIZ RODRÍGUEZ, D., ALCAIDE MUÑOZ, L. y PLATA DÍAZ, A. M. (2011a). "Evolución de las reformas en la gestión en las administraciones públicas españolas: new public management versus post-new public management". *X Jornada de Contabilidad Pública- ASEPUC*, pp. 1-22.
- PÉREZ LÓPEZ, G., ORTIZ RODRIGUEZ, D. y NAVARRO GALERA, A. (2011b). "La implantación de medidas de gestión en la administración local: una aproximación". *XVI Congreso AECA*, pp. 1-22.
- PÉREZ LÓPEZ, G., PLATA DÍAZ, A. M., ZAFRA GÓMEZ, J. L. y LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. (2012). "Factores determinantes del endeudamiento local en un contexto de crisis económica". *XV Encuentro ASEPUC*.
- PÉREZ MOROTE, R. (2000). *Management accounting in local government: How the way public services are offered influences cost determination and the evaluation of municipal administration*. (Thesis/Dissertation). Universidad de Castilla - La Mancha (Spain).
- PÉREZ MOROTE, R., GONZÁLEZ GIMÉNEZ, R. y RAMÍREZ CÓRCOLES, Y. (2011). "La memoria en el nuevo Plan General de Contabilidad Pública: un paso más hacia la información para la gestión". *Partida doble*, nº 230, pp. 56-71.
- PÉREZ MOROTE, R., PONTONES ROSA, C. y GONZÁLEZ GIMÉNEZ, R. (2012). "Análisis empírico mediante cuestionarios sobre la utilidad de la información contable y la evaluación como instrumentos para la mejora continua en la Administración Local española". *XV Encuentro ASEPUC*.

Bibliografía

- PINA MARTÍNEZ, V., BRUSCA ALIJARDE, M. I. y TORRES PRADAS, L. (2004). "La contabilidad pública en Nueva Zelanda". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen I*. pp. 203-268.
- PINA MARTÍNEZ, V., TORRES PRADAS, L. y YETANO SÁNCHEZ DE MUNIÁIN, A. (2011). "El nivel de implantación de la contabilidad de devengo en las administraciones locales de la UE". *Partida doble*, nº 230, pp. 84-93.
- PINA, V. y TORRES, L. (2002). "Accounting developments of Spanish local governments: An international comparison". *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, nº 14, pp. 619-652.
- PINA, V. y TORRES, L. (2003). "Reshaping Public Sector Accounting: An International Comparative View". *Canadian Journal of Administrative Sciences*, nº 20, pp. 334-350.
- PINA, V., TORRES, L. y ROYO, S. (2009). "E-government evolution in EU local governments: a comparative perspective". *Online Information Review*, nº 33, pp. 1137-1168.
- PINA, V., TORRES, L. y YETANO, A. (2009). "Accrual Accounting in EU Local Governments: One Method, Several Approaches". *European Accounting Review*, nº 18, pp. 765-807.
- PINEDA NEBOT, C. (2009). "Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance". *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, nº 311, pp. 277-302.
- PONTONES ROSA, C., PÉREZ MOROTE, R. y GONZÁLEZ GIMÉNEZ, R. (2012). "Análisis de los efectos derivados de la aplicación de regímenes de auditoría operativa externa en el Reino Unido: la experiencia de la Comprehensive Performance Assessment y de la Comprehensive Area Assessment". *Auditoría pública: revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*, nº 57, pp. 55-70.
- PRADO LORENZO, J. M. y GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. (2004). "Los indicadores de gestión en el ámbito municipal: implantación, evolución y tendencias". *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*, nº 4, pp. 149-180.
- PRADO LORENZO, J. M. y GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. (2006). "La utilización de la planificación estratégica y de los indicadores de gestión en el ámbito municipal: análisis empírico de los factores que afectan a su implantación". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 130, pp. 645-672.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO VASCO (2011). *Proyecto de Ley Municipal de Euskadi*.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- PRICE WATERHOUSE (1990). *Value for Money Auditing. The Investigation of Economy, Efficiency and Effectiveness*. London: Gee and Co Publishers.
- PRICE WATERHOUSE (FIRM) y PRICE,W.&C. (1983). *Value for Money: Auditing Manual: The Investigation of Economy, Efficiency and Effectiveness in Local Government*. Gwasg Gee.
- PRIETO JANO, M. J. (2001). "Los indicadores de gestión como instrumento de medición de las actuaciones del sector público". *Presupuesto y gasto público*, nº 26, pp. 83-110.
- PUJOL TORRAS, F. y MOLERO GARCÍA, J. C. (2011). "Propuesta metodológica para analizar la demanda de presupuestos participativos en Navarra". *Presupuesto y gasto público*, nº 65, pp. 111-130.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. (2009). "Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa (La experiencia de San Juan de Alicante)". *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 66, pp. 127-144.
- REQUENA RODRÍGUEZ, J. M. y CARRASCO DÍAZ, D. (2004). "La contabilidad pública en Portugal". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen II*. pp. 365-422.
- RICO, C. (2009). "Hacia una nueva gestión pública. Herramientas para una nueva gestión. Tercera Parte: Adaptación de los servicios a las demandas ciudadanas". *Forum calidad*, nº 21, pp. 64-68.
- RIFKIN, J. (2011). *La tercera revolución industrial*.
- ROBLEDA CABEZAS, H. y MORENO ORDUÑA, K. (2006). "El proyecto de la FEMP: una experiencia en la implantación de la nueva gestión pública en España". *Partida doble*, nº 177, pp. 78-87.
- ROBLEDA CABEZAS, H. y MORENO ORDUÑA, K. (2006). "Diseño e implantación de un sistema integrado de costes e indicadores para mejorar la gestión municipal". *IX jornada de contabilidad pública ASEPUC*.
- ROBLEDA CABEZAS, H. C. (2006). "Proyecto de Federación Española de Municipios de Provincias (FEMP). Implantación de un sistema de costes e indicadores en la Administración Local".
- ROBLEDA CABEZAS, H. (2010). "El Nuevo Plan General de Contabilidad Pública: una herramienta oportuna para mejorar la información contable sobre la gestión pública". *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, nº 51, pp. 87-89.

Bibliografía

- RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. y NAVARRO GALERA, A. (2004). "Análisis de la utilidad del fair value para la valoración de activos de las administraciones públicas españolas". *Revista de contabilidad*, nº 7, pp. 245-276.
- RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P., ORTIZ RODRIGUEZ, D. y CABA PÉREZ, M. D. C. (2005). "Las webs de los grandes municipios españoles: un análisis de la divulgación de información financiera on-line".
- RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P., CABA PEREZ, C. y LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. (2007). "E-Government and Public Financial Reporting. The Case of Spanish Regional Governments". *American Review of Public Administration*, nº 37, pp. 142-177.
- RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. y NAVARRO GALERA, A. (2007). "¿Puede la "contabilidad del justo valor" ser útil, según los modelos de la Nueva Gestión Pública (NGP), para los usuarios de la información financiera?". *Revista internacional de ciencias administrativas: revista de administración pública comparada*, nº 73, pp. 527-560.
- RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P., MUÑOZ, L. A. y HERNÁNDEZ, A. M. L. (2010). "Trends of e-Government Research. Contextualization and Research Opportunities". *International Journal of Digital Accounting Research*, nº 10, pp. 87-111.
- RODRÍGUEZ PRIETO, B. y PABLOS RODRÍGUEZ, J. L. (2000). "El sistema de información en el ámbito de la gestión pública". *Homenaje a Ricardo Pedreira Pérez*. pp. 435-456. Universidad de Oviedo.
- ROGERS, M. K. (2006). *Explaining performance measurement utilization and benefits: An examination of performance measurement practices in local governments*. (Thesis/Dissertation). North Carolina State University.
- ROS GARCÍA, J. (1993). "Auge de los Sistemas de Información y Documentación en las Organizaciones". *Cuadernos de documentación multimedia*, nº 2.
- ROS GARCÍA, J. (1996). "Análisis y planificación de sistemas de información: tipología y aplicación a la gestión de información". *Scire: Representación y organización del conocimiento*, nº 2, pp. 35-52.
- ROVIRA FONTANALS, C., MARCOS, M. C. y CODINA BONILLA, L. (2007). "Repositorios de publicaciones digitales de libre acceso en Europa: análisis y valoración de la accesibilidad, posicionamiento web y calidad del código". *El profesional de la información*, nº 16, pp. 24-38.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- ROYO MONTAÑÉS, S., ACERETE GIL, J. B. y MARTÍ LÓPEZ, C. (2012). "Rendición de cuentas en los Ayuntamientos españoles a través de indicadores de gestión". *Presupuesto y gasto público*, nº 66, pp. 183-198.
- RUEDA LÓPEZ, N. (2006). "El objetivo de la mejora de la eficiencia pública. Reflexiones a partir de la evidencia empírica". *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, nº 40, pp. 61-74.
- RUIZ-AYÚCAR DE MERLO, J. (1987). *La Auditoría y el control interno del sector público*. Ministerio de Hacienda.
- RUIZ ALVAREZ, J. L. y CAAMAÑO ALEGRE, J. (2008). "Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional". *Presupuesto y gasto público*, nº 51, pp. 17-57.
- SALVADOR, C. y ANDERS, G. (2003). "Measures vs actions: the balanced scorecard in Swedish Law Enforcement". *International Journal of Operations & Production Management*, nº 23, pp. 1475.
- SAMUEL, S., COVALESKI, M. A. y DIRSMITH, M. W. (2008). "Accounting in and for US Governments and Non-profit Organizations: a Review of Research and a Call to Further Inquiry". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 3*. pp. 1299-1322. Elsevier.
- SASIAIN RUIZ, A. y ELZAURDI CALVO, I. (2001). "Sistema de indicadores municipales". *GIDA*, nº 23, pp. 5-13.
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J., MUÑOZ LEIVA, F. y MONTORO RÍOS, F. J. (2009). "¿Cómo mejorar la tasa de respuesta en encuestas on line?". *Revista de Estudios Empresariales. Segunda época*, nº 1, pp. 45-62.
- SÁNCHEZ SANTANO, J. C. (2007). "Un nuevo enfoque del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid: establecimiento de objetivos, actividades e indicadores. Hacia el presupuesto orientado a resultados". *Análisis local*, nº 75, pp. 15-26.
- SCHATTEMAN, A. M. (2009). *Public performance reporting: Determinants of excellence*. (Thesis/Dissertation). Rutgers The State University of New Jersey - Newark.
- SELLÉS, L. (2007). "Cambios organizativos y de gestión en la Administración local: Un proceso lento y poco planificado". *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, nº 4, pp. 1-11.

Bibliografía

- SENN, J. A. (1992). *Análisis y diseño de sistemas de información*. México: McGraw-Hill.
- SLYPE, G. V. (1991). *Los lenguajes de indización: concepción, construcción y utilización en los sistemas documentales*. Madrid : Fundación Germán Sánchez Ruipérez.
- SMITH, N. (2007). *The evolution of regulation: from Comprehensive Performance Assessment to Comprehensive Area Assessment*. pp. 1- 23.
- SMITH, P. (1995). "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector". *International Journal of Public Administration*, nº 18, pp. 277-310.
- SOIN, K. y SCHEYTT, T. (2008). "Management Accounting in Financial Services". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 3*. pp. 1385-1395. Elsevier.
- SORENSEN, J. E. (2008). "Management Accountants in the United States: Practitioner and Academic Views of Recent Developments". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 3*. pp. 1271-1296. Elsevier.
- SPRINKLE, G. B. y WILLIAMSON, M. G. (2006). "Experimental Research in Managerial Accounting". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 415-444. Elsevier.
- SUBIRATS I HUMET, J. (2012). "¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública". *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, nº 80, pp. 70-91.
- SUSPERREGUI BARRÓS, M. (2007). "Fuentes de información en Internet en el área de economía y empresa". *Revista de dirección y administración de empresas= Enpresen zuzendaritza eta administraziorako aldizkaria*, nº 14, pp. 175-187.
- TAYLOR, S. (2006). "La gestión y evaluación de los servicios públicos. Una visión internacional.". *Costes, precios y rendimientos de los servicios públicos locales. XI Seminario sobre gestión pública local*. pp. 54-68.
- THE CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY - CIPFA (1998). *Measuring up: An Introduction of Theories and Concepts of Performance Measurement in the Public Services*.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

- TIM, F. (2002). "Using performance indicators to improve health care quality in the public sector: a review of the literature". *Health Services Management Research*, nº 15, pp. 126-137.
- TORRES PRADAS, L. (1991). "Indicadores de gestión para las entidades públicas". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 67, pp. 535-558.
- TORRES PRADAS, L. (1993). "Indicadores de gestión en entidades sin fines de lucro". *Partida doble*, nº 33, pp. 55-61.
- TORRES PRADAS, L. y PINA MARTÍNEZ, V. (1995). "Indicadores de output para el análisis de eficiencia de las entidades no lucrativas: Aplicación en el sector público español". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 85, pp. 969-989.
- TORRES PRADAS, L., VELA BARGUES, J. M., MONTESINOS JULVE, V. y PINA MARTÍNEZ, V. (1998). "Análisis comparado de los principios y prácticas contables de los sistemas públicos de los países de la OCDE: una aproximación empírica". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 96, pp. 787-820.
- TORRES PRADAS, L. (2002). "La auditoría operativa, un instrumento para la mejora de la nueva gestión pública". *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, nº 61, pp. 24-30.
- TORRES PRADAS, L., PINA MARTÍNEZ, V. y MARTÍ, C. (2010). "Performance measurement in Spanish Local Governments. An empirical study about the state of the art.". pp. 1-25.
- TORRES, L. y PINA, V. (2001). "An Empirical study about the degree of concience of local government Financial reporting in the USA and Spanish with de IPSAS of the IFACF". *Academy of Accounting and Financial Studies Journal*, nº 5, pp. 135-153.
- TORRES, L. y PINA, V. (2002). "Changes in public service delivery in the EU countries". *Public Money & Management*, nº 22, pp. 41-48.
- TORRES, L., PINA, V. y ROYO, S. (2005). "E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?". *Online Information Review*, nº 29, pp. 531-553.
- TORRES, L., PINA, V. y YETANO, A. (2010). "Performance Meaurement in Spanish Local Goverments. A Cross-case comparison study". *Public Administration*, nº 89, pp. 1081-1109.

Bibliografía

- TORRES, L., PINA, V. y YETANO, A. (2011). "Performance measurement in Spanish Local Governments: a cross-case comparison study". *Public Administration*, nº 89, pp. 1081.
- TRAMULLAS SAZ, J. (1997). "Los sistemas de información: una reflexión sobre información, sistema y documentación". *Revista general de información y documentación*, nº 7, pp. 207-229.
- TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS. (2010). *Informe sobre las cuentas de las entidades locales de la CAPV 2007*. pp. 1- 181.
- VAN DE WALLE, S. (2008). "Comparing the performance of national public sectors: conceptual problems". *International Journal of Productivity and Performance Management*, nº 57, pp. 329-338.
- VAN DE WALLE, S. (2009). "International comparisons of public sector performance". *Public management review*, nº 11, pp. 39-56.
- VAN DER STEDE, W. A., MARK YOUNG, S. y XIAOLING CHEN, C. (2006). "Doing Management Accounting Survey Research". Chapman, Christopher S., Hopwood Anthony G. and Shields Michael D. *Handbook of Management Accounting Research - Volume 1*. pp. 445-478. Elsevier.
- VELA BARGUES, J. M. (1994). "Contabilidad pública y normalización contable: Una especial referencia al caso español". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 79, pp. 309-334.
- VELA BARGUES, J. M. (2004). "La contabilidad pública en el Reino Unido". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen I*. pp. 269-320.
- VELA BARGUES, J. M. (2004). "La contabilidad pública en Alemania". *La contabilidad pública en algunos países de la O.C.D.E. Volumen II*. pp. 1-41.
- VELARDE FUERTES, J. (2008). "La transparencia de las Leyes Generales Presupuestarias como elemento esencial para el control externo de los ingresos y gastos de la Administración Pública". *Revista española de control externo*, nº 10 (29), pp. 69-87.
- VÉLEZ ELORZA, M. L. y ESCOBAR PÉREZ, B. (1995). "Sistemas de información: hacia un enfoque ecléctico". *Anales de estudios económicos y empresariales*, nº 10, pp. 141-156.
- VÉLEZ ELORZA, M. L., FRESNEDA FUENTES, M. S. y ESCOBAR PÉREZ, B. (1997). "Factores determinantes del éxito en la implantación de los sistemas de

BASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL BENCHMARKING: UN ESTUDIO EMPÍRICO

información: estudio comparativo entre distintos entornos organizacionales". *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, nº 3, pp. 43-60.

VÉLEZ ELORZA, M. L. y FRESNEDA FUENTES, M. S. (2001). "Nueva gestión pública y sus implicaciones: ¿Un reto para la contabilidad?". *Presupuesto y gasto público*, nº 26, pp. 51-60.

VILANOVA, J. C. (2012). "Revisión bibliográfica del tema de estudio de un proyecto de investigación". *Radiología: Publicación oficial de la Sociedad Española de Radiología Médica*, nº 54, pp. 108-114.

WRAITH, P. (2002). "Técnicas de gestión implantadas en la Administración Local: Una comparación internacional". *I Jornada sobre gestión estratégica en la Administración Pública: El Cuadro de Mando Integral*.

ZAFRA GÓMEZ, J. L., LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. y HERNÁNDEZ-BASTIDA, A. (2009). "Evaluating financial performance in local government: maximizing the benchmarking value". *International review of administrative sciences*, nº 75, pp. 151.

ZAFRA GÓMEZ, J. L., LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. y HERNÁNDEZ-BASTIDA, A. (2009). "Developing an alert system for local governments in financial crisis". *Public Money & Management*, nº 29, pp. 175.

ZAFRA GÓMEZ, J. L., PLATA DÍAZ, A. M., PÉREZ LÓPEZ, G. y LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. (2011). "Influencia de los factores económico-financieros, políticos y de las formas de gestión sobre el nivel de la deuda viva en las entidades locales usando una metodología de datos de panel". *XVIII Encuentro de Economía Pública*.

ZIMMERMAN, J. L. (1977). "The municipal accounting maze: An analysis of political incentives". *Journal of Accounting Research (Studies on Measurement and Evaluation of the Economic Efficiency of Public and Private Nonprofit Institutions)*, nº 15, pp. 107-144.

ZURUTUZA MUJICA, S. (2000). "Programa de apoyo a la implantación de mejoras en la gestión económica municipal. Plan de actuación 2000-2003". *GIDA*, nº 19, pp. 5-10.

ZURUTUZA MUJICA, S. (2003). "Programa 2003 de apoyo a la implantación de un sistema de objetivos e indicadores municipales". *GIDA*, nº 32, pp. 5-10.

ZURUTUZA MUJICA, S. (2008). "Programa para fomentar la gestión orientada a objetivos en los ayuntamientos de Gipuzkoa". *UDALGIDA*, nº 17, pp. 27-34.