MARCO TEÓRICO INTEGRADO DEL SISTEMA DE GESTIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO

BEATRIZ RODRÍGUEZ PRIETO *

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, las Administraciones Públicas se enfrentan en todo el mundo a la difícil situación de encontrar una respuesta simultánea a desafíos tan diferentes como crisis financieras cada vez más pronunciadas, crecientes demandas de los ciudadanos respecto a los servicios públicos y mayor eficiencia en la gestión y administración. Aunque la definición de gestión en el ámbito público puede ser difícil de establecer, se espera de las organizaciones de lo conforman que presten cada vez más servicios y de mejor calidad con recursos cada vez más escasos.

Desde los años 80, la gestión en el sector privado ha cambiado perceptiblemente, gracias en parte a distintas prácticas, tales como la planificación estratégica, la reingeniería de procesos, el Just In Time (JIT), la gestión de calidad total (TQM) y el benchmarking. Con un retraso de tiempo, las organizaciones públicas también han adoptado y adaptado estas estrategias y técnicas de gestión para mejorar su funcionamiento y eficacia. En este sentido, en los países de la OCDE[1] se viene apreciando un proceso general de reestructuración y modernización de las Administraciones Públicas, destacando en la adopción de medidas dirigidas a la mejora de la gestión. Así se refleja en los informes que periódicamente publica la OCDE sobre las reformas emprendidas en las Administraciones de los distintos países miembros. Las características comunes a estas reformas, que configuran lo que se ha denominado internacionalmente como NPM,[2] son (OCDE, 1995, pp. 7-11; WANG, 2000):

- Desregulación y una mayor orientación a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad de los servicios,
- Sustitución de los modos de gestión jerárquicos y fuertemente centralizados por un entorno de gestión descentralizada, en el cual las decisiones relativas a la distribución de los recursos y a la provisión de los servicios sean tomadas lo más cerca posible de los destinatarios de los mismos, y donde éstos puedan hacer conocer sus reacciones.
- Posibilidad de explorar otras soluciones distintas a la provisión directa de los servicios.
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios suministrados directamente por el sector público por medio de la fijación de objetivos de productividad y del establecimiento de un clima de concurrencia, tanto en el medio interior del sector público como entre las organizaciones que lo conforman.

* Dra. en Administración y Dirección de Empresas, Profesora de Economía Financiera y Contabilidad, Universidad de Oviedo

- Reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro que le permitan adaptarse de manera automática, flexible y económica a los cambios externos y responder a intereses diversos.
- Gestión más orientada a los ciudadanos, que responda a sus necesidades y preferencias.

La Nueva Gestión Pública lleva implícita, en sus orígenes, la adaptación de las técnicas de gestión privadas o del sector empresarial al sector público. En este sentido también ha recibido la denominación de gerencialismo. El gerencialismo en el sector público trata de imitar los métodos gerenciales del sector privado, en un intento de acentuar la orientación al usuario y la consecución de resultados cuantificados.[3]

Tradicionalmente, la mayoría de las organizaciones públicas abordan la planificación estratégica, la presupuestación, las medidas de la gestión, el benchmarking, la mejora continua, etcétera, como programas separados, cada uno con sus propias directrices y requisitos. Dentro de la organización se desarrollan en departamentos separados o por equipos de trabajo distintos, que difícilmente se comunican para conseguir un objetivo común. Como, sin embargo, todas estas técnicas están interrelacionadas, esta puesta en práctica ha ocasionado ineficiencias y confusión dentro de las organizaciones públicas. Deberían ser tratadas como pasos individuales en un proceso más amplio, al que se puede hacer referencia como Sistema de Gestión del Sector Público.

En este contexto el objetivo de este trabajo es ofrecer una visión integrada de estas herramientas, mostrando cómo las organizaciones deben desarrollar un plan a largo plazo, dotarlo de los fondos adecuados, desarrollar un sistema para medir los resultados alcanzados, comparar estos resultados con los de otras entidades, desarrollar la mejor práctica y mejorar así la gestión.

2. EL SISTEMA DE GESTIÓN

El Sistema de Gestión del Sector Público es una parte esencial de la mejora de la provisión de los servicios públicos. Como sistema, debería integrar un conjunto de herramientas que permitan satisfacer las demandas públicas ofreciendo un alto nivel de servicio a bajo coste, es decir, actuando eficiente y eficazmente. En este sentido, se puede afirmar que el propósito del Sistema de Gestión del Sector Público es doble:

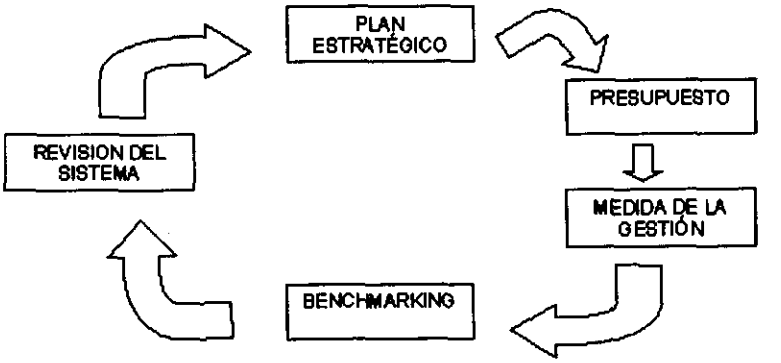
a) Suministrar a los gobernantes elegidos y a los gestores profesionales una mejor información con respecto a los que los departamentos están haciendo y cómo lo están haciendo,
b) Suministrar a los miembros del departamento la posibilidad de especificar a los gobernantes elegidos y a los gestores qué nivel de servicio puede ser suministrado con los recursos financieros asignados.

Para satisfacer estos propósitos el sistema debe utilizar de forma interrelacionada la planificación estratégica, la presupuestación, las medidas de la gestión, el benchmarking y la mejora continua, como recoge la figura 1.

Antes de analizar los elementos del Sistema se ofrece una breve definición de cada uno:

- Planificación estratégica, proceso de planificación en el cual una organización encuentra la mejor adaptación entre sí misma y su entorno, basada en un completo entendimiento de ambos.
- La presupuestación, proceso de planificación financiera por el cual el dinero se asigna para alcanzar los resultados deseados.
- Las medidas de la gestión, especificación y recolección de datos a tener en cuenta para valorar la gestión.
- El benchmarking, el proceso de identificar y utilizar las mejores prácticas para mejorar la gestión.
- La revisión del sistema, el proceso de revisar el sistema y los resultados a efectos de identificar los éxitos y las áreas que necesitan mejora.

Figura 1: Sistema de gestión integrado



2.1 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Para aproximarse al concepto de planificación estratégica resulta útil analizar por separado los conceptos de planificación y estrategia, pues de su comprensión se desprende el adecuado desarrollo de sus potencialidades. Por ello, la primera pregunta a plantar sería: ¿qué es la planificación? Planificar es prever y decidir hoy las acciones que pueden llevar a la organización desde el presente hasta un futuro deseable.

Abordando el concepto de estrategia desde una perspectiva histórica, éste ha estado ligado a la dirección de operaciones militares destinadas a lograr objetivos preestablecidos.[4] En su aplicación al caso de las organizaciones se relaciona, más bien, con un conjunto de decisiones y criterios por los cuales una organización se orienta hacia la obtención de determinados objetivos. El concepto de estrategia involucra al propósito general de una organización y establece un marco conceptual básico por medio del cual ésta se transforma y se adapta al medio en que se encuentra, usualmente afectado por rápidos y continuos cambios.

¿Qué es entonces planificación estratégica? El concepto de planificación estratégica está referido principalmente a la capacidad de observación y anticipación frente a desafíos y

oportunidades que se generan, tanto de las condiciones externas a una organización, como de su realidad interna. Este proceso es dinámico debido a que ambas fuentes de cambio lo son. La planificación estratégica no es una enumeración de acciones y programas, detallados en costes y tiempos, sino que involucra la capacidad de determinar un objetivo, asociar recursos y acciones destinados a acercarse a él y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones, teniendo como referencia el logro de metas predefinidas.[5]

De este modo, referida a las organizaciones, es posible definir la planificación estratégica como un proceso y un instrumento. En cuanto proceso, se trata del conjunto de acciones y tareas que involucran a los miembros de la organización en la búsqueda de la mejor forma de desarrollar el quehacer y las estrategias adecuadas para su perfeccionamiento. En palabras de PABLOS RODRÍGUEZ (1997, p. 186) es "el proceso de determinación de los objetivos generales de una organización y de las vías adecuadas para alcanzarlos". En cuanto instrumento, constituye un marco conceptual que orienta la toma de decisiones encaminada a implantar los cambios que sean necesarios.

Desde hace años se asiste a un cambio acelerado en el entorno económico, tecnológico, político y jurídico en el que desarrollan su actividad las entidades públicas, lo que ha conducido a realzar el papel de la planificación estratégica.[6] No constituye la solución a todos los problemas de una institución, pero sin embargo permite el desarrollo de una visión para el futuro de la organización.[7] En principio, esta visión de futuro debe contemplar dos aspectos:

- Describir lo que la organización debería ser en el futuro. Esto implica identificar los servicios en términos funcionales, los segmentos de población a que se dirige, la asignación de recursos y medios necesarios y el tipo de organización que se requiere;

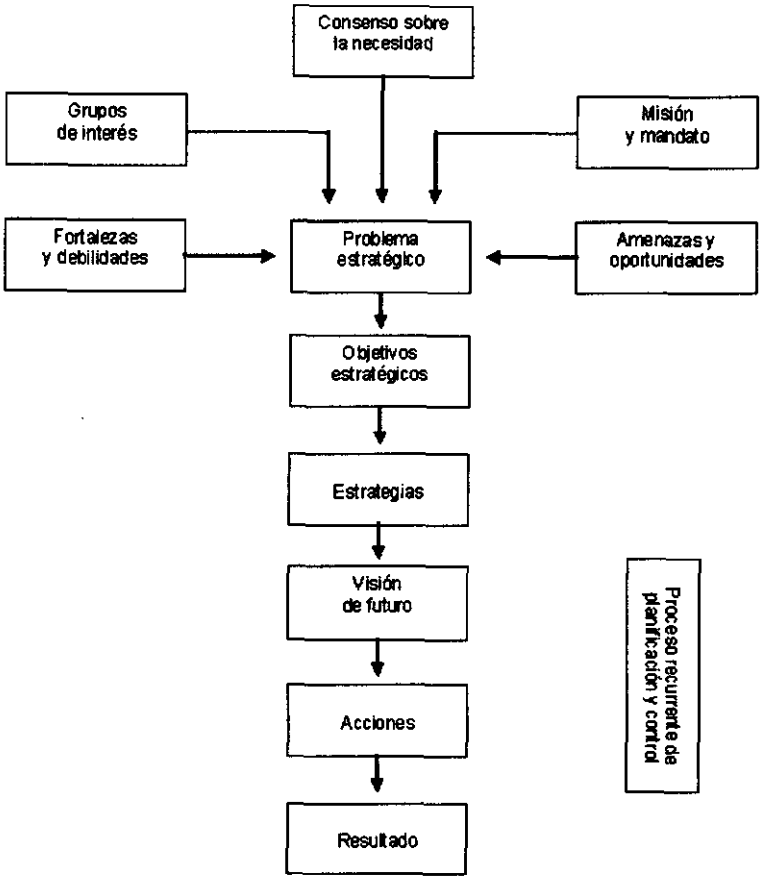
- Determinar cómo se logrará que la organización alcance ese futuro deseado.

La planificación estratégica se convierte, de este modo, en una "carta de navegación" sobre el curso que se estime más apropiado para la institución. Una de las funciones instrumentales de la planificación estratégica es conseguir un equilibrio entre tres tipos de fuerzas, que responden a su vez a distintas preguntas (PABLOS RODRÍGUEZ, 1997):

1. La misión de la organización: ¿Cuál es el sentido de la existencia del servicio o institución?
2. Las oportunidades y amenazas que enfrenta la organización y que provienen del medio externo: ¿Cuáles serán las demandas que nos planteará el entorno? ¿Qué tipo de dificultades y obstáculos pueden entorpecer nuestra capacidad de respuesta?
3. Las fortalezas y debilidades del ambiente interno de la organización: ¿Qué es lo que somos capaces de hacer? ¿Qué elementos de nuestra estructura interna podrían mostrarse inadecuados a la hora de una mayor exigencia productiva?

Las respuestas a estas preguntas se corresponden con las primeras etapas del proceso de planificación estratégica, recogido en la figura 2 (BLUNDELL Y MURDOCK, 1997).

Figura 2: Modelo simplificado de planificación estratégica para el sector público



El proceso comienza con la *definición de la misión*, que consiste en la identificación de los propósitos, fines y límites del servicio. Es la declaración fundamental que le da el carácter constitutivo a la organización y a su acción. En los servicios públicos, la misión de cada servicio se asocia con frecuencia con los contenidos de su ley orgánica, lo que dadas las características de la función pública, es indudablemente importante en términos de la definición de un marco general, sin embargo es habitualmente insuficiente como orientación para la acción. En muchos casos, la antigüedad relativa de tales leyes y los cambios acelerados del entorno pueden hacer que los propósitos que establecen estén desfasados con los del resto de la Administración Pública o con las demandas de la sociedad en su conjunto, por lo que se hace necesario reinterpretar sus disposiciones para adecuarlas a un nuevo contexto.

La misión permite guiar las decisiones sobre qué oportunidades y amenazas considerar, y cuáles desechar. Por ello, la planificación estratégica es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y

al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la máxima eficiencia y calidad de sus prestaciones. La correcta definición de la misión de un servicio o institución podría llevar a tomar decisiones que hagan mucho más eficiente la consecución de sus objetivos.

En segundo lugar, las respuestas a las preguntas sobre oportunidades y amenazas, y sobre fortalezas y debilidades se obtienen en la etapa de *diagnóstico*, denominada por DE VAL PARDO (1999, p. 82) como etapa analítica. La etapa de diagnóstico, que puede desarrollarse de diversas formas y aplicando una variedad de técnicas, suele enfatizar el análisis de las condiciones del entorno en que la institución u organización se encuentra inserta y el análisis de sus características internas.

El análisis externo se refiere a la identificación de los factores exógenos, más allá de la organización, que condicionan su desempeño, tanto en sus aspectos positivos (oportunidades), como negativos (amenazas). Por supuesto es preciso entender que ni las unas ni las otras son estáticas ni definitivas. Las oportunidades no son permanentes, ni en el tiempo ni para cada servicio y se podría afirmar que las amenazas son tales sólo hasta que son identificadas, ya que desde ese mismo momento, bien manejadas, pueden transformarse en oportunidades para la acción. La figura 3 recoge algunas áreas relevantes que se pueden reconocer en este análisis para el caso de una organización pública.

Figura 3: Áreas relevantes para la identificación de oportunidades y amenazas de una organización pública

- Evolución económica del país, sus condiciones de crecimiento y desarrollo, aspectos económicos de las relaciones internacionales, tratados de comercio, cambios demográficos y culturales que alteran los niveles de demanda de servicios,
- Emergencia de recursos tecnológicos y avances científicos que el servicio debería conocer y eventualmente adoptar.
- Cambios que experimenten el conjunto de las necesidades ciudadanas en materia de transportes, comunicaciones, información y participación.
- Políticas públicas y las prioridades definidas para cada sector.
- Riesgo de factores naturales estacionales o accidentales (clima, terremotos, inundaciones, sequía) y planes de contingencia que correspondan al servicio.
- Competencia privada y de servicios análogos y desempeño privado en áreas comparables.
- Normativa legal de prestación de los servicios.
- Condiciones presupuestarias.

El análisis interno lleva a poner de manifiesto los factores claves que han condicionado el desempeño pasado, la evaluación de dicho desempeño y la identificación de las fortalezas y debilidades que presenta la organización en su funcionamiento y operación en relación con la misión. Este análisis comprende aspectos de la organización, tales como sus leyes orgánicas, los recursos humanos de que dispone, la tecnología a su alcance, su estructura formal, sus redes de comunicación formales e informales, su capacidad financiera, etcétera.

La *determinación de los objetivos estratégicos de la institución o servicio* constituye el tercer momento. Los objetivos estratégicos son la expresión de los logros que la organización

quiere alcanzar en un plazo determinado, y deben guardar coherencia con la misión y con el análisis interno y externo. Los objetivos estratégicos surgen como respuesta a una pregunta esencial: ¿Qué debemos lograr en el corto, medio y largo plazo, para que la organización actúe de forma coherente con su misión?

La sola revisión de los objetivos pone de manifiesto los enormes desafíos que se abren en el ámbito de la gestión, tales como:

- Clarificar las tareas que deben desempeñar los distintos servicios,
- Trabajar por resultados y evaluar el desempeño de las instituciones,
- Elevar la calidad de los servicios y mejorar la relación con los usuarios,
- Mejorar el nivel de información y la eficiencia en el uso de los recursos públicos,
- Tecnificar las labores administrativas y desarrollar las capacidades ejecutivas y de gestión, y mejorar el clima laboral.

En el momento de determinar los objetivos estratégicos de la organización, es útil volver sobre el diagnóstico, con el propósito de apreciar exactamente cuáles son los espacios de maniobra que se le ofrecen, evitando riesgos, superando limitaciones, enfrentando los desafíos y aprovechando las potencialidades que aparecen.

Los objetivos tienen que ser relevantes con la misión del servicio, ya sea por su impacto al interior de la organización (reestructuración, planificación, procesos productivos) o hacia el exterior (mayor cobertura, calidad u oportunidad del servicio), deben ser especificados en resultados, productos o metas cuyo logro sea constatable y, a su vez, traducidos en tareas asignables a personas o equipos, factibles de realizar en plazos determinados, con los recursos disponibles.

Fijados los objetivos estratégicos corresponde determinar las estrategias a seguir para alcanzarlos. Las estrategias son la síntesis de este proceso, definidas basándose en las características internas y del entorno de la organización. Una vez definidas las estrategias, el paso siguiente sería lograr su incorporación al proceso recurrente de planificación y control.

El desarrollo de un plan estratégico produce beneficios relacionados con la capacidad de realizar una gestión más eficiente, liberando recursos humanos y materiales, lo que redunda en eficiencia productiva y en una mejor calidad de vida y trabajo para los miembros de la organización. Por ello, el número de municipios que confeccionan planes estratégicos ha ido en aumento (LÓPEZ Y GADEA, 1992).

Si bien los pasos de la Planificación Estratégica son en principio secuenciales, admiten siempre un tratamiento reiterativo, puesto que cada nuevo avance puede demandar ajustes a lo ya hecho. Junto a esto, el Plan debe ser discutido y revisado por los distintos estamentos de la organización, en una serie de ciclos desde el nivel directivo hacia los niveles operativos en un movimiento de ida y vuelta. De hecho, la práctica enseña que lo óptimo es trabajar "de ida y vuelta", en aproximaciones sucesivas. Así, por ejemplo, una visión de las debilidades, puede afectar a la definición de la misión y, a su vez, la definición de la misión puede facilitar la percepción de nuevas debilidades o fortalezas.

La utilización adecuada de dicha herramienta pasa por un proceso de diseño participativo, que permita la construcción de una comunidad de intereses entre todos los involucrados en el

proceso de cambio. Así entendido, el proceso de planificación, debe comprometer a la mayoría de los miembros de una organización, ya que su legitimidad y el grado de adhesión que genere en el conjunto de los actores dependerán, en gran medida, del nivel de participación con que se implante.

2.1.1 Planificación y programación anual

El proceso de planificación está estrechamente relacionado con la formulación de la estrategia, pero se diferencia principalmente en que los estudios de elaboración de la estrategia se abordan siempre que surge la necesidad, mientras que la planificación se emprende (se revisa) cada año en las mismas fechas, para coordinar la estrategia de las diferentes unidades.

En esta etapa tiene lugar la *definición (revisión) de los objetivos* de los servicios, que han de estar claramente especificados, puesto que constituyen, no sólo un fin en sí mismos, sino que contienen los elementos y variables a utilizar para valorar la calidad y eficacia de la actividad. Se trata de engarzar la planificación estratégica establecida por los órganos de gobierno con su desarrollo operativo por parte de las distintas "unidades gestoras" (Áreas, Servicios, Secciones, etc.) o agencias (Fundaciones, Patronatos, etcétera.). En este sentido, es necesario evitar la existencia de indefiniciones que se concreten en ambigüedad, multiplicidad e, incluso, incoherencia de los objetivos, lo que, en definitiva, vaciaría de contenido el proceso de planificación y el posterior procedimiento de control.

Es preciso, además, el reconocimiento explícito de la fijación de esos objetivos, que se traduzca en la creación de instrumentos para la transmisión de los mismos desde la Administración hacia los entes gestores, en forma de *contratos-programa, pliegos de condiciones* o *programas* bien especificados. Se trata, en definitiva, de que dichos instrumentos constituyan una herramienta que permita engarzar la planificación estratégica de la Administración como "centro", con el desarrollo operativo por parte de las distintas "unidades gestoras".

Es también en esta fase de la programación cuando se deben tomar las decisiones sobre los recursos económicos con que se van a dotar a los distintos programas en función de la estrategia establecido.[8] Es, por tanto, el momento en el que se asignan fondos a los diferentes entes gestores en función de sus objetivos y programas para alcanzarlos. En caso contrario, el presupuesto podría centrarse en el corto plazo, perdiendo la perspectiva estratégica de la organización.

2.2 LA PRESUPUESTACIÓN

Es una fase clave en el conjunto del proceso de planificación y control, y muy especialmente en el caso de las organizaciones públicas. En esta etapa, los entes gestores definen en detalle los planes de acción necesarios para la consecución de los objetivos específicos y cuantifican su impacto en el presupuesto. Los *planes de acción* deben incluir:

- Los objetivos específicos de las distintas áreas y/o programas que resultan de los objetivos globales establecidos para la unidad gestora.
- Las actividades a desarrollar para conseguirlos.

- Un calendario detallado de dichas actividades, con la cuantificación en tiempo y recursos de cada acción.
- Los responsables para su implantación.
- Las medidas de control específicas a utilizar en el seguimiento del plan.

A partir de la cuantificación del impacto de los planes de acción definidos se elabora el *presupuesto*, instrumento utilizado para tomar decisiones definitivas sobre la distribución de los recursos a las áreas y/o programas, y permitir su evaluación y control posterior. Se trata, por tanto, de una etapa clave en el desarrollo del proceso de planificación y control.

El presupuesto define los ingresos, costes e inversiones asociados a la ejecución de los planes y programas establecidos. En consecuencia, las cifras presupuestarias son cifras objetivo y no meras estimaciones, previsiones o pronósticos. En este sentido, todas y cada una de las partidas del presupuesto deben asignarse a un responsable.

Para articular el presupuesto como una herramienta de gestión, también deben considerarse las técnicas presupuestarias. Al respecto, MORETA SANTAMARÍA (2000) distingue la presupuestación tradicional, centrada en establecer el control de la legalidad y el registro de las operaciones a realizar por las distintas unidades de la organización, de la presupuestación moderna, que pretende convertir el presupuesto público en un instrumento de gestión estratégica. Dentro de ésta última, diferencia a su vez las siguientes técnicas:

- Presupuesto por actividades: cuyo objetivo es asignar los créditos de gasto por actividades, programas o funciones, identificar los costes asociados a cada uno de ellos y establecer una base para medir el grado de cumplimiento.
- Presupuesto por programas: que establece una clasificación general de las categorías de gastos con el objetivo de comparar distintos programas presupuestarios para un mismo objetivo y cuestionando la idoneidad de cada uno. Respecto al presupuesto por actividades, éste introduce la racionalidad económica y el análisis de alternativas.[9]
- Presupuesto base cero: parte de la necesidad de justificar detalladamente las necesidades presupuestarias de cada unidad organizativa por parte de su responsable.

Existe un amplio consenso respecto a que es preciso mejorar la técnica presupuestaria en las Administraciones Públicas, y de modo especial en la Administración Local donde, por su tamaño y características, es más factible. El presupuesto debe ser contemplado no sólo como un instrumento para el control de legalidad y político, sino como una herramienta básica para la gestión. Ello se conseguirá en la medida en la que lo planificado a largo plazo para la organización se haya secuenciado y priorizado, de tal forma que permita las asignaciones presupuestarias en función de dicha secuencia o prioridad.

Elaboradas las estrategias de la organización, así como los planes, programas, y presupuestos correspondientes a cada servicio y centro gestor, se trata ahora de llevar a cabo las actividades y tareas previstas en los mismos. Esta fase es netamente ejecutiva y en ella debe imperar un grado importante de autonomía, tanto en relación con la organización de las actividades como en cuanto al empleo de los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

2.3 LAS MEDIDAS DE LA GESTIÓN

El paso siguiente consiste en introducir criterios que permitan medir los logros en la gestión. Esta necesidad se deriva del hecho de que el gestor público, para apoyar la adopción de decisiones que respondan a la demanda social, debe conocer los objetivos, los costes, los inputs y los outputs de los procesos, su rendimiento, los resultados y los impactos de los servicios y acciones que lleva a cabo (AECA, 2000, p. 14).

La práctica de la medición de la gestión iniciada con el "veterano objetivo" del *"value for money"* (valor a cambio de gasto), no ha sido homogénea ni lineal en el tiempo ni en el espacio. Las diferentes y numerosas experiencias iniciadas a finales de los setenta y principios de los ochenta,[10] tienen en común el considerar el aspecto de la medición como un factor clave para definir una política de modernización (CARRERAS, 1998). Entre ellas, destacan en el ámbito local, la aplicación de indicadores de gestión en ciudades estadounidenses, a partir de los denominados *"Service efforts and accomplishments"* desarrollados por el *Governmental Accounting Standards Board* (GASB) y la publicación anual en Gran Bretaña de más de un centenar de indicadores de gestión de los servicios ofrecidos por la Entidades Locales, fruto de un trabajo coordinado por la *Audit Commission.*[11] En este sentido es en el que, cada vez en mayor medida, se busca el establecimiento de indicadores que permitan a la vez informar y evaluar. Según FRIEDMAN (1997) son seis las características que debe reunir un sistema de medición de la gestión para que sea efectivo:

1) Credibilidad: los políticos y los ciudadanos deben tener confianza en la información que produzca este sistema de medida,
2) Claro, fácil de entender y usar,
3) Práctico de implementar y administrar, para lo cual la forma de recoger los datos es determinante,
4) Flexible, que permita la adaptación a los cambios en las metas y objetivos,
5) Responsabilidad *(accountability)* que es posiblemente el componente más popular para evaluar el impacto de un sistema de medida y, finalmente,
6) Estar conectado e integrado con la planificación y la presupuestación.

2.3.1 Indicadores de gestión

Un sistema de medición de la gestión requiere poner a disposición de los responsables de la Administración unas magnitudes objetivas, indicadores de gestión, que permitan medir la actuación de los órganos desde la perspectiva de los resultados y de los recursos utilizados (LÓPEZ Y GADEA, 1992). Siguiendo a DE FORN (1988), estas magnitudes han de ser un instrumento para conocer la realidad, fijar y seguir cumpliendo los objetivos y tomar decisiones técnicas y/o políticas.

De acuerdo con la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 1997), un indicador puede definirse como un estadístico que proporciona información relevante sobre algún aspecto de algún objetivo, básicamente la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, sin perjuicio de que se consideren otros aspectos como medidas de ejecución financiera o de la efectividad. Existen diferentes clasificaciones de indicadores: en función de su naturaleza,

según el objeto que pretendan medir y según en ámbito de actuación. La clasificación de los mismos realizada por AECA (2000) en función de la naturaleza distingue entre los tradicionales indicadores de:

- Economía, representa la relación entre los inputs actuales o costes reales, frente a los recursos o medios previstos,
- eficiencia expresa si la relación entre los servicios prestados y los recursos empleados es la adecuada,
- eficacia: si se han conseguido los resultados previstos,
- efectividad, pretende medir el impacto final de la actuación sobre la población,
- equidad, mide la distribución justa de los servicios públicos y se define por el grado de accesibilidad de los ciudadanos a los mismos,
- excelencia, se refiere a la calidad percibida por los ciudadanos respecto a los servicios que prestan las Administraciones Públicas, así como de los ouputs que generan,
- entorno, se deriva su existencia por el nivel de globalización que existe en la actualidad y se basa en información sobre el entorno, y
- sostenibilidad, expresan la capacidad del servicio para mantenerse con una calidad aceptable a lo largo de un periodo de tiempo.

La medición mediante el empleo de indicadores presupone, ante todo, que se sepa qué es lo que se quiere medir: cuáles son los factores determinantes para el logro de los objetivos y qué aspectos clave de estos factores deben medirse. En segundo lugar, que se sepa cómo medir: qué método o qué unidad de medida debe emplearse.

ZERILLI (1990, p. 390) pone de manifiesto la relevancia de la medición que aporta el uso de indicadores en los siguientes términos: "es la medida la que suministra los datos para la posterior comparación con los criterios y los estándares establecidos, esto es, para la valoración y la posible acción correctora. La medición presupone, ante todo, que se sepa qué es lo que se quiere medir: cuáles son los factores determinantes para el logro de los objetivos y qué aspectos clave de estos factores deben medirse. En segundo lugar, que se sepa cómo medir: qué método o qué unidad de medida debe emplearse".

La implantación de un sistema de indicadores dentro de una organización genera ciertas resistencias; entre ellas cabe destacar las derivadas de la dificultad del proceso:

- Dificultades para medir los inputs. El principal obstáculo se refiere a la dificultad para calcular ciertos costes. Las razones son la complejidad que presentan los organismos públicos, así como la elevada heterogeneidad de los componentes de coste, y el retraso en cuanto a la aplicación de la contabilidad de costes en el sector público.
- Dificultades al medir los outputs:

a) Inexistencia de un indicador general como el resultado en las empresas Si bien en el sector privado se hace bastante fácil concretar un indicador general como los beneficios o pérdidas que presenta una sociedad mercantil, para una actividad pública resulta mucho más complicado establecer un indicador de tipo genérico.

b) Dificultad para fijar y cuantificar determinados objetivos de carácter social.

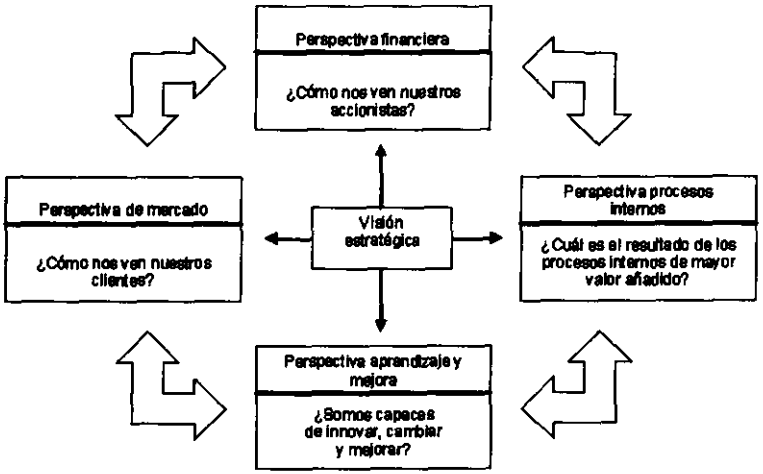
c) Dificultades para medir los beneficios sociales derivados de la actividad de la organización.

d) En ocasiones no se registran los efectos favorables y desfavorables sobre los outputs de otros servicios.

2.3.2 Cuadros de mando

Sustentada en el uso de indicadores se detecta la incorporación de cuadros de mando como técnica de medida de la gestión, para ofrecer una visión de conjunto. El Cuadro de Mando Integral[12] (CMI) es un modelo que integra los indicadores financieros con indicadores no financieros y los interrelaciona en un esquema que permite comprender las interdependencias entre los distintos elementos,[13] así como su coherencia con la estrategia y la visión de la organización, que constituye el centro del modelo, como muestra la figura 4.

Figura 4: Cuadro de Mando Integral



La importancia de las distintas perspectivas contempladas por el CMI varía según el tipo de organización y el modelo de gestión. Además, el proceso de implantación debe realizarse de forma gradual, comenzando por elaborar cuadros de indicadores básicos, que en un nivel más avanzado se articulen en cuadros de indicadores departamentales, formando la selección de los mismos el CMI. El CMI contempla el enlace entre la estrategia y los indicadores, que dependerá del proceso de personalización del mismo a cada organización, siendo, por tanto, flexible.

La utilización de medidas de la gestión por si sola no mejora el funcionamiento de la organización; en cambio combinada con la comparación y la identificación de las mejores

prácticas puede identificar las áreas susceptibles de mejora.

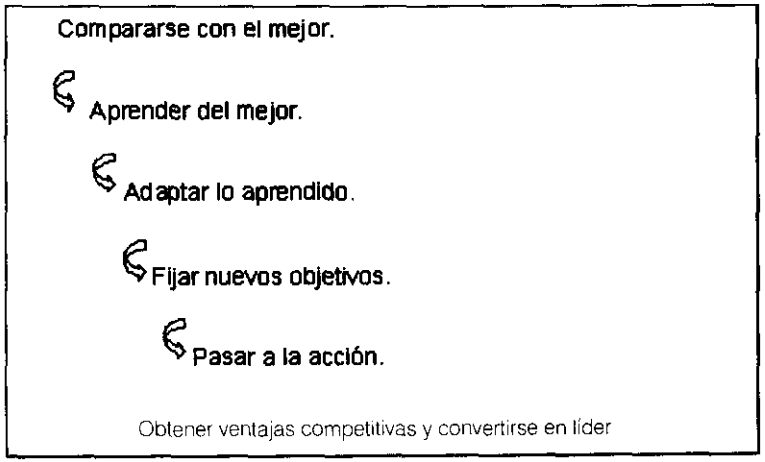
2.4 EL BENCHMARKING

Benchmark es un punto de referencia respecto del cual podemos realizar un tipo de medición. Necesitamos para ello disponer de indicadores de gestión, tanto internos como del resto de organizaciones. A través de benchmarking podemos determinar el benchmark de referencia para nosotros. Con ello estableceremos cuáles son las diferencias y a continuación los objetivos que debemos perseguir para eliminarlas. Así, por benchmarking se entiende "el proceso de identificar e importar las mejores prácticas para mejorar la gestión" (KEEHLEY ET ALT., 1997, p. 39). La figura 5 detalla el proceso del benchmarking.

Se puede hablar de distintos tipos de *benchmarking* (AECA, 2000, pp. 81-82):

- Interno: el proceso se realiza dentro de la propia organización, entre distintas áreas o parcelas de la misma, tomando como punto de referencia la que presente mejor situación en ese aspecto considerado.
- Externo: comparación con otras organizaciones, que normalmente es el que ostenta la condición de "líder" en ese ámbito concreto.
- Competitivo: sin contar con el consentimiento de la organización con la que se compara.
- Cooperativo: entre empresas o unidades que se ponen de acuerdo para compartir conocimientos y obtener mejorar de esa actividad.

Figura 5: Proceso de Benchmarking



Benchmarking se está convirtiendo en una herramienta cada vez más popular para transferir las mejores prácticas en el sector público. La figura 6 recoge algunos de los recursos disponibles en Internet sobre Catálogos de Buenas Prácticas en distintos ámbitos de actuación del sector público. También se ha utilizado con eficacia como herramienta para controlar y para evaluar la eficacia de la misión y los procesos genéricos del servicio de las organizaciones públicas.

Facilita un cambio radical en la cultura de organización, y apoya esfuerzos continuos y sostenidos hacia la mejora. La significación principal del benchmarking está en aprender de otros. La capacidad de adaptarse y el cambio son los ingredientes principales del proceso.

Figura 6: Ejemplos de Catálogos de Buenas Prácticas

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS
http://www.ciat.org/buen/buen_index.asp
CIUDADES PARA UN FUTURO MÁS SOSTENIBLE
http://habitat.aq.upm.es/bpn/lista.html
RED INTERGUBERNAMENTAL IBEROAMERICANA PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA
http://www.tt.mtas.es/ribercgi/es/asp/riberlup.asp?modo=buenap
BUENAS PRÁCTICAS LOCALES DE EMPLEO
http://www.diba.es/promocio_ economica/bones_practiques/bienvenida.htm
SISTEMA DE INFORMACIÓN DE EXPERIENCIAS DE GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE
http://www.gestionpublica.gov.cl/buenaspracticas/index2001.html
BANCO DE BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN MUNICIPAL SOCIALISTA
http://experiencias.psoe.es/index.php
BANCO DE BUENAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO Y GESTIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL
http://www.diba.es/bbp/cat/default.htm
RECOPILACIÓN DE EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS
http://www.respondanet.com/spanish/buenas_practicas.htm
BANCO DE EXPERIENCIAS LOCALES
http://www.unq.edu.ar/bel
LAS MEJORES PRÁCTICAS EN EL DESARROLLO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
http://www.siscom.or.cr/reg_mpra.htm
BUENAS PRÁCTICAS EN CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE
http://www.csostenible.net/construccions/buscador/castella/busc1.asp
BUENAS PRÁCTICAS EN GESTIÓN URBANA Y SOSTENIBILIDAD
http://europa.eu.int/comm/urban/
PUBLIC SECTOR BENCHMARKING SERVICE
http://www.benchmarking.gov.uk/default1.asp

Además, el benchmarking es una herramienta que garantiza la mejora continuada y de ayuda al desarrollo e implantación de nuevas políticas y estrategias en la organización, así como para el establecimiento de nuevos objetivos.

2.5 LA REVISIÓN DEL SISTEMA

El quinto elemento es la revisión del sistema, es decir, el proceso de evaluación. Este proceso puede separarse en dos fases: la revisión del sistema y la evaluación de los resultados alcanzados. La evaluación del sistema indica cómo se ha desarrollado el proceso y las áreas que podrían modificarse para hacer que el proceso se desarrollase mejor. La evaluación de los

resultados consiste en comprobar los resultados alcanzados a la luz de la información recogida durante las fases de medición de la gestión y benchmarking. Los resultados alcanzados podrían no ser los deseados, siendo necesario revisar y modificar las metas, objetivos, el plan de trabajo o las prioridades presupuestarias.

Cuando se intenta mejorar la gestión es importante revisar el proceso. Uno de los mejores conceptos para conseguirlo es la mejora continua. Normalmente referida a y usada como técnica de mejora de la gestión, el concepto es válido y útil para monitorear el Sistema de Gestión Pública. De acuerdo con JOHNSTON (1993, p. 63) la mejora continua requiere por una parte recoger de forma continua la información de los ciudadanos y usar ese feedback para dirigir la mejora y, por otra, formar equipos de personas que trabajen en la resolución de problemas, entrenados para ello y comprometidos con la satisfacción del ciudadano.

La mejora continua como la estrategia principal de una organización. Este enfoque de mejora continua permite romper la estructura jerárquica de una organización, para crear equipos de resolución de problemas, con el compromiso de prestar un servicio de calidad.

3. CONCLUSIONES

En resumen, el diseño e implantación adecuada del proceso de gestión en las organizaciones públicas resulta fundamental para que se adapten a los valores emergentes que caracterizan un entorno en constante cambio. Dicho proceso involucra la relación de la planificación estratégica con el proceso presupuestario, la medición de los resultados alcanzados y su comparación con los esperados o con los de otras organizaciones y la revisión del progreso de todo el proceso.

Este sistema dotará a los políticos y gestores públicos de las herramientas necesarias para apoyar las decisiones a tomar, a la vez que para rendir cuentas ante los ciudadanos. Es una forma de eliminar esfuerzos de gestión duplicados dentro de una organización y relacionar la planificación estratégica con el presupuesto como camino para informar a los contribuyentes de los costes asociados a la implementación de las metas y objetivos identificados en la planificación estratégica. Midiendo la gestión se puede determinar el grado de eficiencia, efectividad y equidad de las metas y objetivos estratégicos. Este proceso puede conducir a mejoras de la gestión en todas las funciones dentro de la organización. Además, tienen como hilo conductor la creación de un marco de responsabilidad para la gestión de los servicios, ante el concepto tradicional de la Administración, basado en el cumplimiento formal de normas.

BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA) (2000): Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Serie *Principios de Contabilidad de Gestión*, Nº 16, AECA, 2ª edición, Madrid.

AUDIT COMMISSION (1991): *Citizen's Charter Indicators*. - (1999): *Local Authority Performance Indicators 1998/1999*, Audit Guide.

BLACKERBY, P. (1994): *History of Strategic Planning*, disponible en http://www.blackerbyassoc.com/history.html

BLUNDELL, B. Y MURDOCK, A. (1997): *Managing in the public sector*, Butterworth Heinemann.
BOSTON, J. Y PALLOT, J. (1997): "Linking strategy and performance: developments in New Zealand Public Sector", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, Nº 3. BUENO, E. (1987): *Dirección estratégica de la empresa*, Pirámide.
CARRERAS, J. M. (1998): "Indicadores de gestión de los servicios públicos locales", *Auditoría pública*, Nº 13-14, junio, pp. 7-14.
DE FORN, M. (1988): *Sistemas de información y gestión para la Administración Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
DE VAL PARDO, I. (1999): "Perspectiva estratégica en la gobernabilidad de los entes locales: esbozo", *Cuadernos de documentación e información municipal*, Nº 43, pp. 77-88.
DERLIEN, H.U. (1997): "Modernización administrativa: ¿moderna, modernista, postmodernista?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 7-8, pp. 13-25.
FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997): *Planificación estratégica de las ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona.
FRIEDMAN, M. (1997): *A guide to developing and using performance measures in results-based budgeting*, Maryland Department of Human Resources, Baltimore.
GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDAR BOARD (GASB) (1994): *Service Efforts And Accomplishments Reporting, Statement Nº 2.*
HARRISON, A. (1991): *El control del gasto público (1979-1989)*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE) (1997): *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público*, Madrid.
JOHNSTON, K.B. (1993): *Busting Bureaucracy: How toconquer your organization's worst enemy*, Homewood, Irwin.
KAPLAN, R.S. Y NORTON, D.P. (1996): *The Balanced Scorecard*, Boston: Harvard Business School Press.
KEEHLEY P., MEDLIN, S., MACBRIDE, S., Y LONGMIRE, L. (1997): *Benchmarking for best practices in the Public Sector*, San Francisco, Jossey-Bass.
LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A. (1992): *El control de gestión en la Administración Local*, Gestión 2000, Barcelona.
MERCER, J.L. (1991): *Strategic Planning for public managers*, Wesport, Quorum.
MORA CORRAL, A. J. Y VIVAS URIETA, C. (2000): "Técnicas de análisis de datos para el Cuadro de Mando Integral", *Auditoría Pública*, Nº 20, marzo, pp. 49-54.
MORETA SANTAMARÍA, A. (2000): "Técnicas presupuestarias modernas", Análisis Local, Nº 31, julio-agosto, pp. 41-50.
OCDE (1990): *Public management developments. Survey 1990*, OCDE, París.
- (1991): *Public management developments. Update 1991*, OCDE, París.
- (1995): *La Gestion Publique en mutation. Les réformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, París.
ORTÚN, V. (1993): *Gestión Pública*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía Pública, Documentos de Trabajo.
OXLEY, H. (1993): *El sector público en los 80 y experimentos de política pública para los 90*, Fundación BBV, Programa de Estudios sobre Economía Pública, Documentos de Trabajo.

PABLOS RODRÍGUEZ, J. L. (1997): *Gestión en información contable en las Entidades Locales*, Instituto de contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), Madrid.
SHEPHERD, G. Y VALENCIA, S. (1996): "Modernizing the public administration in Latin America: Common problems, no easy solutions", en *Conferencia sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Madrid.
WANG, X. (2000): "Performance measurement in budgeting: a study of county government", *Public Budgeting and Finance*, 20 (3), pp. 102-118.
ZAPICO GOÑI, E. (2000): "Técnicas "modernas" de presupuestación: limitaciones y posibilidades para su introducción", *Análisis Local*, Nº 31, julio-agosto, pp. 25-40.
ZERILLI, A. (1990): *Fundamentos de la organización y la dirección general*, Deusto, Bilbao.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Beatriz Rodríguez Prieto
Dra. en Administración y Dirección de Empresas
Profesora de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Oviedo

Dirección postal:
E. U. Jovellanos de Gijón
C/ Francisco Tomás y Valiente, Nº 1
33201 Gijón – Asturias - España
Tlfno.: +34 985 18 22 00
Fax.: +34 985 18 21 61
E-mail: beatrizr@correo.uniovi.es

NOTAS

[1] HARRISON (1991) ofrece un interesante y detallado análisis crítico sobre la experiencia británica a lo largo de la década de 1979-1989. En OCDE (1990 y 1991) se recoge abundante información sobre las experiencias de gestión pública llevadas a cabo en los países miembros. OXLEY (1993) describe y valora algunas de estas experiencias.

[2] La terminología difiere de un país a otro y ha cambiado en los últimos años; los procesos de mejora de la Administración (modernización) pueden encontrarse referidos bajo la denominación de Gerencialismo, Nueva Gestión Pública o Modernización administrativa (DERLIEN, 1997).

[3] ORTÚN (1993) y SHEPHERD Y VALENCIA (1996) identifican como principales rasgos del gerencialismo los siguientes: mayor peso de los elementos competitivos; importación de técnicas de gestión empresarial; gestión profesional activa y discrecional; medidas explícitas sobre objetivos, resultados, rendimientos, costes e impacto sobre el bienestar; presupuestación realizada en términos de objetivos e indicadores; énfasis en productos finales frente a procesos; desagregación del sector público en unidades manejables (departamentos, divisiones, módulos o agencias), controles presupuestarios menos específicos y orientados a la evaluación ex post; y cultura de servicio orientada al usuario.

[4] La palabra Estrategia tiene su origen en el término griego "strategо" resultante de la combinación de stratos o ejército y ego o líder, que hace referencia al comité que existía en Atenas, integrado por los distintos generales. Al respecto puede consultarse FERNÁNDEZ GÜELL (1997, pp. 18 y ss.). Sobre la historia de la planificación estratégica puede verse BLACKERBY (1994).

[5] Las prestaciones de los servicios públicos se ven afectados por cambios del entorno que contextualizan los problemas estratégicos que deben afrontar y que se conciben como "el análisis y desarrollo de los retos e impactos, de las amenazas y oportunidades, externas e internas a que se enfrentan" (BUENO, 1987).

[6] En este sentido, DE VAL PARDO (1999, p. 79) entiende que los Servicios Públicos se beneficiarán con la óptica estratégica porque gracias a ella sabrán lo que están tratando de hacer, tomarán conciencia de sus recursos y capacidades, procederán con actitud proactiva según los acontecimientos y unificarán la toma de decisiones.

[7] Algunos autores cuestionan la importancia de la planificación estratégica en el entorno actual. BOSTON Y PALLOT (1997, p. 386) se expresan así: "De cara a los acelerados cambios (tales como la revolución de la información, la globalización, y la democratización en comunidades y lugares de trabajo), la planificación estratégica se ha visto atacada porque la predicción de las discontinuidades es virtualmente imposible y las predicciones son casi invariablemente erróneas y su sistema analítico de cálculo pierde la información más "sutil" y los matices importantes. A diferencia de la planificación estratégica, el pensamiento estratégico está basado en la creatividad, la intuición y el aprendizaje organizativo; las estrategias a menudo no pueden desarrollarse sobre un esquema y concebirse perfectamente, sino que deben ser libres de aparecer en cualquier momento y lugar de una organización".

[8] MERCER (1991, p. 7) pone de manifiesto que un proceso de planificación estratégica que no esté relacionado con el presupuesto carece de relevancia.

[9] ZAPICO GOÑI (2000) resume los principales obstáculos para la puesta en marcha de este tipo de presupuestación.

[10] Ejemplos de estas actuaciones son: "Public Service 2000" en Canadá, las reformas de Nueva Zelanda y Australia en 1990, las de Finlandia y Noruega en 1992, o la *"National Performance and Results Review"* norteamericana en 1993.

[11] Al respecto pueden consultarse GASB (1994) y AUDIT COMMISSION (1991, 1999).

[12] Los orígenes del Cuadro de Mando Integral se remontan a una investigación iniciada en 1990 en el Instituto Nolan Norton, con la esponsorización de KPMG y el asesoramiento del profesor R. KAPLAN, sobre medición de resultados de gestión. Fruto de esta investigación es la publicación en 1996 del libro *"The Balanced Business Scorecard"*, que presenta el modelo y recoge diversas experiencias.

[13] La aplicación de técnicas estadísticas facilita la comprensión de los datos suministrados por el CMI, permitiendo interpretar la información de forma dinámica. Al respecto puede consultarse MORA Y VIVAS (2000).