

## Hacia la convergencia de la información publicada por los entes locales

CLARA ISABEL MUÑOZ COLOMINA  
MARÍA CAMPOS FERNÁNDEZ  
ELENA URQUÍA GRANDE  
*Universidad Complutense de Madrid*

ELISA ISABEL CANO MONTERO  
*Universidad Castilla La Mancha*

*Recibido: Septiembre 2006*  
*Aceptado: Octubre 2006*

### Resumen

La convergencia de los sistemas de información contable es el eje central de la reforma contable internacional. Las entidades locales no son ajenas a este proceso y desde otra perspectiva, la medida de la «performance», se están desarrollando diversas iniciativas, como son los casos de Londres, en el marco de la *Audit Commission*, y Madrid pilotado en el marco de la Federación Española de Municipios y Provincias. Este estudio realiza una comparativa y una propuesta de indicadores para la mejora continua de la información, aplicada a los servicios relacionados con la infancia y la familia en los dos ayuntamientos.

**Palabras clave:** armonización contable, contabilidad pública, entes locales, indicadores, comparabilidad.

**Clasificación JEL:** M4, H83.

### 1. Introducción

La internacionalización y globalización de la economía implica necesidades cada vez más amplias de información para la toma de decisiones, sus usuarios demandan, además, que esa información sea fundamentalmente comparable. Para ello, previamente se han tenido que realizar procesos de convergencia, de homogeneización, entre los diversos y múltiples sistemas preexistentes.

Este proceso se ha ido llevando a cabo progresivamente en el ámbito de las entidades privadas, la internacionalización de los mercados financieros exigía cambios en los sistemas de información, que han supuesto una importante armonización de la información contable y un marco normativo en la Unión Europea.

Este cambio respecto a las necesidades de información de los usuarios, afecta igualmente al tipo de herramientas necesarias para procesarla, susceptible de proporcionar una

perspectiva global de la situación. Entre estas herramientas se encuentran los informes de gestión pública, en los que se facilita información sobre los objetivos, las actividades y finalmente del grado de consecución de los objetivos previamente definidos. De esta manera se obtiene información sobre el resultado global de la entidad pública, tanto desde la perspectiva presupuestaria, del cumplimiento de la legalidad, como desde la puramente operativa, de gestión. Es decir, los informes de gestión pública se basan en los dos grandes paradigmas básicos de la información contable pública: la rendición de cuentas y la utilidad de información de contabilidad.

Lograr información comparable de la gestión pública en el marco de la Unión Europea para conseguir su convergencia desde la perspectiva de la contabilidad de las Entidades Públicas es un desafío, en cierto modo, similar, pero diferente al de lograr la convergencia en la información contable del sector privado (Brignall, S. and Modell, S., 2000), (Radnor, Z. and McGuire, M., 2004). Los sistemas tradicionales de contabilidad pública están muy ligados y sujetos a las leyes presupuestarias y de finanzas públicas, por lo que su convergencia es, por ahora, muy compleja, pero no tanto para la información sobre la gestión pública donde se puede elaborar una metodología que permita la comparabilidad mediante un mismo cuadro de indicadores de gestión. En esta línea se viene trabajando en el ámbito de la administración local, donde se han llevado a cabo experiencias prácticas, ya consolidadas, en la medición de los resultados de la gestión pública, como el caso del Reino Unido, con la *Audit Comisión*. Actualmente en España a través del proyecto piloto de la Federación de Municipios y Provincias (FEMP) se está trabajando en la elaboración y publicación de indicadores para la comparabilidad entre entes locales. Contar con una herramienta de gestión como pueden ser estos indicadores, bien utilizados, contribuyen a incorporar la mejora continua, puesto que la posibilidad de comparación entre los distintos entes locales, permite aprovechar las sinergias positivas de los demás, por tanto, mejorar la gestión y prestación de los servicios; argumento sostenido por la filosofía de *benchmarking* y analizado en una amplia bibliografía (Bowermann, M et al, 2002, 2001 y 1995), (Boyne, G., 2000), (Davis, P., 1998), (Hinton, M. et al., 2000), (Sanderson, I., 2001). La posibilidad de hacer benchmarking consideramos que debe ser un objetivo básico en el desarrollo y aplicación del proyecto FEMP en España, cuya consecución dependerá en gran medida del cambio en la organización, de lo contrario, quedará recogido a título formal sin capacidad de ofrecer resultados (Taylor, P.J. and Pierce, J.L., 1999) (Bouckaert, G. and Peters, B.G., 2002), (Propper, C. and Wilson, D., 2003), (Townley, B. et al., 2003), (Higgins, P. et al., 2004), (Rashman, L. and Radnor, Z., 2005).

El objetivo de este artículo es presentar la experiencia piloto desarrollada para el Ayuntamiento de Madrid, en el marco del proyecto piloto FEMP, y analizar las similitudes y diferencias con las experiencias desarrolladas en otros países, en concreto hemos tomado como objeto de comparabilidad los servicios sociales de infancia y familia que reciben los ciudadanos de dos ciudades europeas: Londres y Madrid. Para ello se ha tenido en cuenta la diferencia de desarrollo de los dos sistemas, el de la *Audit Comisión* (AC) consolidado en el tiempo y basado en un sistema de retroalimentación respecto a las necesidades de información de todo tipo de usuarios mientras, que el del proyecto FEMP acaba de comenzar, por ahora presenta un marco más básico y todavía no es conocido por la totalidad de sus potenciales usuarios.

Para ello se presenta el marco metodológico del proyecto FEMP y su aplicación al Ayuntamiento de Madrid en la primera área de aplicación, la de los servicios sociales, en concreto a los servicios dirigidos a la infancia y a las familias, para posteriormente efectuar su comparación con la información publicada por el Ayuntamiento de Londres, finalizando con una propuesta de indicadores que parte del marco diseñado por la FEMP pero que persigue la elaboración de una herramienta dinámica que permita la comparabilidad y la convergencia a nivel internacional.

## **2. Hacia la mejora continua de las entidades locales. Estado de la cuestión**

El marco de armonización contable internacional requiere una transformación hacia las necesidades de información que tienen los diferentes usuarios pues los requisitos que demanda la sociedad son cada vez más exigentes. En el caso del sector público las demandas de información de los usuarios también se han incrementado y ampliado. A nivel internacional ha habido importantes aportaciones para mejorar la necesaria rendición de cuentas, como el observatorio creado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y el documento elaborado por el Public Governance and Management (PUMA, 2004, 2002), «Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen» (2002) o «La Modernisation du secteur publique: axer la gouvernance sur la performance» (2004); o en las Naciones Unidas el Department of Economic and Social Affairs y su Division for Public Administration and Development Management que ha publicado recientemente «Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what Works» (UN, 2006); o los trabajos desarrollados por la Comisión Europea para la mejora de la Gobernanza de las administraciones públicas, entre los que destaca su Libro Blanco (CE, 2001); o la publicación del Governmental Accounting Standard Board (GASB, 1998) «Performance Measurement Information Clearinghouse for Governments» en el que se destaca que la comprensibilidad, fiabilidad, relevancia, oportunidad, comparabilidad y consistencia, es fundamental en la información externa de los entes locales.

La internacionalización de las finanzas públicas y concretamente en la Unión Europea en gran parte se basa en el acuerdo sobre el control de los recursos públicos, concretamente la deuda y el déficit público, medidos en términos de contabilidad nacional. Este hecho genera un importante desarrollo de las medidas de eficiencia en la gestión de los recursos públicos, tanto a nivel operativo como en los sistemas de control y de rendición de cuentas.

Factores que están presionando sobre las actuales organizaciones públicas, que se ven avocadas al cambio, en este sentido es amplia la bibliografía que argumenta el giro de la cultura organizacional y de la necesidad de cambio en las mismas (Deal, T.A. y Kennedy, A., 1985), (Robbins, S., 1991), (Kettl, D., 1997). Al cambiar la cultura de las organizaciones, sus gerentes tienen que tratar de manejar el cambio con una visión proactiva (Stewart, J., 1992) por lo que necesitan las herramientas adecuadas. Para ofrecer la calidad que demandan los ciudadanos-usuarios en este contexto de cambio de cultura organizacional, es precisa a priori su definición empezando por la identificación de las necesidades de

todos los integrantes de la cadena de valor. Atendiendo a todos los aspectos físicos, económicos y sociales, estamos de acuerdo con Juran (1978) cuando opina que calidad es pensar y planear desde dentro del producto o servicio. Al referirnos a servicios públicos, esta filosofía obliga a la Administración Pública a disponer de unos modelos de gestión, aptos para cumplir las normas de funcionamiento encaminadas a la consecución de resultados y a la mejora continua de los servicios ofrecidos; en este planteamiento el concepto de calidad implica que se ofrezcan productos o servicios susceptibles de ser comparados, donde el ciudadano adquiere un papel relevante. Las administraciones locales públicas tendrán que trabajar con una orientación de planificación estratégica, centrándose en los resultados y en el ciudadano para satisfacer sus requerimientos.

Igualmente, disponer de un programa de mejora de rendimiento de una organización y de la calidad de los servicios públicos, conlleva metodológicamente a la elaboración de una serie de fases: en primer lugar, la creación de la necesidad del cambio de cultura hacia la Nueva Gestión Pública y por tanto a la incorporación de las herramientas de gestión empresarial (Hood, C., 1991), (Moore, M.H.1998); en segundo lugar, la existencia de un marco explícito asumido por un centro de responsabilidad; posteriormente el consenso de los gestores sobre el método a aplicar y la información a elaborar; y finalmente, cuando todas las fases anteriores estén consolidadas, la información elaborada para ser fiable deberá ser verificada y auditada por un organismo público externo.

En general a nivel internacional las administraciones públicas más dinámicas están proponiendo y presentando informes que reflejan y potencian la transparencia en la gestión mediante la difusión de los sistemas de medida del proceso realizado y de los logros obtenidos, en Reino Unido (Jones, S., 2004), (Kurumaki, L. and Millar, P.; 2006), (Rashman, L. and Radnor, Z.; 2005), (Wilson, J.;2004), en EEUU (Ammons, D. et al., 2001), (Carmeli, A. and Kemmet, L.; 2006), en Australia (Kloot,L; 1999), (Mucciarone, M. and Neilson, J., 2006) o en Canadá (Borgault,J. and Tremblay, Y., 2002), (Pollanen,R., 2005).

Desde hace años son muchos los entes públicos españoles preocupados por encontrar referentes que permitan medir de forma coordinada la gestión económica y social que realizan ([www.munimadrid.es](http://www.munimadrid.es), [www.valencia.es](http://www.valencia.es), [www.gijon.es](http://www.gijon.es), etc.). También es un tema de preocupación para los estudiosos de la información contable pública, de ahí que exista un elevado número de publicaciones sobre indicadores para la gestión pública, tanto en España, (Norverto et al, 1999) (Barco, J., 1998), (López, A. y Navarro, A.1997), (Navarro, A. 1998), (Navarro et al., 2001), (López, A., Fernández, M. M; 2004), (Muñoz, C. y Campos, M., 2000). Sin embargo, hasta la fecha, no se había avanzado en el cambio de cultura gerencial que representa participar voluntariamente en la puesta en común de datos.

La elaboración y publicación de información comparable sobre la gestión pública, basada en sistemas de indicadores de *performance* en el seno de la Unión Europea es uno de los retos más importantes a conseguir. En este sentido son destacables las reformas legislativas emprendidas en diversos países, que permiten el establecimiento de sistemas de indicadores de resultados para medir la gestión pública, como el caso de España (Ley General Presupuestaria de 2003) o Francia (Ley de Finanzas Públicas de 2005). Estos avances en las normas de las finanzas públicas están impulsando igualmente la existencia de trabajos y experiencias

piloto que tiene como objetivo calcular los costes de gestionar servicios públicos con la finalidad de establecer sistemas de comparación que permitan mejorar la economía, la eficiencia, la eficacia y la calidad de su prestación.

Aplicar esta idea en el seno de las entidades locales, es una experiencia práctica que ya se realiza en algunos países europeos. *La Audit Commission* lleva años trabajando en la mejora continua de los servicios, cuya consecución obliga a la gestión de la información, y a disponer de indicadores claves, que permitan identificar y controlar la eficiencia y calidad de los servicios. En Inglaterra, este organismo, en colaboración con la *Association of Directors of the Social Services Department* y la *Commission for Social Care Inspection* (creado in 2004) o Comisión de Inspección de Bienestar Social, ha desarrollado una herramienta para evaluar los datos de los entes públicos que consiste en un marco de indicadores de referencia llamado CPA (*Comprehensive Performance Assessment*) o Marco de Evaluación Integral de los resultados de la Gestión.

En España una de las experiencias más innovadoras en la configuración de sistemas de indicadores de gestión que faciliten, tanto la rendición de cuentas a la sociedad como el suministro de información útil al gestor, es la impulsada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a través del proyecto piloto «Indicadores para la comparabilidad». Este proyecto tiene como primer objetivo el diseño de una batería de índices de *performance* que comparan la actuación de algunos entes locales españoles, en segundo lugar se pretende generar una cultura gerencial de la gestión pública (Nueva Gestión Pública o Gobernanza) y en tercer término se pretende realizar una publicación que aborde, desde una perspectiva y una metodología común hasta la comparabilidad sobre aspectos básicos de la gestión pública local.

La experiencia piloto ha reunido a ayuntamientos y equipos de investigación universitarios de España que en una primera fase se ha elegido como temas para comparar: «Servicios Sociales», «Tratamiento y Eliminación de Residuos» y «Actividades Deportivas» y en una segunda fase se ha ampliado a «Policía» «Educación» y «Cultura». La batería de indicadores elegidos y consensuados no sólo tiene una perspectiva externa, sino que también puede formar parte del Cuadro de Mando de la entidad, mejorando la información suministrada a los usuarios en el marco de la Nueva Gestión Pública y ofrecer todas las ventajas de hacer *benchmarking*.

### **3. El Proyecto FEMP como propulsor de información comparable entre entes locales**

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) como asociación que agrupa a las entidades locales del Estado Español (más de 6.900 municipios) tiene entre sus fines fundacionales y estatutarios: la prestación de toda clase de servicios a las entidades locales; el desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local basado en la autonomía y solidaridad entre ellas y la gestión de programas del Gobierno destinados al ámbito local ([www.femp.es](http://www.femp.es)).

Esta institución, consciente del reto que tienen las administraciones locales de ser más eficientes, ha impulsado el macroproyecto «Indicadores para la Comparabilidad» para desarrollar una experiencia piloto al que se han adherido 11 Ayuntamientos y Universidades españolas (ver Anexo I) con dos objetivos complementarios y secuenciales:

- i) diseñar para cada Ayuntamiento un sistema de cálculo de costes basado en la trazabilidad de las actividades necesarias para la prestación de los servicios públicos.
- ii) elaborar un batería de indicadores de gestión que aplicando una metodología común posibiliten la comparación de resultados y sirvan de base para la toma de decisiones más eficaz tanto desde el punto de vista económico como social (Protocolo del convenio, 2004).

El diseño del sistema para asignar costes y la elaboración de los indicadores siguen una metodología unificada y se realiza por las universidades participantes en colaboración con los responsables de cada ente local.

En la filosofía del proyecto FEMP está latente una doble perspectiva de utilidad: interna y externa. Desde la perspectiva interna, 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 las 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 preparada para apoyar al proceso de presupuestación y pretende ser útil tanto a sus gestores como a los de otros departamentos.

En este sentido el Proyecto Piloto con el trabajo desarrollado en los 11 Ayuntamientos y, en concreto en el de la ciudad de Madrid, pretenden aportar evidencias empíricas, para avanzar en la difusión de su utilidad como herramienta de gestión para los entes locales.

Desde la perspectiva externa, el proyecto en su contenido de indicadores tiene la visión y misión de ser una guía, para la primera experiencia nacional que estamos mencionando y que se plasma en el documento «Indicadores para la Comparabilidad entre Ayuntamientos». La guía está destinada a conseguir unos referentes que permitan contrastar la actuación de las ciudades españolas en diversas prestaciones públicas. A este respecto queremos insistir en la importancia que tiene esta iniciativa pues desde hace años son muchos los entes públicos españoles preocupados por encontrar unos indicadores clave que permitan medir de forma coordinada la gestión económica y social que realizan.

Mediante esta experiencia que se va a continuar y mejorar en los próximos años, los entes locales españoles estarán a la altura de los países europeos mas desarrollados en cuanto a transparencia y difusión de información contable sobre la gestión pública.

#### 4. Propuesta del modelo y su desarrollo: El caso del Ayuntamiento de Madrid

En el marco de la Nueva Gestión Pública se trata de ofrecer herramientas que conduzcan a una gestión más eficiente y a la optimización de los recursos, con servicios de mayor calidad, y ofreciendo más transparencia para todos los usuarios de la información o stakeholders, gestores, políticos y ciudadanos. En el caso del Ayuntamiento de Madrid la aplicación de este proyecto puede contribuir al cambio que implica la Nueva Gestión Pública, proporcionando herramientas de gestión, para el cálculo de costes y para la comparabilidad entre entes locales.

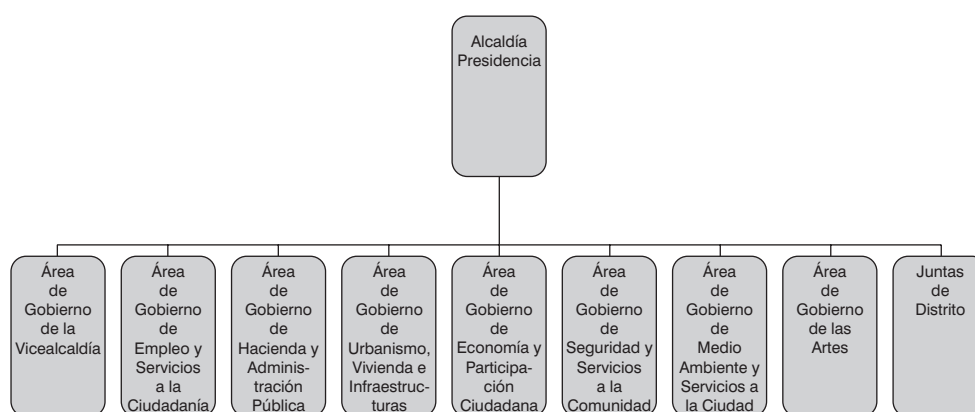
El conocimiento de la estructura de gestión de los servicios del Ayuntamiento de Madrid y las prestaciones que reciben los ciudadanos hacen posible la aplicación de este modelo.

A continuación vamos a describir la organización del Ayuntamiento de Madrid para pasar seguidamente a presentar la metodología aplicada dentro del proyecto FEMP.

##### 4.1. Ayuntamiento de Madrid: organización

El Ayuntamiento de Madrid se dota de una organización compleja con unas áreas de gobierno centralizadas, que abarcan la totalidad de servicios prestados, y una estructura descentralizada por distritos, que acercan la gestión municipal al ciudadano. Esta organización tiene como objetivo la mejor gestión y prestación de servicios a los residentes de la ciudad y a todos aquellos que diariamente acceden a la misma desde el área metropolitana o que visitan Madrid en su condición de capital del Estado Español. La estructura orgánica del Ayuntamiento de Madrid: alcaldía, áreas de gobierno y juntas de distrito es la que vemos en el gráfico 1.

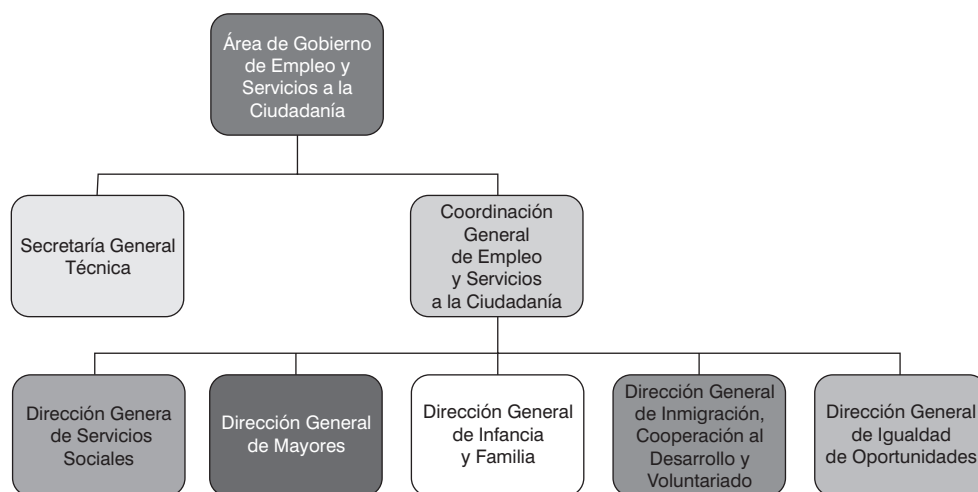
Gráfico 1. Organigrama del Ayuntamiento de Madrid



Fuente: [munimadrid.es](http://munimadrid.es)

Las áreas de gobierno se subdividen, en función de su nivel de desagregación a su vez en Direcciones Generales (Gráfico 2), con competencias claramente definidas en la gestión del gasto y en el desarrollo de las prestaciones, objetivos y actividades que permitan el cumplimiento de las políticas públicas marcadas por el equipo de gobierno municipal.

**Gráfico 2. División del Área de Gobierno de Empleo y Servicios Sociales**



Fuente: [munimadrid.es](http://munimadrid.es)

Los servicios sociales se demandan en los Centros de Servicios Sociales que dependen de las Juntas de Distrito, donde las peticiones son evaluadas por los Trabajadores Sociales y se derivan al Servicio correspondiente.

La gestión de las políticas públicas en materia social, concretamente en infancia y familia, está basada en programas presupuestarios que incluyen los objetivos y las actividades a realizar y conseguir con los recursos asignados.

#### **4.2. Perspectiva interna del proyecto: gestionar los costes de las prestaciones**

La metodología seguida para alcanzar la valoración del coste de las prestaciones sigue las pautas comunes marcadas en el proyecto piloto nacional (FEMP) cuyo objetivo principal es implantar un sistema de costes en los ayuntamientos capaz de responder a sus necesidades, teniendo en cuenta la compleja estructura organizativa y de gestión de las instituciones. En esta misma línea de trabajo se enmarca el segundo objetivo de este proyecto, la elaboración de indicadores de gestión, que complementa la aplicación del modelo de costes en cuanto a transparencia en la información y utilidad para la toma de decisiones. Estos dos objetivos se interrelacionan buscando una meta común: «conseguir la mejora continua» en cada ayuntamiento.



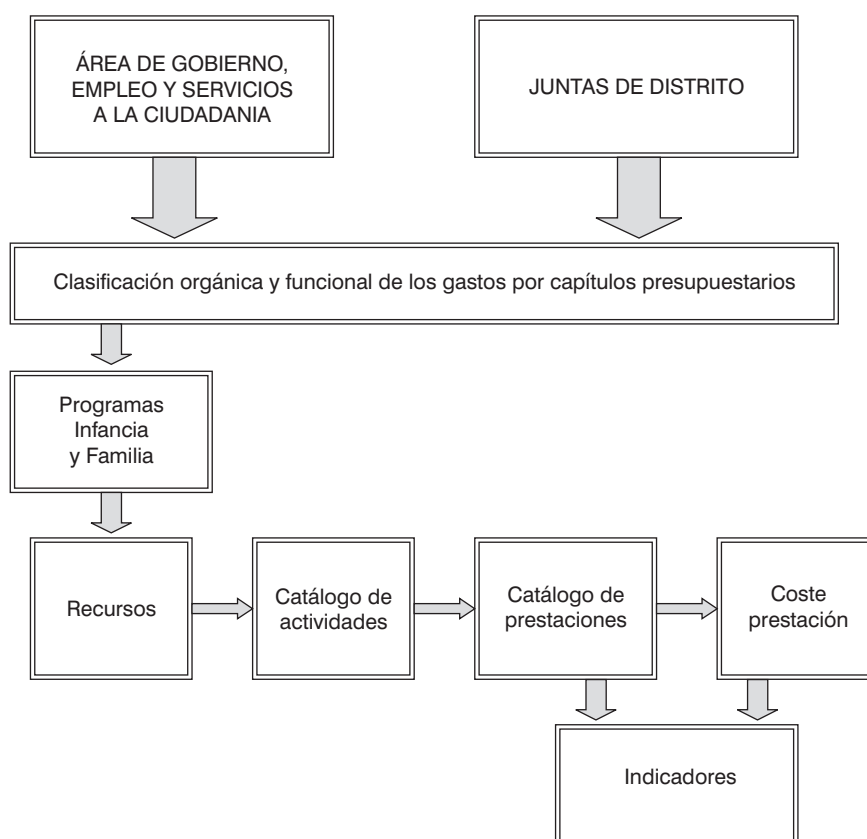
El marco conceptual de esta metodología de cálculo de costes se fundamenta en el paradigma de la información, que se plasma en el diseño de un sistema de costes (Robleda, H., 2004, 2005, 2006).

Las fases para la consecución de estos dos objetivos, se realizan por etapas consecutivas:

1. *Identificación de prestaciones*
2. *Diseño de las «trazas de coste para cada prestación»*
3. *Identificación de las actividades*
4. *Delimitación de los recursos materiales y económicos consumidos*
5. *Asignación e imputación de costes a las prestaciones*
6. *Identificación y cuantificación de los indicadores por prestaciones*

El gráfico 3 ofrece un resumen de esa secuencia.

**Gráfico 3. FASES PARA VALORAR EL COSTE DE LA PRESTACIÓN.**



Fuente: Elaboración propia.

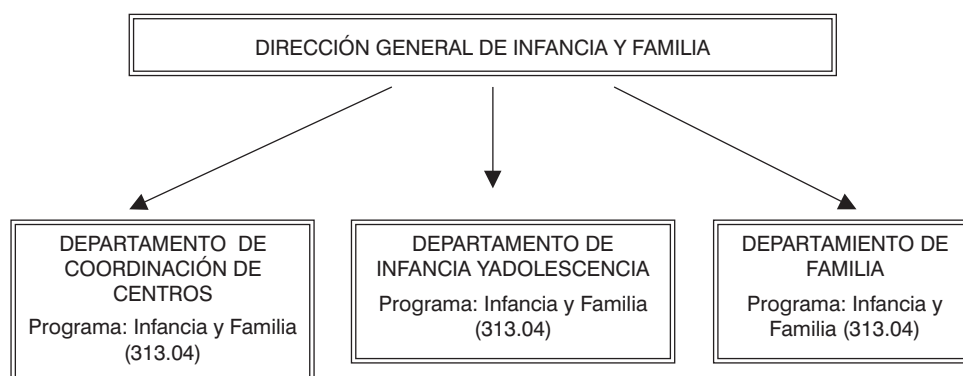
Como paso previo a su implantación, el modelo desarrollado ha sido contrastado con la opinión de los expertos del Ayuntamiento de Madrid; del intercambio de opiniones ha resultado una propuesta que combina la filosofía de identificar y gestionar actividades para el control de costes con la utilidad de los modelos orgánicos. La información resultante del modelo permite que los gestores dispongan de una estructura de costes y resultados apta para evaluar su eficiencia y, simultáneamente, realizar análisis comparativos. En cuanto a las posibilidades de valoración del coste, admite que sea valorado tanto desde la perspectiva de costes completos como de costes parciales, dependiendo del propósito para el que se requiera el dato.

Su aplicación práctica en el caso concreto de Infancia y Familia en el Ayuntamiento de Madrid ha seguido las pautas del modelo general:

#### 1. *Identificación de prestaciones:*

Entre los servicios sociales prestados a los ciudadanos se han identificado como prestaciones aquellos que por su relevancia son los portadores finales de coste, por tanto son los destinatarios de los recursos consumidos para atender cada necesidad concreta. Las prestaciones identificadas corresponden a la oferta realizada en el año objeto de estudio 2004 y para la Dirección General de Infancia y Familia que presta apoyo prioritario a los colectivos de menores, adolescencia y las familias. Su estructuración se realiza a través de tres departamentos: Coordinación de Centros, Infancia y Adolescencia y Familia (gráfico 4)

**Gráfico 4. Dirección General de infancia y familia**

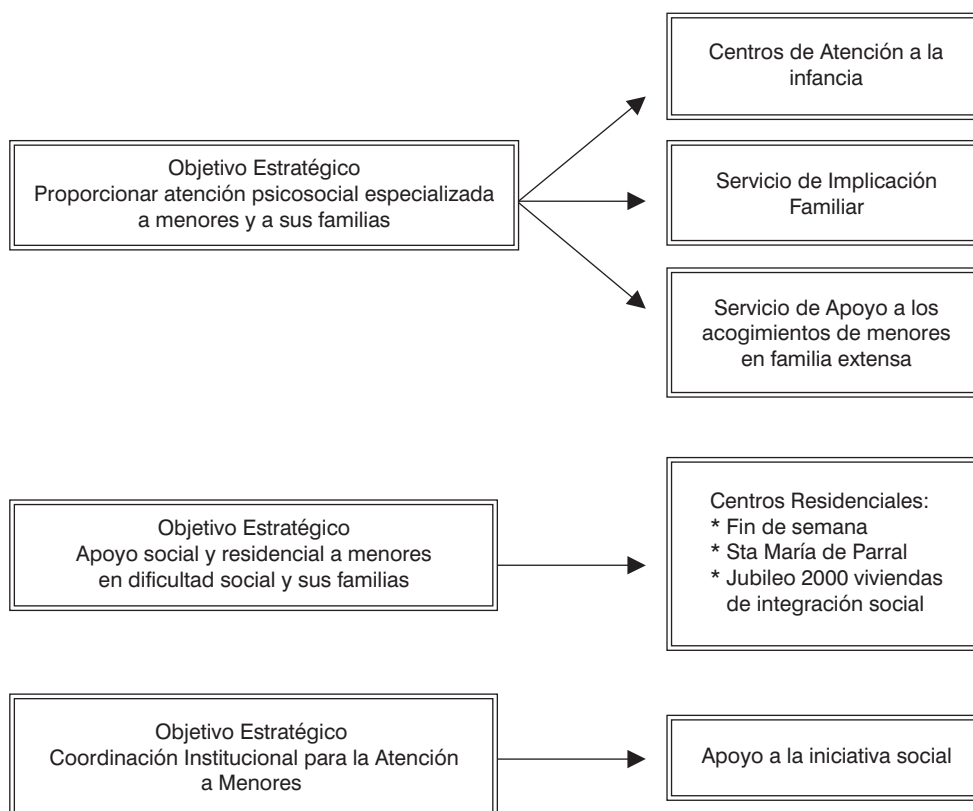


Fuente: Elaboración propia.

Esta dirección desarrolla tres líneas de trabajo dentro de su programa presupuestario (313.04). Para la consecución de los objetivos estratégicos de cada línea, se prestan una serie de servicios referidos a: familia, infancia y adolescencia y coordinación. A modo de ejemplo

presentamos los objetivos estratégicos del departamento de coordinación de centros (gráfico 5).

**Gráfico 5. Objetivos estratégicos Departamento Coordinación de centros**



Fuente: Elaboración propia.

Tras un proceso de revisión de tareas realizadas, se han identificado un total de 22 prestaciones divididas en tres departamentos básicos: Infancia y Adolescencia, Familias y Coordinación de centros, que por su importancia cuantitativa y cualitativa recogen un panorama general de la atención a este colectivo.

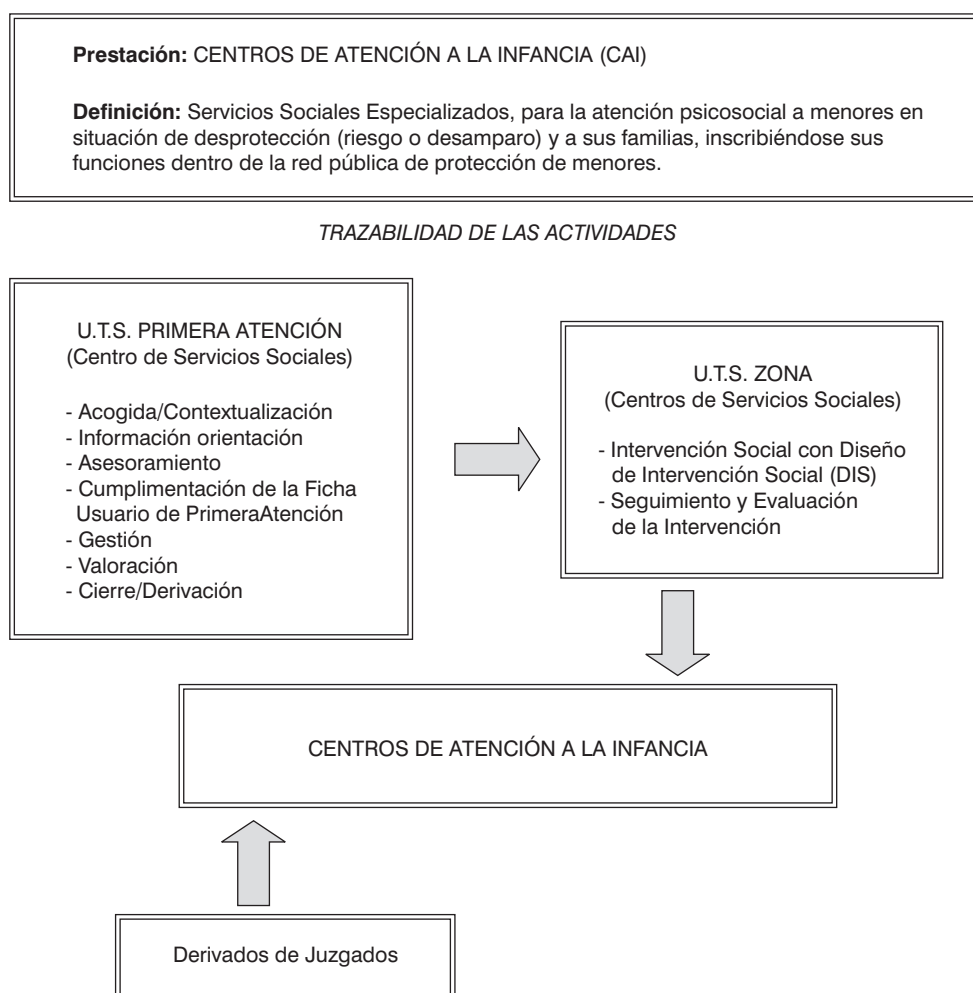
## 2. Diseño de las «trazas de coste para cada prestación»

Se ha identificando el itinerario de los recursos económicos a imputar a la gestión que necesita cada portador, de acuerdo con los expertos profesionales en la prestación. La finali-

dad es que el usuario de la información pueda reconocer tanto el flujo documental como el de costes que requiere la prestación, es decir, los recursos que se consumen hasta llegar al ciudadano. De esta forma el gestor podrá detectar los puntos fuertes y débiles de los itinerarios y actuar en consecuencia para los años posteriores.

A modo de ejemplo presentamos la traza de coste diseñada para la prestación (gráfico 6): «Centros de Atención a la Infancia»

**Gráfico 6. Prestación: Centros de Atención a la infancia**



Fuente: Elaboración propia.

### 3. *Identificación de las actividades*

Se han identificado dos tipos de actividades según la traza de coste para cada prestación. Las denominadas actividades de gestión que recogen las actuaciones necesarias para incluir o derivar al usuario al servicio que se le presta, en consecuencia generan un consumo indirecto de recursos. En general son desarrolladas por la Dirección General a la que están adscritas. Las denominadas actividades propias de la prestación que recogen las actuaciones proporcionadas al ciudadano y que generan consumo directo de recursos. Las actividades identificadas para nuestro ejemplo quedan reflejadas en el Anexo II.

### 4. *Delimitación de los recursos materiales y económicos consumidos*

Para desarrollar las actividades y en consecuencia para desarrollar la prestación, el proceso seguido para la identificación de los recursos se ha basado en localizar los medios físicos y humanos que se emplean para las actividades y, en función de ello, realizar la asignación e imputación de costes a las prestaciones. Obtenida la información cualitativa de estos recursos se ha procedido a su cuantificación técnica y económica. De forma común a todos los recursos, y para valorar la dimensión técnica del coste se ha seguido el criterio marcado por la experiencia de los profesionales; para delimitar la dimensión económica, el criterio elegido se ha basado en el coste histórico con la perspectiva de llegar a conocer el coste absorbido por la Institución. Aunque existen otras posibilidades de valoración del coste, en esta fase del Macroproyecto nacional no se ha contemplado la opción de aplicarlos.

### 5. *Asignación e imputación de costes a las prestaciones*

Entre las distintas posibilidades existentes para llegar al coste final de las prestaciones se ha elegido el sistema de coste completo «en cascada». Se pretende conocer el coste total de una prestación pero incorporando los costes gradualmente. Estos costes se han agrupado en cinco apartados (cuadro 1) siguiendo un orden secuencial de proximidad entre el recurso consumido y la prestación objeto de análisis:

- Costes directos a la prestación
- Costes indirectos propios a la gestión
- Costes indirectos de gestión administrativa
- Costes derivados
- Costes transversales

### 6. *Identificación y cuantificación de los indicadores por prestaciones*

Aunque existen publicaciones que ofrecen clasificaciones de actividades realizadas por las Administraciones públicas, (Barco, J., 1998), (AECA, 2000) la elección de indicadores es compleja. En este trabajo la selección viene dada por la identificación de las prestaciones que recibe el ciudadano, en los contenidos técnicos y económicos, de tal forma que se pueda lle-

**Cuadro 1**  
**Clasificación de costes**

---

RECURSOS
COSTES DIRECTOS:
Capítulo 1 del Personal empleado en los Centros
Psicólogos
Trabajadores Sociales
Capítulo 2: Contratas para limpieza de los centros
COSTES INDIRECTOS
Personal de la Dirección General
Jefe de Negociado
Auxiliares Administrativos
COSTES DERIVADOS
% Coste de personal dedicado a los Centros Sociales
COSTES TRANSVERSALES
% de costes procedentes

---

*Fuente:* Elaboración propia.

gar a indicadores válidos para conocer la eficiencia y eficacia de los servicios prestados. En un primer lugar hemos ido identificando indicadores primarios para cada una de las prestaciones dentro de la Dirección de Infancia y Familia, que han sido seleccionados atendiendo a la representatividad y contenido.

El cuadro 2 refleja los indicadores primarios más representativos de la prestación elegida.

**Cuadro 2**  
**Indicadores primarios**

---

<b>Indicadores primarios representativos de la prestación</b>
<b>Centro de atención a la Infancia</b>
— N.º de familias atendidas
— N.º de usuarios
— N.º de menores atendidos

---

*Fuente:* Elaboración propia.

Estos indicadores primarios no sólo han servido para valorar el volumen de prestación y cuantificar costes. También han sido la base para proseguir en el proyecto con la fase de comparabilidad entre los Ayuntamientos participantes. Llegados a esa etapa se han transformado con objeto de relacionarlos con otras magnitudes significativas, y con los rasgos que requería la comparabilidad. La resultante ha sido la agrupación de indicadores con tres perspectivas de contenidos: Actividad, Económicos y Entorno.

Acceder a la información interna ha sido posible a través de las múltiples entrevistas y contactos personales mantenidos con los distintos responsables de los servicios. En concreto se ha mantenido entrevistas de contacto para recopilación de la información, seguimiento del modelo y verificación del modelo diseñado. En este punto hemos podido constatar una vez

más la dificultad de desarrollar investigaciones empíricas en materia de contabilidad de gestión pues la voluntariedad de las personas representantes de la organización implicada es el factor cualitativo más importante para poder obtener un resultado positivo en la investigación. Este ha sido nuestro caso en las actividades y prestaciones dependientes de la Dirección General de Infancia y Familia cuya interlocutora se ha convencido desde el inicio en la utilidad del proyecto.

#### **4.3. Perspectiva externa del proyecto: indicadores para la comparabilidad en el ámbito nacional**

En su etapa de experiencia piloto para la comparabilidad de información referida a actividades realizadas por los entes locales, se han estudiado las distintas posibilidades potenciales eliminando aquellas que no fueran alcanzables con los medios disponibles en la actualidad. En el proceso de elección de los indicadores ha primado el espíritu de que la experiencia representa un cambio en la cultura gerencial en cuanto a que los entes locales también deben comparar su gestión en términos económicos y sociales. Por eso, la propuesta de indicadores que emana del proyecto piloto han sido consensuada entre los responsables de los ayuntamientos participantes y se agrupan en: indicadores relacionados con la actividad, los presupuestos, los costes y lógicamente el entorno que rodea al organismo (Robleda, H. y Moreno, K., 2006).

Para la consecución del marco de comparabilidad en el ámbito local español se han agrupado los indicadores en función del tipo de información a suministrar en cuatro grandes áreas:

1. *Indicadores de actividad*: pretenden medir y evaluar el desempeño logrado por los servicios prestados a la ciudadanía, 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».
2. *Indicadores económicos*: parten del presupuesto elaborado por el ayuntamiento y de su ejecución y liquidación. Se identifican, generalmente, con ratios que permiten interpretar partidas, proporcionales e índices que posibilitan evaluar la gestión de naturaleza presupuestaria. Los valores de estos indicadores suelen estar correlacionados con los propios indicadores de coste, puesto que a mayor consumo de recursos mayor necesidad financiera para prestar el servicio.
3. *Indicadores de costes*: representan 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, y pueden ir referidos tanto a determinados factores de costes como a actividades o servicios en conjunto. Los valores de estos indicadores suelen presentar una alta correlación con los de actividad y presupuesto.
4. *Indicadores de entorno*: informan sobre determinadas variables que, escapando del control del ayuntamiento encargado de los servicios, pueden influir en las condi-

ciones 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.

El Anexo III recoge el catálogo de indicadores sociales que finalmente se han consensuado, por considerarse relevantes en su contenido y con posibilidades de comparación.

## **5. Audit Commission una referencia para mejorar la experiencia piloto de comparabilidad y mejora continua**

Desde la perspectiva del objetivo de la convergencia en la comparabilidad de la información sobre la gestión en el ámbito local, la experiencia de la *Audit Commission* es una de las más relevantes y de las más consolidadas a nivel internacional. Significando una referencia de obligado estudio para la consecución, en primer lugar, de un marco internacional basado en indicadores sobre la gestión de las entidades locales, que implique la convergencia de los ya implantados y, en segundo lugar, la mejora y la adaptación del pilotado por la FEMP en el ámbito español.

Este análisis de la necesaria convergencia se va a concretar, dada la amplia gama de servicios locales, en el caso de la información elaborada para la evaluación de las prestaciones de las políticas públicas relativas a la infancia y a la familia.

### **5.1. Panorama general**

Las entidades locales en Inglaterra y Gales vienen desarrollando sistemas de medición de la gestión pública a través, fundamentalmente, de indicadores. En esta línea y para mejorar la efectividad y eficacia en la prestación de servicios, en Inglaterra, desde hace años, se lleva un control mediante el llamado: *Comprehensive Performance Assessment*, CPA o Marco de Evolución Integral de los resultados de la gestión sobre los Ayuntamientos, cuya finalidad es la medición de su eficacia, eficiencia y efectividad. Esta evaluación es realizada por la *Audit Commission* que mide la labor ejecutada por las autoridades locales en Inglaterra, ayudándoles a mejorar sus servicios a través de un conjunto de indicadores claves en la gestión pública de los entes locales. Los ayuntamientos de acuerdo a la calidad de la gestión de sus servicios obtienen las siguientes calificaciones: excelente, bueno, mejorable o malo. Es importante resaltar algunos logros obtenidos tras la implantación de este sistema de evaluación; en cuanto al nivel de aceptación; el 77% de las autoridades considera que el proceso de CPA es útil y les ayuda a mejorar sus servicios. Además, durante los tres últimos años los datos de la CPA han mostrado importantes mejoras en la puntuación de todos los servicios, particularmente infancia, juventud y personas mayores lo que demuestra la consecución a través de esta herramienta es la mejora continua de los EELL. A nivel cuantitativo esta mejora se deja constatar ya que los Ayuntamientos obtuvieron 700 millones de libras en beneficios por su eficiencia en el ejercicio 2004/2005 y se espera que esta cifra alcance los 1.200 millones. Por último, una serie de indicadores del gobierno central sugieren que en términos globales los



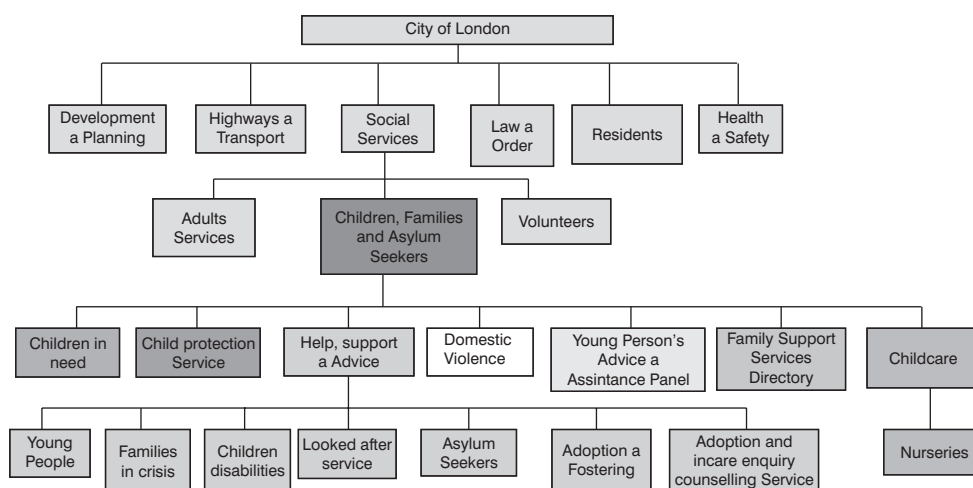
servicios ofrecidos por los ayuntamientos han mejorado un 12,5% desde 2000/2001, año en el que este sistema de evaluación comenzó a emplearse.

## 5.2. Los servicios sociales en la ciudad de Londres

Las autoridades locales suministran diversos servicios de asistencia y protección a los menores, familias y adultos vulnerables en su área; como de la coordinación de los servicios de acogida y adopción locales [www.cityoflondon.gov.uk].

La estructura organizativa para prestar servicios sociales de la ciudad de Londres tiene siete secciones principales como vemos en el gráfico 7.

**Gráfico 7. Organigrama de los Servicios Municipales de Londres**



Fuente: Elaboración propia.

Una de las grandes áreas de los Servicios Municipales de Londres es el de Servicios Sociales, que a su vez engloba tres departamentos principales:

- Servicios a la población adulta (AO)
- Infancia, familias y refugiados (CF)
- Voluntariado

Desde el año 2004 *la Audit Commission*, en colaboración con otras entidades, (la Asociación de Directores de Servicios Sociales, el *Health Department* y la Comisión Inspectora de Bienestar Social o CSCI) han diseñado un conjunto de indicadores más específico para examinar los Servicios Sociales a través de la información facilitada por los mismos que se

denomina PSSPAF (Siglas inglesas del Marco de Evaluación de los resultados de la Gestión en Servicios Sociales,). Posteriormente la Comisión de Bienestar Social [CSCI; 2005] pasa a agrupar las funciones de estas entidades, y asume sus competencias. Esta Comisión tiene una capacidad de respuesta mucho mayor que ninguna de sus antecesoras, cuenta con una visión global de todo el sistema de servicios sociales en Inglaterra, inspeccionando, regulando y revisando todos los servicios de atención social existentes. Por lo tanto, esta Comisión genera anualmente un retrato fiel de la calidad y cantidad de servicios, desde un punto de vista independiente y partiendo tanto de una perspectiva local como nacional, reportando la información al *Audit Commission* que a su vez la integra en su CPA, junto con la información pertinente de otros departamentos (Urbanismo, Deportes,..).

La CSCI anualmente da un juicio objetivo sobre la actuación de los ayuntamientos a través de la valoración conjunta de una serie de datos (inspecciones, asesoramientos, elaboración de indicadores..etc.), para finalmente realizar una guía descriptiva de la fiabilidad de los mismos, asegurando la representatividad y precisión de los indicadores empleados en torno a criterios de política pública. A lo largo de la experiencia de estos años los datos ofrecidos por los indicadores de cada Ayuntamiento permite realizar calificaciones de cada uno; resultando una calificación global de: buena; si todos los indicadores son fiables, adecuada; si alcanza el 85% de fiabilidad, incluyendo aquellos definidos como mínimo necesario y malo; si sólo el 57% ó menos son fiables.

Cada informe debe englobar tres secciones de gestión: Política y Estrategia, Sistemas y Procesos, y Práctica Operativa, que deberán ser calificados de acuerdo a la clasificación mencionada en cada departamento.

La valoración de la actuación de los ayuntamientos está normalizada en los siguientes estándares:

- Standard 1: prioridades nacionales y objetivos estratégicos convergentes con las prioridades y objetivos locales.
- Standard 2: coste y eficiencia.
- Standard 3: efectividad sobre el servicio y el resultado.
- Standard 4: calidad de los servicios.
- Standard 5: accesibilidad al servicio.
- Standard 6: capacidad del Ayuntamiento para mejorar.

Podemos decir que los principales objetivos de los indicadores, más allá de la evaluación de actuaciones, son la promoción de mejoras en la calidad de los servicios, apoyar la gestión efectiva de la actividad de los servicios sociales en los ayuntamientos, ofrecer una valoración anual independiente de las actuaciones de los servicios sociales y llegar a establecer líneas de actuación para cada ayuntamiento.

### **5.3. Los indicadores sobre Infancia y Familia en los Servicios Sociales**

Los principales objetivos del departamento de infancia y familia se definen en su estrategia: promover y salvaguardar el bienestar de los menores necesitados, de los jóvenes y de

sus familias, asegurar a todos los menores y jóvenes un entorno seguro y protegido en el que vivir y ofrecer un servicio de confianza, con los más altos estándares de calidad, apoyo, asesoramiento e información para los mismos. Lógicamente, de la estrategia principal se derivan los indicadores clave, elaborados para medir la consecución de la misma.

Es importante destacar que, debido a la experiencia de más de diez años de rodaje de estos indicadores, cada año se añaden nuevos y se eliminan antiguos con respecto al año anterior donde su cálculo ha resultado más problemático, al igual que las definiciones de los mismos también son revisadas. Por otro lado, algunos de los indicadores son definidos con el acrónimo BVPI (*best value performance indicator*), es decir, indicadores que son clave para la gestión local de todos los ayuntamientos siendo estos los indicadores seleccionados para la comparabilidad y el *benchmarking* entre EELL a nivel nacional en Gran Bretaña. Es numerosa la bibliografía sobre estos indicadores con opiniones a favor y en contra de diversos autores, (Davis, P; 1998), (Boyne, G., 2000), (Ammons, D., et al, 2001); (Bowerman, M., et al, 2002, 2001), (Higgins, P. et al., 2004), (Rashman, L. and Radnor, Z., 2005). A su vez estos indicadores pueden estar definidos como KT (Key Threshold) o mínimo intervalo numérico imprescindible.

Los BVPI repercutirán en los resultados de la comparabilidad entre ayuntamientos, puesto que aquellos con los índices más elevados, serán seleccionados y premiados, adjudicándoles un rango de estrellas que va desde ninguna para los peores resultados hasta tres estrellas para los mejores. A partir de estos resultados es cuando empieza la mejora continua de los diferentes entes públicos adheridos a la comparabilidad y por tanto beneficiándose de las ventajas que ello pueda proporcionar en cuanto a poder ofrecer más eficiencia y calidad en las prestaciones a los ciudadanos.

La gama de indicadores y sus definiciones publicadas por la CSCI para el departamento de Infancia y familia tratan de cubrir tres áreas fundamentales: Menores Acogidos, Protección de Menores y Menores en situación de desamparo. La comparación entre ayuntamientos es en base a un sistema de puntos. Los indicadores seleccionados siempre llevan las iniciales CF por pertenecer a Infancia y Familia (*Children and Families*), una letra y un número para su óptima identificación, si el indicador ha sido considerado BVPI o KT se referencia también (ver Anexo III).

A modo de ejemplo analizamos el indicador denominado: CF/A1: *Estabilidad del emplazamiento de menores acogidos (BVPI 49) (KT)*. Este indicador quiere medir la estabilidad de un menor que garantizará una necesidad social y psicológica básica de un niño: el tener un sitio de referencia donde arraigarse. Numéricamente es el porcentaje de menores acogidos con tres o más centros diferentes durante el año. La fuente para la obtención de ambos, numerador y denominador, es el SSDA903. La información se presenta en el cuadro 3 donde se refleja la evolución del mismo en porcentaje, la tendencia y el ranking del ayuntamiento de Londres con respecto a los demás del Reino Unido. El conjunto de indicadores seleccionados en infancia y familia y su cuantificación formarían el marco donde se puede observar la evolución de cada indicador clave en el período objeto de estudio a nivel de media nacional; de manera que se pueda comparar la gestión del Ayuntamiento de Londres con la media de los Ayuntamientos de Gran Bretaña y realizar el ranking para posteriormente llegar a un análisis sobre las posibles mejoras a realizar (*benchmarking*). Las cuatro primeras columnas son

cálculos en número o porcentaje, la quinta muestra los cambios en la actuación en un año simbolizados con una flecha y la sexta refleja la banda media de actuación de los ayuntamientos simbolizada con puntos. De esta manera, la comparación entre Ayuntamientos en base a los puntos conseguidos resulta muy fácil sin ser muy agresiva para los Ayuntamientos más agraviados (los que se encuentran en la banda inferior de cumplimiento de indicadores). La tres ultimas columnas reflejan el porcentaje total de ayuntamientos que están por encima de los tres puntos en el ranking, la media de ayuntamientos premiados en la banda más alta y el porcentaje de ayuntamientos que muestran mejoras.

**Cuadro 3**  
**Indicador: «Estabilidad del emplazamiento de menores acogidos»**

Indicator	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	Performance charge (03-04) to (04-05)	Average council banding (04-05)	% Councils or sAbove	% Concils awarded top band	% concils showing improvement (01-02) to (02-03)
CF/A1 stability of placement of children looked after	15,0%	14,6%	13,0%	13,2%	↑	...	89,0%	89,0%	64%

Fuente: CSCI Comisión Inspectora de Bienestar Social. Memoria 2004-05.

En definitiva este sistema de indicadores de gestión representa una herramienta clave y relevante, tanto para los gestores como para los otros usuarios de la información de cara a conseguir el objetivo de la mejora continua en la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos.

## 6. Hacia la convergencia: una propuesta de indicadores

La labor que está desarrollando la FEMP es de singular importancia para los objetivos que se han descrito en este trabajo. No se puede sin embargo dejar de reconocer que en España la línea de trabajo que se está siguiendo se encuentra aun en estado embrionario. Ello se debe fundamentalmente a la dificultad de armonizar e integrar datos de estructuras y culturas muy distintas. En este sentido, estudiar experiencias como la del Ayuntamiento de Londres, y en general los entes locales en Gran Bretaña, resulta muy esclarecedor ya que llevan años de ventaja en la utilización de estas herramientas. No obstante, observamos que tanto la FEMP como la AC tienen un mismo planteamiento inicial en cuanto que los indicadores seleccionados son herramientas de aprendizaje para la mejora continua de los servicios prestados a los ciudadanos dentro de un marco político y atendiendo a la idiosincrasia del Ente Local en donde se quiere medir resultados.

En ambas organizaciones se ha prestado especial atención a la selección de indicadores suficientemente representativos a la hora de recoger los objetivos estratégicos, los contenidos y el grado de cumplimiento.

La experiencia acumulada de la AC ha permitido por un lado afinar los indicadores adecuados que deben formar parte del marco de referencia descartando el interés de algunos y destacando el interés de otros. Por otro lado, también han logrado un gran avance al definir intervalos de actuación de referencia para los valores de los indicadores a la luz de la experiencia histórica observada.

Entre las diferencias entre la FEMP y *Audit Comission* es importante resaltar la divergencia de dimensión espacial y temporal en que se vienen aplicando estos indicadores. La *Audit Comission* lleva años publicando y mejorando los indicadores, hecho que ha permitido la obtención de estándares donde se interrelacionan objetivos estratégicos que aúnan prioridades nacionales y locales. Asimismo, ya hay autores (Boland, T. y Fowler, A., 2000) que evalúan los resultados obtenidos de los entes públicos participantes con análisis matemáticos de «causal loops» entre indicadores basados en la dinámica de sistemas e incluso con factores externos como son los ciudadanos o el Gobierno Central. En España, al estar en estado embrionario el proyecto, se carece de dimensión temporal que imposibilita tener adquirido este aprendizaje. Por tanto todavía no se ha podido elaborar criterios estándares que requieran años de rodaje, menos todavía poder ser evaluados y buscar algún tipo de causalidad entre indicadores y factores externos.

### **6.1. Propuesta de mejora de los indicadores de la ciudad de Madrid en el marco del proyecto FEMP**

Tomando como caso de aplicación el área objeto de estudio quisiéramos resaltar en relación con los indicadores definidos por la FEMP los que deberían ser añadidos para completar el conjunto de indicadores del área de Servicios Sociales en Infancia y Familia teniendo en cuenta la experiencia inglesa.

Los indicadores que queremos añadir se alinean con tres objetivos estratégicos:

- i) Los indicadores que deben estar relacionados con hacer un seguimiento y dar un apoyo al menor acogido para conseguir su integración en la sociedad cumpliendo unos mínimos de salud, educación y estabilidad:
  - a. Un indicador que mida la estabilidad del emplazamiento de menores acogidos (analizado en PSS PAF como CF/A1)
  - b. Un indicador que lleve un seguimiento de la media de las calificaciones escolares de menores acogidos (analizado como CF/A2)
  - c. Un indicador que mida el apoyo al empleo, educación y formación de los jóvenes que dejan de estar acogidos (CF/A4)
  - d. Un indicador que vigile la salud del menor que está acogido (CF/C19)
  - e. Un indicador que mida la estabilidad a largo plazo en centros residenciales de los menores acogidos que llevan más de cuatro años (CF/C64)
- ii) Indicadores que miden los tiempos de duración en elaboración de informes de los menores acogidos con el fin de agilizarlos ya que esto supondrá una mejora en

acortar la incertidumbre sobre que se hace con el menor, por lo tanto una mejora de la calidad del servicio:

- a. Tiempo de realización de informes clave (CF/C64)
  - b. Tiempo de revisión de informes (CF/C68)
- iii) Indicadores que midan los costes y aplicar aquellos donde se dan criterios de economicidad:
- a. Coste del acogimiento familiar de menores

Nuestra propuesta de un marco de indicadores toma los calificados BVPI por la Audit Commission y pensamos que dan una visión más holística a la prestación de atención a menores y su acogimiento en centros de atención a la Infancia dentro del Departamento de Infancia y Familia ya que recogen tres dimensiones de la misma: por un lado, dar una valoración sobre la estabilidad en las casas de acogimiento municipales aunado con la estabilidad en la escolaridad y su proyección para el empleo junto con un seguimiento sobre la salud del menor; por otro lado, una segunda dimensión incluida en este marco es la temporal recogida en los indicadores propuestos como son el tiempo de realización de informes clave de ese menor y sus revisiones, muy importante para recoger cualquier cambio en la idiosincrasia del menor que pueda influir en las otras dos dimensiones y que se recoge en esos informes que deben ser elaborados con una constancia y finalmente una tercera dimensión engloba los costes que conlleva mantener un centro de atención a la infancia por menor atendido (este indicador no lo hemos añadido ya que coinciden la FEMP (ver Anexo III) y la AC (ver Anexo IV) en elaborarlo). Así, el marco de indicadores no se puede quedar en un marco estático sino que debe ser dinámico y por lo tanto debe tender a ser una matriz que gire en más de una dimensión, que a su vez desarrollara unas competencias clave y unos indicadores, basados en los resultados.

## 7. Conclusiones

La actual concepción de la nueva Administración Pública global requiere un cambio en la cultura gerencial que será el inductor básico para una nueva gestión pública multidimensional y dinámica. En este sentido, el marco elaborado relaciona con criterios de causalidad los indicadores con las prestaciones, configurando una herramienta de gestión clave para las entidades locales, que genera y garantiza la capacidad de ofrecer una mayor transparencia para todos los usuarios de la información o stakeholders, gestores, políticos y ciudadanos, dando respuesta a sus necesidades.

El éxito de este proyecto para la mejora continua de la gestión de las entidades locales depende del grado de implicación de los responsables en la aplicación del modelo, en la obtención y tratamiento de los resultados. El papel de los responsables es fundamental a la hora de contribuir a crear un clima apropiado para la cooperación y la disposición de enseñar y aprender, generando una administración participativa, donde primen los objetivos de eficacia, eficiencia y calidad en base a las necesidades del ciudadano.

La batería de indicadores de la FEMP, son indicadores consensuados por los ayuntamientos implicados, en función de las necesidades y utilidad de la información relevante sobre la gestión pública municipal. En consecuencia son susceptibles de ser comparados y permiten la aplicación de estrategias como el *Benchmarking*, pudiendo los gestores acceder a la identificación las mejores prácticas llevadas a cabo por los entes locales.

Del análisis concreto de la comparabilidad de los servicios sociales dirigidos a Infancia y Familia en los dos grandes municipios de Madrid y Londres, se puede concluir que existe una diferencia importante en su grado de avance, de desarrollo y depuración técnica. Para alcanzar los niveles de información publicada por el Ayuntamiento de Londres, en el marco de la *Audit Commission*, en los ayuntamientos españoles, como el caso de Madrid, es necesario que la cultura de la Nueva Gestión Pública, de la Gobernanza, cale y se instaure entre los gestores públicos y que la sociedad, representada en los distintos órganos políticos y sociales, demande información que permita una adecuada rendición de cuentas de los recursos públicos.

La experiencia inglesa de los servicios sociales de infancia y familia del ayuntamiento de Londres aporta la posibilidad de la confección para sus homólogos españoles, como el caso de Madrid, de una batería de indicadores dinámica, que se asemeje a una matriz multidimensional de indicadores integrados, que no sólo mida la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios, sino que permita la elaboración de técnicas de consecución de estándares previamente fijados, para posteriormente poder realizar una evaluación sobre su grado de consecución. Este sistema de rendición de cuentas y de información se convierte en una herramienta social que llega al ciudadano-usuario, permitiendo la consecución de uno de los fines prioritarios: la mejora continua de los servicios públicos.

En el ámbito español nuestra propuesta aporta una batería de indicadores de gestión que avanza hacia la convergencia de la información publicada por las entidades locales, con una visión holística, que abarca las dimensiones claves de eficiencia, eficacia y calidad en que debe incurrir toda organización que pretenda avanzar hacia la mejora continua y en el desarrollo sostenible, al objeto de obtener una mejora continua en los servicios y su gestión.

## 8. Glosario de abreviaturas

**AC:** Audit Commission

**BVPI:** Best Value Performance Index

**CAI:** Centros de Atención a la Infancia

**CF:** Children and Families

**CPA:** Comprehensive Performance Assessment

**CSCI:** Comisión Inspectora de Bienestar Social

**EELL:** Entidades Locales

**FEMP:** Federación Española de Municipios y Provincias

**GASB:** Governmental Accounting Standard Board

**KT:** Key Threshold

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo

**PSSPAF:** Personal Social Service Performance Assessment Framework

**PUMA:** Public Governance and Management

**SSA:** Children Statistical Returns

**SSB:** Servicios Sociales de Base

**SSGG:** Servicios Generales

**UE:** Unión Europea

**UN:** Naciones Unidas

## 9. Referencias bibliográficas

AECA (1998): El sistema de costes basado en las actividades. Documento n.º 18 Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. Madrid.

AECA (2000): La contabilidad de gestión en las entidades públicas. Documento n.º 15. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. Madrid.

AECA (2001): Gestión estratégica de costes. Documento n.º 23 Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. Madrid.

Ammons, D.N., Coe, C. y Lombardo, M.: «Performance-Comparison Projects in Local Government: participants' perspectives». *Public Administration Review*, Volume 61, Number 1, January 2001, pp. 100-110.

<http://www.audit-commission.gov.uk/>

Barco, J. del (1998): «El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público» IGAE Madrid.

Boland, T. y Fowler, A. (2000): «A systems perspective of performance management in public sector organisations». *The International Journal of Public Sector Management*. Vol 13, No 5, pp. 417-446.

Bourgault, J. and Tremblay, Y. (1994): «Performance Management at the Crossroads-between rigor and laxity». *Canadian Public Administration. Administration Publique du Canada* 37 (4), pp. 547-572.

Bowerman, M. (1995): «Auditing performance indicators: the role of the Audit Commission in the Citizen's charter initiative». *Financial Accountability and Management*, Volume 11, number 2, May 1995, pp. 171-183.

Bowerman, M., Ball, A. y Francis, G. (2001): «Benchmarking as a Tool for the Modernisation of Local Government». *Financial Accountability and Management*. Volume 17, pp. 321.

Bowerman, M., Francis, G., Ball, A. y Fry, J. (2002): «The evolution of benchmarking in UK local authorities». *Benchmarking: An International Journal*. Dec. 2002. Volume 9, pp. 429-449.



- Boyne, G. (2000): «External Regulation and Best Value in Local Government». *Public Money & Management*. Volume 20 July 2000.
- Bravo, V.N. (2004): «La nueva reforma de la contabilidad pública local». *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 37, pp. 63-68.
- Brignall, S. y Modell, S. (2000): «An institutional perspective on performance measurement and management in the “new public sector”», *Management Accounting Research*, 2000, vol. 11 pp. 281-306.
- Cano, E. y Muñoz, C. (2004): «Controlar los costes para competir. Una imperiosa necesidad en las explotaciones tabaqueras españolas», *Revista Iberoamericana de Contabilidad de gestión*. AECA Madrid.
- Campos, M. y Zornoza, J. (2004): «Indicadores de gestión para las universidades públicas». *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 37, pp. 119-140.
- Carmeli, A. y Kemmet, L. (2006): «Exploring Fit in Public Sector Organization». *Public Money & Management*. January 2006.
- Comisión Europea (2001): «White Paper on European Governance».
- CSCI: Memoria del 2004/2005. [www.csci.org.uk](http://www.csci.org.uk)
- Davis, P. (1998): «The burgeoning of benchmarking in British local government: The value of learning by looking» in the public services», *Benchmarking\_ An International Journal*. Dec 1998, Volumen 5, pp. 260-270.
- Deal, T.A. y Kennedy, A. (1985): «Cultura Corporativa. Fondo Educativo Interamericano. México.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2006): «Guía para la Implantación de un sistema de costes en la Administración Local».
- Fernández, M.M. y López Díaz (2004): «La medición de los costes de los servicios públicos». *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 37, pp. 79-102.
- Governmental Accounting Standards Board (GASB) (1998): «Performance Measurement Information Clearinghouse for Governments».
- Higginns, P., James, P. y Roper, I. (2004): «Best Value: Is It Delivering?». *Public Money & Management*. August 2004. pp. 251-258.
- Hinton, M., Francis, G. y Holloway, J. (2000): «Best practice benchmarking in the UK». *Benchmarking: An International Journal*. Volume 7, pp. 52-61.
- Hood, C. (1995): «Emerging Issues in Public Administration». *Public Administration*, Vol. 73.
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) (2004): «Principios generales sobre contabilidad analítica de las administraciones públicas». Ministerio de Economía y Hacienda.
- Jones, S. (2004): «Improving Local Government Performance: One step forward not two steps back». *Public Money and Management*. January 2004, pp. 47-55.
- Juran, J.M. (1978): «Japanese and Western Quality: A Contrastin Methods and Results», *Management Review*, Vol. 67, No. 11, pp. 27-45.
- Kettl, D. (1997): *The Global Revolution in Public Management: Driving Thermes, Missing Links*. *Journal of Policy Análisis and Management*, vol. 16.

- Kloot, L. (1999): «Performance measurement and accountability in Victorian Local government», *International Journal of Public Sector Management*. Volume 12, pp. 565-584.
- Kurunmaki, L. and Miller, P. (2006): «Modernising Government: The calculating self, Hybridisation and Performance Measurement». *Financial Accountability and Management*. Vol. 22 (1), pp. 87-106.
- Ley de Finanzas Públicas Francesa (2005): LOI organique no 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n.º 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. *Journal Officiel de la République Française*, 13 juillet 2005.
- Ley General Presupuestaria (2003): Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. 27 noviembre 2003, BOE núm. 284.
- López, A. y Navarro, A. (1997): «Panorama internacional de los indicadores de gestión pública». IX congreso AECA. Salamanca.
- López, A. y Fernández, M.M. (2004): La medición de los costes de los servicios públicos. *Presupuesto y Gasto Público* n.º 37, pp. 79-102.
- Moore, M.H. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el Sector Público*. Ediciones Píados Ibérica, S.A. Barcelona.
- Mucciarone, M. y Neilson, J. (2006): «Accounting and Performance Reporting in the Annual Reports of Australian Federal Government Departments». *European Accounting Association Conference*. Dublin. March.
- Muñoz, C.I. y Campos, M. (2000): «La calidad factor clave en la evaluación de la gestión integral». En *Ponencias y comunicaciones presentadas a la VI Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública ASEPUC* (Asociación Española de Profesores de Universidad de Contabilidad) y Universidad de Oviedo.
- Navarro, A.M., Ortiz, D. y González, M.J. (2001): *A practical application of performance measurement: Difficulties in implementing performance indicators*. CIGAR. Valencia.
- Naciones Unidas. Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management (2006): «Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works».
- Navarro, A. (1998): «El control económico en la administración municipal. Un modelo basado en indicadores», *Sindicatura de Comptes*. Valencia.
- Navarro, A., Ortiz, D. y González, M.J. (2001): *A practical Application of performance measurement: Difficulties in implementing performance indicators*. CIGAR. Valencia.
- Norverto, M.C., Campos, M., Muñoz, C.I. y Zornoza, J. (1999): «Los indicadores para la gestión pública». *Instituto de Estudios Fiscales*. Madrid.
- OCDE, Public Governance and Management (PUMA) (2002): «Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen».
- OCDE, Public Governance and Management (PUMA) (2004): «La Modernisation du secteur publique: axer la gouvernance sur la performance».
- Pollanen, R. (2005): «Performance measurement in municipalities: Empirical evidence in Canadian context». *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 18, No 1, pp. 4-24.

- Propper, C. y Wilson, D. (2003): «The use and usefulness of performance measures in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy* 19 (2), pp. 250.
- Radnor, Z. y McGuire, M. (2004): «Performance management in the public sector: fact or fiction?». *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 53, No. 3, pp. 245-260.
- Rashman, L. y Radnor, Z. (2005): «Learning to Improve: Approaches to Improving Local Government Services». *Public Money & Management*, Vol. 25, number 1 January 2005, pp. 19-26.
- Robbins, S. (1991): «Comportamiento Organizacional. Editorial Prentice-Hall. México.
- Robleda, H. y Moreno, K. (2006): «El proyecto de la F.E.M.P: Una experiencia en la implantación de la nueva Gestión Pública en España». *Partida Doble*. N.º 117. Edita Especial Directivos. Madrid.
- Robleda, H. y Moreno, K. (2005): «Avances metodológicos en la implantación de sistemas de costes en la Administración Local: una aplicación práctica al Servicio Municipal de deportes. *Análisis Local*, 63, pp. 49-66.
- Robleda Cabezas, H. (2004): «Guía para la implantación de un sistema de costes en la administración local», *Revista Análisis Local*, mayo 2004, pp. 6-18.
- Sanderson, I. (2001): «Performance management, evaluation and learning in modern local government». *Public Administration*, 79 (2), pp. 297-313.
- Stewart, J. (1992): «Managing difference. The analysis of service characteristics». *Institut of Local Government Studies*, Birmingham.
- Taylor, P.J. y Pierce, J.L. (1999): «Effects of Introducing a Performance Management System on Employees' Subsequent Attitudes and Effort». *Public Personnel Management* 28(2), pp. 423-452.
- Torres Pradas, L. (2002): «La auditoría operativa: un instrumento par la mejora de la gestión pública». AECA. Madrid.
- Townley, B., Cooper, D.J. y Oakes, L. (2003): «Performance Measures and the Rationalization of Organizations. *Organization studies* 24(7), pp. 1045-1071.
- Wilson, J. (2004): «Comprehensive Performance assessment-Springboard or dead -weight?». *Public Money & Management*, January 2004. pp 63-68.

### **Abstract**

International accounting harmonization is the key to the international accounting reform. Local authorities are involved in this trend. From the point of view of performance measurement, several initiatives are been developed such as the London case in the Audit Commission frame, as well as Madrid by the Federation of Municipalities and Provinces. This study makes a comparison and proposes a framework of indicators to make a continuous improvement of the information related to Family and Childhood services in both municipalities.

## 10. ANEXOS

### Anexo I

A comienzos de 2006 los ayuntamientos y universidades participantes son:

AYUNTAMIENTO	UNIVERSIDAD
Albacete	Castilla la Mancha
Avilés	Oviedo
Barcelona	Barcelona. Fac. CCEE
Gijón	Oviedo
Gerona	Gerona
Madrid	Complutense de Madrid Politécnica de Madrid
Málaga	Málaga
Pamplona	Pamplona
Sant Cugat del Vallés	Barcelona (Esc. Estudios Empresariales)
Valencia	Valencia
Vitoria	Vitoria

## **Anexo II: Identificación de actividades en Centros de Atención a la Infancia**

### **A) Actividades de gestión**

- a) Información general
- b) Consulta en el ordenador
- c) Cumplimentación de fichas
- d) Derivación al servicio

### **B) Actividades propias de la prestación:**

- a) Intervención Familiar
  - i) Evaluación y valoración de los casos
  - ii) Tratamiento
  - iii) Orientación y apoyo
  - iv) Seguimiento y control
  - v) Asesoramiento y apoyo a los SSGG en la elaboración de programas preventivos
  - vi) Detección de casos de menores en situación de riesgo social
- b) Coordinación para la atención de Menores en Riesgos: equipos de trabajo con menores y familias
  - i) Asesoramiento y apoyo a los SSGG en la elaboración de programas preventivos
  - ii) Detección de casos de menores en situación de riesgo social
- c) Coordinación entre servicios
  - i) participación en la planificación y posterior desarrollo de programas preventivos
  - ii) participación en estructuras de coordinación interinstitucionales
- d) Supervisión Técnica
  - i) una vez al mes a cada CAI
- e) Financiación económica de los CAI IV,V,VI
  - i) Gestión Directa: CAI I,II,III
    - (1) Metodología: intervenciones individuales, familiares o grupales
  - ii) Gestión Indirecta CAI IV,V,VI
    - (1) Metodología: intervenciones individuales, familiares o grupales
  - iii) Ámbito de actuación: Supradistrital

### **Anexo III FEMP: Catálogo de indicadores consensuados para servicios sociales**

---

#### INDICADORES DE ACTIVIDAD

---

1. Índice de casos atendidos en servicios sociales.
  2. Índice de intervenciones por caso atendido en servicios sociales.
  3. Índice de atención domiciliaria a la vejez.
  4. Índice de cobertura del servicio de ayuda a domicilio.
  5. Índice de horas por beneficiario de ayuda domiciliaria.
  6. Índice de atención con tele-alarma.
  7. Índice de percepciones de ayudas económicas de urgencia.
  8. Porcentaje de inmigrantes atendidos en los servicios sociales
  9. Índice de plazas de emergencia para mujeres que sufren violencia de género.
  10. Índice de plazas en centros de acogida para personas sin hogar.
  11. Tiempo medio de espera en servicio de ayuda a domicilio.
  12. Índice de recursos humanos de servicios sociales.
  13. Índice de carga de trabajo.
- 

#### INDICADORES ECONÓMICOS: DE PRESUPUESTO

---

1. Gasto corriente en servicios sociales por habitante.
  2. Gasto de capital en servicios sociales por habitante.
  3. Gasto corriente en servicios sociales/ Total presupuesto municipal.
  4. Gasto de capital en servicios sociales/ Total presupuesto municipal.
  5. Índice de cobertura del gasto corriente en servicios sociales, con transferencias corrientes recibidas.
  6. Índice de cobertura del gasto corriente en servicios sociales, con financiación de los usuarios.
  7. Cuantía media de ayudas económicas.
- 

#### INDICADORES ECONÓMICOS: DE COSTES

---

1. Coste de la información y orientación individual en la atención de base.
  2. Coste de la tele-asistencia domiciliaria por hogar asistido.
  3. Coste del servicio de Atención Domiciliaria: Ayuda prestada a domicilio.
  4. Coste del acogimiento familiar de menores.
  5. Coste por plaza en centro de día para personas mayores.
  6. Coste de alojamiento de la población inmigrante.
  7. Coste de la atención por plaza y día en centro de acogida para personas sin hogar.
  8. Coste de la plaza de alojamiento en piso de emergencia (Violencia de género).
- 

#### INDICADORES DE ENTORNO

---

1. Tasa de crecimiento anual de la población.
  2. Presión fiscal impositiva/ habitante.
  3. Ahorro corriente.
  4. Déficit o superávit no financiero
- 
1. Índice de infancia.
  2. Índice de adolescencia.
  3. Índice de juventud.
  4. Índice de vejez.
  5. Índice de dependencia poblacional.
  6. Índice de población inmigrante.
  7. Renta familiar disponible por habitante.
  8. Tasa de paro.
  9. Índice de población analfabeta y sin estudios.
- 

*Fuente:* Guía para la Implantación de un sistema de costes en la Administración Local.

## **Anexo IV CSCI: Indicadores de infancia y familia**

---

### **MENORES TUTELADOS**

---

1. CF/A1: Estabilidad en el emplazamiento de menores acogidos (BVPI 49) (KT)
2. CF/A2: Grado de estudios alcanzado por los escolares de menores acogidos (BVPI 50) (KT)
3. CF/A4: Tasa de empleo, educación y formación para jóvenes que dejan de ser acogidos (BVPI 161)
4. CF/B7 Menores en centros de acogida o en espera de adopción
5. CF/B8 Coste de los servicios de acogida de menores (BVPI 51):
6. CF/C18 Tasa de advertencias/reprimendas/ amonestaciones de menores acogidos
7. CF/ C19 Menores acogidos que pasan un reconocimiento médico.
8. CF/C23 Adopciones de menores acogidos (BVPI 163) (KT)
9. CF/C24 Absentismo escolar de los menores acogidos
10. CF/C63: Participación de los menores acogidos en las revisiones de sus expedientes
11. CF/ C64 Tiempo de realización de informes clave
12. CF/: Estabilidad a largo plazo de los menores en los centros de acogida

---

### **PROTECCIÓN DE MENORES**

---

1. CF/C20 Revisión de casos de protección de menores (BVPI 162)(KT)
2. CF/ C21 Menores dados de baja en el Registro de Protección del Menor después de llevar registrados dos años o más
3. CF/A3 Registros en el Registro de Protección de Menores que ya habían sido registrados

---

### **MENORES EN SITUACIÓN DE DESAMPARO**

---

1. CF/E44 Gasto relativo en ayuda familiar
  2. CF/A70 Progreso realizado hacia un exhaustivo Servicio de Salud Mental para niños y adolescentes
-

