

«Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa »

El presente artículo se ocupa de la dimensión organizativa de los indicadores de gestión y de los problemas que su implantación comporta, cuestiones que han recibido escasa atención en la literatura especializada. El punto de partida es el análisis de los distintos propósitos que puede perseguir la implantación de indicadores y de las dinámicas organizativas a que ello da lugar. A continuación, se subraya la estrecha relación entre las iniciativas de modernización de la gestión pública y la mejora de los sistemas de información. Por último, se concluye que la implantación de indicadores constituye un caso de gestión de cambio organizativo.

Gestio-adierazleek eta hauen ezarpenak antolamenduan zer-nolako arazoak sortzen dituzten aztertzeaz arduratuko da artikulu hau, orain artekoan oso arreta eskasa jarri izan zaie eta arazo hauei literatura espezializatuan. Eta horretarako, adierazleen eta antolamendu-dinamiken ezarpenak bete nahi izan ditzaketen asmo desberdinak aztertetik abiatzen da bera. Jarraian, gestio publikoa modernizatzeko eta informazio-sistemak hobetzeko inizatiben artean dagoen harreman estua azpimarratzen da. Eta azkenik, adierazleen ezarpena antolamendu-aldaketaren gestiokasu bat dela ondorioz bukatzen da artikulua.

Specialised literature has paid little attention to the two issues dealt with in this paper: the organisational aspects of management indicators and the problems involved in introducing these indicators in public administrations. The paper begins with an analysis of the various reasons for, and the organisational implications of, introducing indicators and goes on to underscore the close links between management modernisation initiatives and improved information systems. The paper concludes that the introduction of indicators is a case of managing organisational change.

1. **Introducción.**
2. **El papel de los indicadores en la mejora de la eficiencia de las organizaciones públicas: enfoques y actores.**
3. **Management público, control de gestión e indicadores.**
4. **La implantación de indicadores de gestión en la administración pública: una perspectiva organizativa.**

Bibliografía.

Palabras clave: gestión del sector público, control de gestión, indicadores, evaluación de políticas.
Nº de clasificación JEL: H10, H70, H83

1. INTRODUCCIÓN (1)

El tema de los indicadores se ha convertido en un «clásico» en la escena de la gestión pública en nuestro país. Hace ya más de dos décadas que el análisis económico del sector público y la teoría del *public choice* pusieron de manifiesto que la dificultad de medición del *output* de la actividad gubernamental constituye una de las causas principales que explican la ineficiencia de la actuación de las organizaciones

(1) En el presente artículo no se abordan los aspectos técnicos relacionados con la elaboración de indicadores de gestión. Esta cuestión la he tratado con detalle en la Memoria del Seminario sobre Indicadores de Gestión de Servicios Municipales, organizado conjuntamente por la Diputación de Barcelona, la Federación de Municipios de Cataluña y ESADE (Mendoza, 1992).

públicas (2). Desde entonces, la mejora de los sistemas de información, y en concreto la elaboración de indicadores de resultados, forman parte de los contenidos centrales de las distintas iniciativas de reforma y modernización administrativa que se han ido sucediendo.

Sin embargo, la importancia teórica concedida a los indicadores contrasta fuertemente con la realidad administrativa imperante. Disponer de indicadores de

(2) El análisis económico ha identificado dos grandes causas por las cuales la actividad que desarrollan los gobiernos—principalmente la provisión de bienes públicos y el tratamiento de las externalidades— constituye, en sí misma, una actividad típicamente ineficiente: la dificultad en conseguir que los ciudadanos revelen sus preferencias y la dificultad de medición del *output* de los programas públicos (Olson, 1973).

resultados y utilizarlos de forma sistemática en los procesos de toma de decisiones continúa siendo, aún hoy, una práctica poco generalizada en las Administraciones de nuestro país, y ello a pesar del amplio consenso existente sobre su necesidad. En este sentido, llama la atención la poca consideración que la literatura especializada ha prestado a los problemas de implantación de los indicadores; como si lo único que contara fueran los aspectos técnicos, relegando a un segundo término los organizativos. Nuestra experiencia indica todo lo contrario. A pesar de la innegable dificultad conceptual y técnica que representa en muchas ocasiones la elaboración de indicadores, la dimensión verdaderamente crucial es la organizativa.

2. EL PAPEL DE LOS INDICADORES EN LA MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS: ENFOQUES Y ACTORES

Dado su carácter instrumental, los indicadores pueden emplearse de diferentes maneras y con distintos propósitos. Por ello, es útil plantearse la cuestión: *¿indicadores para qué?* Como elementos integrantes de un sistema de información, los indicadores son valiosos en la medida en que ayudan a desarrollar alguna, varias o la totalidad de las etapas clave del ciclo de gestión, ya sea de un servicio público (planificación, prestación y control) ya sea de una política o programa público (formulación, implementación y evaluación).

En el transcurso de las dos últimas décadas han surgido diversos enfoques sobre el rol de los indicadores en la mejora de la eficiencia de las organizaciones públicas. Enfoques que

pueden clasificarse en tres grandes grupos, según den primacía a: 1) la mejora del proceso de asignación de recursos entre actividades alternativas, 2) la mejora de la gestión y de la eficiencia, una vez los recursos han sido asignados a una actividad, y 3) el aprendizaje colectivo de los distintos actores implicados en la formulación e implementación de una política o programa público. A continuación se presentan, de forma resumida, dichos enfoques, poniendo de relieve sus implicaciones organizativas.

2.1. Los Indicadores como elemento de apoyo a la Planificación y a la Presupuestación

La necesidad de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos se ha planteado con especial intensidad en dos momentos diferentes: primero, con la implantación del Presupuesto por Programas en los años setenta y, posteriormente, en el marco de los programas de ajuste económico de los años ochenta.

2.1.1. El Presupuesto por Programas y los indicadores

El Presupuesto por Programas, inicialmente implantado en los Estados Unidos a principios de los años setenta bajo la denominación de *Planning-Programming-Budgeting System* (PPBS), adopta un enfoque ligado al momento de la decisión, es decir, de la elección entre diversas políticas o programas de actuación. Se trata de una perspectiva *ex-ante*, previa a la acción, preocupada por la eficiencia asignativa del proceso presupuestario en la distribución de los recursos entre usos alternativos (los diferentes programas), y

que se basa en la racionalidad y el cálculo económico (análisis coste/beneficio y coste/eficacia). Esta preocupación por la racionalidad económica se refleja con toda nitidez en la denominación francesa del PPBS norteamericano: *Rationalisation du Choix Budgetaire* (RCB).

En el marco del Presupuesto por Programas los indicadores tienen una clara vocación finalista, relacionando los niveles de *output* producidos por los distintos programas con las necesidades sociales a las que se quiere dar respuesta. En opinión de Mancur Olson, uno de los logros, quizás el principal, del PPBS fue sensibilizar a los gobiernos respecto a la necesidad de evaluar el nivel de los *outputs* públicos y de elaborar indicadores sociales (Olson, 1973).

En este contexto, los «ofertantes» de indicadores serán los responsables políticos y técnicos de los distintos departamentos gubernamentales, interesados en la defensa de nuevos programas de gasto o en ampliar los ya existentes (Nigro & Nigro, 1989:195). La elaboración de los indicadores será responsabilidad de los analistas de políticas pertenecientes a los *staff* centrales de dichos departamentos. Los «demandantes» de indicadores serán los responsables de autorizar y controlar el gasto, es decir, el poder legislativo y los respectivos Departamentos de Hacienda (3).

Sin embargo, el enfoque propugnado por el Presupuesto por Programas y por el

(3) No deja de ser sintomático que aquellos que han asumido el liderazgo en la defensa y la difusión del Presupuesto por Programas en nuestro país hayan sido los técnicos de los Departamentos de Hacienda de las distintas administraciones. De hecho, una buena parte de los artículos sobre el Presupuesto por Programas han sido escritos por este colectivo y publicados en revistas como *Hacienda Pública Española*.

policy analysis durante los años setenta prestaba poca o nula atención a la eficiencia en la gestión de los recursos, una vez éstos habían sido asignados a la realización de una determinada política o programa. De esta forma, se soslayaban los problemas institucionales y de gestión inherentes a la implementación de toda política o programa públicos (Nioche, 47 1982).

2.1.2. *Los indicadores y las políticas de ajuste del gasto público*

La situación de crisis económica que dominó gran parte de la década de los años setenta y prácticamente la primera mitad de los años ochenta obligó a la mayoría de gobiernos a adoptar políticas macroeconómicas de ajuste más o menos rigurosas, según la situación de cada país. El paso de un contexto presupuestario expansivo a uno restrictivo, caracterizado por una escasez crónica de recursos, generará fuertes presiones para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos pero, sobre todo, introducirá un acentuado sesgo hacia la consecución de economías presupuestarias a corto plazo.

Bajo una política de recortes, el presupuesto se convierte en un juego de suma cero. La presión para obtener recursos genera una fuerte competitividad entre departamentos. Esta situación, de restricción de recursos y conflicto interdepartamental, fortalece el papel del órgano responsable de la formulación del presupuesto, generalmente el Departamento de Hacienda, permitiéndole adoptar un enfoque mucho más centralizado. Como resultado, en la mayoría de los países de la OCDE se producirá durante esos años una «imposición centralizada y rígidamente

controlada de fuertes restricciones sobre los costes de personal o sobre los costes operacionales» de las organizaciones públicas (Prats, 1992:10).

Sin duda, en tiempos de austeridad aumenta el coste de oportunidad de los recursos disponibles; y los indicadores pueden ayudar a apreciar mejor el valor de las diferentes opciones de gasto. La elaboración y la utilización de los indicadores aparece, pues, estrechamente relacionada con el proceso de racionamiento de los recursos y el presupuesto. Aquí debe destacarse la diferente naturaleza del tipo de indicadores que demanda el Presupuesto por Programas en comparación con los exigidos por las políticas de recorte presupuestario. Mientras que los primeros tienen un carácter mucho más «extrovertido» y estratégico, definidos de acuerdo con las necesidades sociales a cubrir; los segundos son mucho más internos y operacionales, enfatizan el coste en que se incurre por la prestación de los diversos servicios públicos y buscan producir conciencia de coste en los políticos y funcionarios responsables de los mismos.

No debe extrañarnos que los defensores de la mejora de los sistemas de información contable y de la implantación de indicadores de coste de los servicios sean, también esta vez, los responsables de los respectivos Departamentos de Hacienda. En este contexto, el ámbito político y las unidades centrales responsables de la formulación y el control del presupuesto se convierten en los «demandantes» de indicadores, quienes «presionarán» a los departamentos y a las unidades responsables de la prestación de servicios a fin de que les proporcionen los indicadores requeridos, como condición necesaria

para participar en el proceso de negociación presupuestaria (4).

2.2. Los Indicadores como elemento de apoyo a la Mejora de la Gestión y de la Eficiencia

Las obligadas políticas de ajuste presupuestario antes citadas, si bien necesarias a corto plazo, también generaron efectos no deseados a medio plazo, tales como un fuerte aumento de la rigidez del sistema de gestión y control presupuestario o la inhibición de las responsabilidades de gestión de los directivos de línea de las organizaciones públicas. Conscientes de ello, los gobiernos más avanzados acompañaron las medidas de recorte presupuestario con otras dirigidas a mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos (Prats, 1992:11).

El reto de la eficiencia obligará a los gobiernos a adoptar una perspectiva organizativa para poder encarar los problemas del gasto público a medio y largo plazo. Tal como indica Joan Prats (1992: 11 y ss.), el conjunto de medidas que tomaron los gobiernos de la OCDE durante los años ochenta para mejorar la eficiencia se pueden agrupar en dos grandes apartados: por un lado, la

(4) Un ejemplo bien conocido e ilustrativo es el caso de la ciudad de Nueva York. Ante la grave crisis fiscal en que se encontraba a mediados de la década de los años setenta, se implantó un sistema de indicadores en cada una de las más de treinta agencias de que constaba la administración municipal. De acuerdo con sus indicadores, cada agencia negociaba su presupuesto con la Oficina del Presupuesto, que dependía directamente del Alcalde. Las agencias que inicialmente se resistieron o dedicaron pocos esfuerzos a poner en marcha su propio sistema de indicadores no sólo vieron congelarse los recursos presupuestarios asignados, sino que en muchos casos éstos se redujeron de forma significativa (Gunn, 1985).

revalorización del *management* en la cultura administrativa tradicional y, por otro, la creación de entornos competitivos en la organización, la gestión y la financiación de los servicios públicos.

La revalorización del *management* tendrá como ejes principales: (a) la devolución a los directivos de línea, principalmente en los niveles operativos, de la responsabilidad por los resultados de sus unidades, y (b) la aplicación de técnicas de gestión desarrolladas y experimentadas en el sector privado, entre las cuales destacan la Dirección por Objetivos y el Control de Gestión. La mejora y la potenciación de los sistemas de información aparecerá como requisito imprescindible para conseguir una gestión pública más eficaz, descentralizada y responsable.

Los indicadores, en tanto que elementos integrantes del sistema de información para la gestión, proporcionan a los gestores el *feedback* imprescindible para poder llevar a cabo su tarea con efectividad, al permitir el seguimiento y el autocontrol de la propia actuación. Es decir, los indicadores constituyen una herramienta esencial para todo directivo público que se responsabiliza del logro de determinados objetivos. Pero también son esenciales para los responsables políticos que, como contrapartida al mayor grado de autonomía otorgado a los directivos operacionales, exigirán estar informados periódicamente y de forma precisa sobre el cumplimiento de los objetivos y planes establecidos previamente.

Además de ser un elemento de control para los responsables políticos y de autocontrol de los gerentes públicos, los indicadores se convierten también en elemento de diálogo entre ambos sobre las políticas y los programas en ejecución,

los resultados que se obtienen y la posibilidad de mejorarlos. Esta concepción de los indicadores al servicio de los directivos y responsables de línea es coincidente con la lógica del Control de Gestión practicado por el mundo empresarial.

Así, pues, los «productores» y los «demandantes» de indicadores y su dinámica de interacción son sensiblemente diferentes a los que aparecían en el Presupuesto por Programas o en el marco de las políticas de ajuste. Aquí serán los mismos directivos de línea los interesados en que se elaboren indicadores de su unidad con un doble destinatario: el ámbito político responsable de la fijación de objetivos para esa unidad y ellos mismos.

2.3. Los Indicadores como elemento de apoyo a la Evaluación de Políticas y Programas Públicos

Tal como señala el informe Viveret (1989:9), «evaluar una política pública—y más ampliamente cualquier forma de acción pública, tanto si se trata de programas, de legislaciones, de servicios como de instituciones— es emitir un juicio de valor sobre esa acción». La evaluación de políticas se orienta a mejorar el conocimiento que sobre los programas de actuación gubernamental tienen tanto la opinión pública como los mismos protagonistas en la Administración pública (desde el Parlamento hasta las unidades responsables de la implementación); y que pasa a ser, en palabras de Michel Rocard, «una herramienta de inteligencia política» (Viveret, 1989:2).

Es importante subrayar que el objeto de análisis, una determinada política pública, no es algo predefinido de antemano,

sino que es el resultado de una reconstrucción efectuada por el investigador a partir de la agregación de las diversas acciones administrativas que tienden a afrontar un determinado problema común (Dente, 1991:223). En consecuencia, la evaluación se caracterizará por su carácter *ad hoc* y por un ámbito de análisis referido a un sector de actividad pública que, normalmente, implicará un entramado más o menos complejo de decisiones e interacciones entre individuos, grupos y organizaciones.

Por contraposición al *policy analysis*, centrado en los efectos estimados que podría producir determinada política (dimensión prospectiva), la evaluación de políticas dirige su atención a los efectos reales producidos por una política determinada (dimensión retrospectiva) (Subirats, 1989: 139). La cuestión central será poder evaluar cuál ha sido el «impacto real» de las diversas políticas y programas. De aquí que se distinga entre los «productos» (*outputs*), aquello que la política o el programa se esfuerza en producir para conseguir sus objetivos, y los «resultados» (*outcomes*) que realmente ha tenido la actuación administrativa, expresados tanto en términos del grado de consecución de los objetivos de la política o programa como de aquellos efectos no previstos ocasionados por su implementación.

Los indicadores como elemento de apoyo a la evaluación de políticas y programas públicos tienen una clara vocación «extrovertida», porque han de informar de la relación entre la actuación de una unidad y los cambios o transformaciones que se producen en su entorno imputables a dicha actuación.

Aquí, los «productores» de indicadores

serán los centros de investigación independientes, públicos y privados, a los cuales se ha encargado la evaluación. Los «demandantes» serán los diversos organismos públicos y privados que hayan encargado la evaluación (p.e. ministerios, comisiones sectoriales del Parlamento, Tribunales de Cuentas en ciertos países, asociaciones de consumidores, sindicatos, etc.). Dado su carácter «externo», la cuestión crítica será cómo utilizar los resultados de la evaluación para que ésta estimule realmente la mejora de la actuación de las organizaciones públicas evaluadas, así como la de los restantes actores participantes en la formulación e implementación de la política.

2.4. Algunas consideraciones en torno a los distintos enfoques presentados

Primera. El diferente propósito de los enfoques presentados afecta también a la propia naturaleza de los indicadores a elaborar, reflejándose este hecho en la manera en que se les denominará (*indicadores sociales* en el Presupuesto por Programas, *indicadores de gestión* cuando el énfasis se pone en la mejora de la eficiencia organizativa, o *indicadores de impacto* en la evaluación de políticas). No obstante, ello no impide que un mismo indicador pueda ser útil tanto para planificar como para realizar el seguimiento de la gestión o para evaluar la actuación de una unidad organizativa o una política.

Segunda. En las páginas precedentes se ha mostrado como se producen dinámicas organizativas distintas según cual sea el propósito de la implantación de indicadores (mejorar la eficiencia asignativa, mejorar la gestión, o

favorecer el aprendizaje colectivo). Las diferencias se expresan en aspectos tales como: los actores que en un caso u otro ejercen el liderazgo e impulsan la implantación de los indicadores, los restantes actores implicados y el protagonismo que se les asigna, la manera en que la existencia de indicadores afecta a la actuación de la organización y a los actores participantes, o el tipo de incentivos y presiones que reciben los «productores» de indicadores para dar una respuesta satisfactoria a las peticiones de los «demandantes».

Tercera. La información no tiene nunca efectos neutros. La disponibilidad de indicadores sobre resultados puede modificar de manera sustancial nuestro juicio respecto a la actuación de una organización determinada y tener el potencial de afectar significativamente a los diversos intereses en juego. Los indicadores constituyen un elemento, por limitado que sea, de «transparencia» en un contexto organizativo extraordinariamente «opaco» en lo referente al conocimiento de los resultados obtenidos por las distintas unidades. Transparencia que muchos políticos y gestores públicos perciben como una amenaza, a la par que se asocia con pérdida de autonomía y una mayor exigencia de resultados. En este sentido, no hay duda de que disponer de indicadores sobre los resultados que está consiguiendo una determinada unidad comporta un considerable refuerzo de la capacidad de control por parte del órgano u órganos encargados de supervisar su actuación.

Cuarta. El potencial de mejora que representan los indicadores sólo se materializa cuando existen las condiciones organizativas que permiten que la información que éstos proporcionan constituya un estímulo real para la mejora de la actuación. Por tanto, no será

suficiente adoptar un enfoque exclusivamente tecnocrático de la cuestión; es decir, encargar a un grupo de expertos o de consultores la definición de los indicadores, del cuadro de mando y de los sistemas de recogida de la información, y confiar en que a continuación el sistema producirá por sí sólo los resultados esperados. Por el contrario, será necesario abordar explícitamente la 51 dimensión organizativa, y situarnos en una perspectiva más amplia, de verdadero cambio de la cultura político-administrativa, si es que aspiramos a que la implantación de los indicadores de gestión sirva para mejorar la eficacia y la eficiencia de los programas y servicios públicos en nuestro país. De no hacerse así, se corre el riesgo —como ha sucedido en tantas ocasiones— o bien del desprestigio y abandono de la iniciativa después de un tiempo de dedicarle esfuerzos importantes sin conseguir resultados significativos, o bien de su «asimilación» burocrática, convirtiendo la elaboración de indicadores en una rutina administrativa más, no integrada en los procesos de gestión y sin incidencia en la marcha real de la organización.

3. MANAGEMENT PÚBLICO, CONTROL DE GESTIÓN E INDICADORES

La irrupción del *management* en el seno de las organizaciones públicas subraya la entrada en crisis del modelo burocrático como pauta organizativa y de gestión para hacer frente a las tareas y responsabilidades propias del Estado en las sociedades avanzadas. La insatisfacción social ante las crecientes dificultades del Estado para responder a las demandas de una sociedad cada vez más desarrollada,

compleja e interdependiente se traduce en un cuestionamiento creciente de las bases tradicionales de legitimidad de los poderes públicos, consideradas ahora insuficientes (Mendoza, 1990: 264).

En la búsqueda de respuestas a las exigencias de eficacia y eficiencia demandadas por la sociedad se recurrirá en la década de los ochenta a la «importación» de las técnicas de gestión del sector privado. Sin embargo, la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos pondrá de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones *prêt-à-porter* en el sector privado. Como consecuencia, las organizaciones públicas deberán o bien adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos. Ello dará lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje que constituirá el origen del *management público* como enfoque de gestión distintivo, que se esfuerza por responder a la especificidad y a la complejidad de las Administraciones Públicas y del entorno en que éstas operan.

El desarrollo doctrinal del *management público* está estrechamente vinculado a las experiencias y contenidos de los programas de modernización administrativa iniciados en los años ochenta. Como bien ha observado Echebarria (1993:268), «la creación de un nuevo marco de responsabilidad para la gestión pública constituye el hilo conductor del conjunto de propuestas que llenan de contenido la modernización administrativa». La concepción restrictiva de la responsabilidad burocrática, pensada para garantizar el cumplimiento formal de las normas pero desprovista de mecanismos para asegurar la utilización eficiente de los recursos y la

consecución de resultados (5), será reformulada para permitir, desde la afirmación de los principios de eficacia y eficiencia, el ejercicio y el control finalista de las actividades públicas.

El establecimiento de nuevos marcos de responsabilidad comportará múltiples y significativas implicaciones para las organizaciones públicas, entre las que cabe destacar:

- a) *El cambio de cultura organizativa*. En contraposición a la cultura burocrática tradicional basada en la observancia del procedimiento, la subordinación jerárquica, la impersonalidad, la despreocupación por los resultados y el uso eficiente de los recursos, y el énfasis en el continuismo y la estabilidad organizativa (6); la cultura de la responsabilidad se orientará a la consecución de resultados, a estimular la responsabilidad personal, a dar prioridad al servicio al ciudadano, a crear conciencia de coste y a favorecer la innovación y la mejora continua (Metcalf y Richards, 1987:72).

(5) En este sentido, es paradigmático que uno de los principales criterios de eficacia de la gestión en la cultura burocrática sea la «capacidad de gasto», esto es, conseguir acabar el ejercicio habiendo consumido la totalidad de los créditos presupuestarios asignados.

(6) No considero la adhesión al principio de legalidad como un rasgo exclusivo de la cultura burocrática. En mi opinión, los intentos por presentar el principio de legalidad como contrapuesto a los principios de eficacia y eficiencia, o viceversa, plantean un debate equivocado e improductivo. El principio de legalidad es irrenunciable y consustancial a toda actuación de los poderes públicos en las sociedades democráticas, lo que no exige a las Administraciones Públicas de actuar con eficacia y eficiencia, como preceptivamente establece nuestra Constitución. Otra cosa bien diferente es plantear si la concepción burocrática de cómo hacer efectivos dichos principios es adecuada o no. Es ahí, en la dimensión instrumental y organizativa, donde el debate cobra todo su sentido.

- b) *El reconocimiento de la legitimidad de la función gerencial.* El establecimiento de un marco de responsabilidad interna en las organizaciones públicas supone la atribución de autoridad para el empleo de los recursos y la obtención de resultados. Un directivo será aquél a quien se ha concedido dicha potestad y a quien se juzgará en función del producto de su actividad (Echebarria, 1993: 269). En contraste con la separación entre Política y Administración propugnada por el modelo burocrático, la Gerencia Pública aparecerá como un espacio «intermedio» entre ambas. Tal como apunta Alejandro Nieto (1984: 36) «podría considerarse a los directivos como el eslabón de engarce entre los políticos y los administradores, y a la función directiva como aquella a la que corresponde la concreción e implementación de las decisiones políticas».
- c) *Un nuevo concepto de control.* La acepción predominante en la cultura administrativa tradicional del concepto de control, entendido como la verificación y examen por una instancia externa de lo realizado y no como una actividad de dirección, se verá reemplazada por una concepción del control como una actividad netamente directiva, corolario de la responsabilidad asumida, y cuyo fin primordial es contribuir a que la organización pueda alcanzar los objetivos establecidos. En suma, en una cultura de responsabilidad, la principal acepción del término control es la de autocontrol.
- d) *La utilización de nuevos instrumentos de gestión.* El ejercicio

de la función gerencial, es decir, la asunción de la responsabilidad por los resultados de una organización, requiere de instrumentos que permitan la dirección y el control de la misma. En este sentido, los programas de modernización pondrán el énfasis en la aplicación de aquellas técnicas de gestión del sector privado con un marcado carácter gerencial, principalmente la Dirección por Objetivos y el Control de Gestión.

Las implicaciones analizadas subrayan la importancia de los sistemas de información para directivos, que aparecen como requisito imprescindible para implementar el Control de Gestión y así hacer efectivos los nuevos esquemas de responsabilidad interna. Tradicionalmente, las organizaciones públicas sólo han dispuesto de información sobre su consumo de recursos, expresado en términos del grado de ejecución del presupuesto. Como sistema de información, la contabilidad presupuestaria sólo permite apreciar en qué medida se realizan economías respecto al gasto previsto. Sin el establecimiento de indicadores de gestión que proporcionen información sistemática de los resultados producidos no es factible conocer ni evaluar con rigor los niveles de eficacia y de eficiencia alcanzados.

Una vez establecida la relación entre una gestión pública responsable, el control de gestión y los sistemas de información para directivos, parece oportuno tratar con algo más de detalle los contenidos del Control de Gestión y su aplicación a las organizaciones públicas. Según Anthony y Herzlinger (1980:3), el control de gestión se puede definir como «un proceso mediante el cual los directivos se aseguran de que los recursos de una organización se obtienen

y se emplean de una manera eficaz y eficiente en la consecución de los objetivos perseguidos». De esta definición podemos destacar cuatro elementos de especial relevancia.

Primero, el control de gestión se describe en términos de *proceso*. Como tal se entiende el conjunto de acciones que es preciso poner en marcha para desarrollar la función de control, es decir, conocer de forma continuada en el tiempo cómo evoluciona el entorno en que opera la organización, cómo se desarrollan sus actividades y qué resultados se obtienen, con el objeto de tomar las medidas correctivas pertinentes, caso de ser necesarias (Liso, 1978:10). Lo que, a su vez, define con claridad el tipo de datos (externos e internos, previsionales y retrospectivos) que los sistemas de información deben proporcionar.

Segundo, se trata de un proceso al servicio de los directivos, ya que éstos intervienen en la determinación de los planes, dirigen las operaciones y, sobre todo, se responsabilizan de alcanzar los objetivos. En consecuencia, el control de gestión aparece como una función directiva, y no como una función ejercida por una instancia externa.

Tercero, el control de gestión es un proceso orientado a la consecución de los objetivos organizativos. Su finalidad es doble: por una parte, efectuar propuestas de mejora en lo relativo a las actividades en curso (dimensión operacional) y, por otra, apreciar en qué medida el entorno en que opera la organización y los problemas a los cuales se enfrenta están cambiando y, al hacerlo, demandando nuevas respuestas e, incluso, el replanteamiento de los objetivos (dimensión estratégica). Como indican Metcalfe y Richards (1989:113), en el primer caso, el control de gestión

proporciona un *feedback negativo* que se expresa en la necesidad de corregir las desviaciones sobre los objetivos fijados. En el segundo caso, proporciona un *feedback positivo*, sensible a las señales de cambio externas, impulsando el cambio y la innovación de las políticas y de los objetivos existentes.

Cuarto, de las características anteriores se deduce que el proceso de control de la gestión se refiere a la actividad que desarrolla una organización determinada y a sus objetivos. La realización de este proceso requiere de una estructura que lo facilite, básicamente referida a los arreglos organizativos necesarios (definición de los centros de responsabilidad, ubicación de la función de Control de Gestión) y al esquema informativo que lo soporta.

Debe subrayarse que el concepto de control de gestión expuesto es aplicable a cualquier tipo de organización, sea ésta privada, pública o sin finalidad de lucro. Sin embargo, ello no significa que la introducción del control de gestión en una organización pública tenga que adoptar necesariamente la misma forma organizativa, emplear las mismas técnicas o tener el mismo impacto en los comportamientos que en la empresa privada. De hecho, no es difícil constatar la existencia de aspectos distintivos de las organizaciones públicas suficientemente significativos para que la introducción del control de gestión requiera una aproximación específica. Así, por ejemplo, nos encontramos con que la ambigüedad e imprecisión del concepto de «directivo público» dificulta la identificación de quiénes son los usuarios del control de gestión; con que las sanciones y los incentivos organizativos para mejorar la gestión y la eficiencia tienen una naturaleza diferente

en el caso de organizaciones que no operan en un contexto de mercado; con que la rigidez en la gestión de los recursos condiciona el margen de actuación de los gestores y, por tanto, su capacidad para tomar medidas correctoras; o con que la naturaleza de la actividad realizada comporta una seria dificultad de medición de los *outputs* y de los resultados, afectando significativamente al contenido y a la fiabilidad de los sistemas de información. En el próximo apartado, dedicado a la implantación de los indicadores, se abordarán algunas de estas cuestiones (7).

Por último, parece adecuado señalar, por razón de claridad conceptual, cuáles son algunas de las características distintivas más importantes entre la evaluación de políticas y el control de gestión (8). En primer lugar, el ámbito del análisis. La evaluación se refiere a un sector de actividad pública y al entramado de individuos, grupos y organizaciones implicadas; mientras que el control de gestión se refiere a la actividad desarrollada por una organización individual. En segundo lugar, la evaluación aparece como una actividad independiente y, por tanto, externa a las unidades gestoras, cuyos resultados pueden interesar a un gran número de actores sociales, de ahí la necesidad de transparencia y de pluralismo en su ejercicio. En cambio, el control de gestión es una herramienta al servicio de los directivos de línea, tanto de los

responsables operacionales como de sus superiores directos, que comporta la creación de un régimen de «transparencia interna» respecto a los resultados de la gestión. Por último, en sus criterios, la evaluación de políticas privilegia una perspectiva de racionalidad política (p.e. la satisfacción de los actores ante los resultados o *outcomes* de la política o el grado de conflicto o colaboración que se ha producido entre ellos durante el proceso de implementación). En cambio, los criterios del control de gestión se sitúan en una lógica económica y organizativa que combina el control de resultados con el control de los medios utilizados y todo ello en relación con las funciones encomendadas a una organización.

4. LA IMPLANTACIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA PERSPECTIVA ORGANIZATIVA

La implantación de indicadores, en la lógica del Control de Gestión, se sitúa en una perspectiva de verdadero cambio de la cultura y de los valores que rigen la forma de actuar de nuestras Administraciones, cambio que deberá ser gestionado (Sullá, 1990). Si bien es de suma importancia contar con el apoyo y la participación de los destinatarios de los indicadores, ello no constituye por sí sólo garantía de éxito. Hay que prepararse para «superar» los obstáculos y las resistencias organizativas que sin duda surgirán. El objeto del presente apartado es presentar un marco de referencia que guíe a los directivos públicos en la definición de estrategias efectivas de implantación de los indicadores de gestión en sus organizaciones.

(7) Para un tratamiento sintético y comprehensivo de las características del control de gestión según sea la naturaleza de la actividad desarrollada por una organización pública, el lector puede consultar el artículo de Joaquim Vergés (1992) reseñado en la bibliografía reproducida al final del presente artículo.

(8) Distinción que no es compartida por algunos autores que sostienen que el control de gestión en las organizaciones públicas no es más que una aplicación práctica del análisis de políticas públicas (Dente, 1991).

4.1. La implantación de Indicadores como un caso de Cambio Organizativo Planificado

Francesc Vilahur (1987) identifica seis aspectos clave que deben tenerse presentes en todo proceso de cambio organizativo planificado: (a) las condiciones internas y externas existentes; (b) los objetivos perseguidos por el cambio propuesto; (c) el *target* del cambio, es decir, la parte de la organización sobre la cual se quiere incidir; (d) los agentes de cambio; (e) la estrategia de cambio a seguir; y (f) las consecuencias organizativas del cambio. A continuación se analizan dichos aspectos referidos a la implantación de los indicadores de gestión.

A) *Las condiciones internas y externas existentes antes de la implantación de los indicadores*

Cualquier cambio organizativo planificado que pretenda ser efectivo debe estar basado en un buen conocimiento de la realidad organizativa sobre la que se pretende incidir. En relación con los indicadores es importante identificar:

- *Los antecedentes:* ¿Ha habido experiencias previas de elaboración de indicadores? Si la respuesta es positiva, ¿En qué áreas o unidades de la organización? ¿Qué impacto han tenido los indicadores sobre la actuación de la unidad? ¿y sobre sus responsables? ¿Qué razones explican los resultados conseguidos (tanto los negativos como los positivos)?
- *Los elementos que puedan facilitar la implantación* (p.e. la existencia de una voluntad política clara, cambios legales, insatisfacción interna con el funcionamiento actual de la organización, restricciones

presupuestarias importantes que fuerzan a mejoras de eficiencia).

- *Los elementos que puedan representar obstáculos a la implantación* (p.e. experiencias de fracaso anteriores, disputas sobre a quién corresponde el protagonismo de la iniciativa, la mejora de la gestión no constituye una prioridad organizativa, predominio de una cultura burocrática tradicional).

B) *Los objetivos perseguidos con la implantación de los indicadores*

En cualquier propuesta de cambio organizativo es esencial definir con claridad el porqué del cambio y qué se quiere conseguir. En nuestro caso, ello comporta determinar el propósito y los resultados concretos que se persiguen con la implantación de los indicadores de gestión, incluidos aquellos comportamientos y valores organizativos que se quieren potenciar. El paso siguiente será establecer en qué período de tiempo deben conseguirse los objetivos perseguidos.

C) *La determinación de las unidades en las que implantar los indicadores*

La cuestión a determinar es si se quiere que la elaboración de indicadores sea una actividad generalizada de todas las áreas o unidades que forman una organización o bien se desea una aplicación selectiva. En todo caso, cuando ésta deba efectuarse en más de una unidad, deberá establecerse si la implantación tendrá lugar de manera simultánea o bien se producirá de manera escalonada. La decisión de actuar de una u otra manera dependerá de la magnitud de las resistencias previsibles a la implantación de los indicadores, de la capacidad de gestión del cambio de los impulsores de la iniciativa y de los recursos disponibles.

D) *Los agentes de cambio*

En el caso de los indicadores nos encontramos con diversos protagonistas importantes: los directivos de la unidad en cuestión, el analista responsable del diseño del sistema de información, y los directivos de los órganos y servicios centrales. Deberá definirse, pues, qué roles asumirá cada uno de ellos de acuerdo con la estrategia de implantación seleccionada.

La experiencia muestra que, siempre que sea posible, es deseable un enfoque participativo que otorgue un rol destacado a los destinatarios de los indicadores, en especial a los responsables directos de la unidad. En este planteamiento, al analista le corresponde una función de facilitador de todo el proceso; mientras que los directivos de los servicios centrales tienen un papel básicamente de apoyo y de estímulo, en unos casos, y de liderazgo, en otros. En todo caso, la decisión que finalmente se adopte sobre la distribución de roles debería considerar tanto las características personales y profesionales de los diversos protagonistas, como los restantes aspectos mencionados en los puntos anteriores.

Por último, señalar que la selección del analista es una decisión importante. Además de estar capacitado técnicamente, debe contar con la confianza tanto de los responsables de la unidad como de los directivos de los servicios centrales; por ello a menudo se acude a un consultor externo. Si el analista es una persona de la misma organización, es deseable que no pertenezca a un órgano con funciones de control sobre la unidad; pues de lo contrario podría producirse una ambivalencia de roles que desvirtuaría su cometido básico de facilitador del proceso de implantación.

E) *La estrategia de implantación de los indicadores*

La elección de la estrategia de implantación está en función de varios factores. En primer lugar, deberán identificarse cuáles son y qué importancia tienen los obstáculos y las resistencias a la implantación de los indicadores. Aquí debe recordarse que los indicadores constituyen un elemento de «transparencia» en un ámbito organizativo «opaco» en lo relativo a los resultados de la actuación de las diversas unidades. Transparencia que puede ser sentida como un elemento de vulnerabilidad interna (frente a otras unidades, especialmente Hacienda como responsable de la formulación del presupuesto) y externa (la oposición, los medios de comunicación, los grupos de presión), como una pérdida de autonomía y discrecionalidad decisoria y operativa, como un agravio comparativo derivado de una mayor exigencia de resultados e, incluso, como una tentativa de burocratización de la unidad.

En segundo lugar, deben tenerse presentes las capacidades organizativas y los recursos disponibles para proceder a la implantación de los indicadores. La puesta en marcha de un sistema de información es algo que requiere conocimientos especializados y una inversión de recursos significativa (rediseño de circuitos administrativos, nuevos datos que antes no se obtenían, programas informáticos específicos, probablemente la participación de consultores externos, etc). Su disponibilidad será un factor que condicionará el tipo de estrategia de implantación a adoptar.

Dependiendo de los puntos anteriores y de la presión para conseguir resultados, se deberá determinar qué tipo de incentivos y de sanciones se

establecerán. Es decir, si la estrategia de implantación será básicamente coactiva (p.e. obligatoriedad de presentar unos indicadores determinados a partir de cierta fecha y establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento); de estímulo, estableciendo una serie de incentivos para las unidades que voluntariamente decidan elaborar indicadores de gestión sobre su actuación; o bien una combinación de ambas. A partir de aquí, deberá establecerse qué tipo de actuaciones concretas deben emprenderse y con qué secuencia.

F) *Las consecuencias organizativas de la implantación de los indicadores*

Aquí deben efectuarse diversas consideraciones relativas tanto a la unidad o unidades en que se quiere implantar indicadores como al resto de la organización. En primer lugar, es bueno preguntarse qué consecuencias organizativas se producirían si la implantación de los indicadores fracasara. Esta pregunta comporta plantearse cuál es el criterio de éxito y, además, cuál es el nivel de riesgo asociado a la estrategia seleccionada y si éste es aceptable.

En segundo lugar, hay que ser consciente de que la información proporcionada por los indicadores puede modificar sustancialmente el tipo de control al que están sometidos los responsables de una unidad. Debido a que los sistemas de control redefinen *de facto* los objetivos organizativos, al focalizar la atención directiva en las áreas controladas y relajarla en las no controladas, es preciso verificar que los comportamientos organizativos reales inducidos por los indicadores son coherentes y están en línea con el propósito y los objetivos que se

perseguían con la implantación de los mismos. Aparece, pues, la necesidad de prever alguna clase de mecanismo de seguimiento del mismo proceso de implantación de los indicadores que permita y estimule el aprendizaje organizativo.

Por último, todo cambio organizativo genera expectativas, tanto en el interior de la unidad implicada como en el resto de la organización. Para evitar que dichas expectativas lleguen a ser disfuncionales y se conviertan en fuente de resistencias es precisa una política de comunicación adecuada.

De lo tratado hasta ahora se deduce que existen una serie de condiciones organizativas implícitas para que la implantación de los indicadores pueda llegar a tener verdadero impacto en la actuación de una unidad. Entre las más significativas cabe destacar:

- 1) La lógica de los indicadores, que no es otra que la del control de gestión, presupone la existencia de directivos, es decir, de personas con la voluntad y la capacidad de asumir una responsabilidad de gestión.
- 2) En la medida en que los indicadores introducen un elemento de transparencia en la gestión, debe haber un equilibrio razonable entre la responsabilidad asumida por los directivos de obtener ciertos resultados y la autoridad que se les ha otorgado. En otras palabras, debe haber un grado suficiente de autonomía en la gestión de los recursos y de claridad organizativa (ámbito de responsabilidad). Este es un punto básico para garantizar la credibilidad del sistema, es decir, que cuando los indicadores pongan de manifiesto la necesidad

de medidas correctivas, los directivos las puedan tomar.

- 3) Que sea posible dar una respuesta aceptable a las expectativas generadas por la implantación de los indicadores. A cambio de una mayor transparencia y exigencia de resultados, debe suponerse que los directivos esperan que su organización reconozca el esfuerzo y relacione, de algún modo, los resultados de su gestión con el sistema de recompensas y con la autonomía de que disponen.
- 4) La aceptación plena por parte del ámbito político y de los directivos de los órganos centrales del hecho que su rol en la organización se verá también modificado como consecuencia del cambio de comportamientos que se quiere que se produzca en las unidades gestoras. Así, los órganos centrales perderán en contenido ejecutivo para centrarse principalmente en marcar las directrices políticas y estratégicas, fijar objetivos y realizar el seguimiento de los resultados de las distintas unidades.

4.2. Criterios para la definición de una estrategia de implantación de Indicadores de Gestión

Cuando se habla de cambio organizativo es importante tener presente que, si bien el punto de llegada (aquello que se desea conseguir) puede ser similar para diferentes organizaciones públicas, en nuestro caso la implantación de indicadores de gestión; en cambio, el punto de partida siempre será distinto. Por ello, se debe ser muy cuidadoso a la hora de replicar, sin más, la estrategia o

las actuaciones que se han mostrado efectivas en otras organizaciones y contextos.

El diseño de una estrategia de cambio efectiva es siempre una actividad *ad hoc*, que incorpora en su planteamiento numerosos factores situacionales, específicos de la organización considerada. En otras palabras, organizaciones diferentes requerirán estrategias diferentes de implantación de indicadores (lo que no excluye que puedan darse elementos comunes). Con todo, es posible enunciar una serie de criterios generales que, cuando es posible aplicarlos, contribuyen a reducir las probabilidades de fracaso.

CRITERIO 1: *La importancia de realizar un buen diagnóstico de la predisposición organizativa a hacer uso efectivo de los indicadores (organizational readiness)*

Los responsables de la implantación de los indicadores deben evaluar hasta que punto se dan las cuatro condiciones organizativas mencionadas al final del apartado 4.1., lo que permite conocer la «predisposición organizativa» para, una vez elaborados los indicadores, utilizarlos como un medio para mejorar de manera continuada la gestión de la unidad. Los estudios sobre gestión del cambio organizativo muestran de manera clara que si la «predisposición organizativa» (*organizational readiness*) es baja, las probabilidades de fracaso son muy elevadas, con independencia de la calidad técnica de las soluciones aportadas y de la profesionalidad de los responsables de ponerlas en práctica (Dalziel y Schoonhover, 1988: 45 y ss). Si la organización se encuentra muy alejada de las condiciones requeridas, deberá o bien adoptar acciones previas de «desarrollo organizativo», orientadas a crear las condiciones adecuadas,

o bien revisar los objetivos fijados y la estrategia de implantación escogida.

CRITERIO 2: *Tener plena conciencia de los impactos organizativos que comporta una mayor transparencia en la gestión*

La cuestión que aquí se plantea es qué difusión y qué uso se hará de la información proporcionada por los indicadores. Éste constituye un aspecto clave de las «reglas de juego» que los responsables de la unidad deberían conocer de antemano. A veces sucede que los primeros indicadores que se elaboran ponen de manifiesto una situación poco positiva y, sin embargo ésta no es consecuencia de una mala gestión sino de factores que escapan al control de los directivos de la unidad. Por tanto, al juzgar la actuación de una organización es importante distinguir entre los resultados globales conseguidos y los resultados imputables a la gestión de sus responsables.

Si se quiere que los indicadores estimulen de manera continuada la mejora de la gestión, es preciso crear un clima de confianza que dé seguridad a los directivos de que la información no se empleará en contra suya, que no se producirán «castigos» (p.e. congelaciones de plantilla) por el único hecho de haberse arriesgado a hacer más transparentes los resultados de su unidad (en un ámbito de «opacidad» generalizada). Y, aún más, que se les defenderá si se producen críticas o ataques injustos. No hay que olvidar que aquello que se intenta conseguir es una dinámica que promueva la mejora de la gestión y de la eficiencia en las unidades que disponen de indicadores y, al mismo tiempo, induzca su implantación en las unidades que aún no disponen de ellos.

CRITERIO 3: *Conseguir el compromiso del nivel político y de los directivos de los servicios centrales*

Este compromiso es imprescindible por diversas razones. Primera, porque, como ya se ha dicho, uno de los impactos organizativos de la implantación de los indicadores, y por extensión del control de gestión, es favorecer la delegación de las responsabilidades de ejecución a los directivos operacionales; lo que puede modificar de manera sustancial el rol actual de los primeros. Segunda, porque de su actitud y de sus actuaciones dependerá la creación del clima de confianza antes mencionado. Tercera, porque es posible que la puesta en marcha del sistema de indicadores pueda exigir recursos más allá del alcance de la propia unidad, requiriendo la intervención del nivel superior para su obtención.

CRITERIO 4: *Otorgar el protagonismo a los usuarios de los indicadores, y en especial a los responsables directos de la unidad*

Los indicadores de gestión tienen por finalidad permitir el seguimiento de los resultados de la unidad por parte del ámbito político y de los directivos de los servicios centrales, y, a la vez, facilitar el autocontrol de los directivos operacionales. Lo que de verdad cuenta es que los usuarios, muy especialmente los directivos operacionales, sientan que los indicadores elaborados dan respuesta a sus necesidades de información y les ayudan a afrontar sus responsabilidades de gestión. Es decir, que hagan suyo el sistema y lo sientan como propio (*ownership*). De ahí la importancia de un enfoque altamente participativo, que construya desde el principio y «desde dentro» el sistema. En todo caso,

debe evitarse la percepción de que éste ha sido impuesto externamente a la unidad o de que el mérito de su implantación corresponde exclusivamente a sus diseñadores o promotores externos.

CRITERIO 5: *Simplicidad del sistema y desarrollo progresivo*

Los indicadores han de ser significativos y comprensibles para sus usuarios. No nos hemos de preocupar si al inicio el sistema no es técnicamente perfecto, lo que realmente cuenta es su «calidad organizativa». Es preferible que al principio haya pocos indicadores, pero aceptados y considerados relevantes por sus destinatarios, y no la situación contraria. Una gran abundancia de indicadores o una excesiva sofisticación pueden tener un efecto contraproducente, ocultando —para quien no esté familiarizado— aquellos aspectos de la actuación de una unidad realmente importantes. Estos criterios cobran todo su sentido cuando se considera que estamos intentando modificar los comportamientos decisionales de los destinatarios, de manera que incorporen en su actuación la información proporcionada por los indicadores. A medida que los destinatarios se familiaricen con los indicadores iniciales y experimenten su utilidad, serán ellos mismos quienes promuevan el desarrollo y mejora del sistema.

CRITERIO 6: *Establecer un marco de presiones e incentivos orientados, primero, a implantar los indicadores y, después, a la mejora de la eficiencia*

Disponer de información sobre los resultados de una unidad es condición necesaria, pero no suficiente, para que mejore su eficiencia. Si se quiere evitar el peligro de que la elaboración de

indicadores se convierta en una rutina carente de efectividad, debe preverse también la modificación de los incentivos y de las presiones a las que se enfrentarán los responsables de las distintas unidades.

A) Presiones e incentivos para pasar a un régimen de «transparencia» en la gestión

La implantación de indicadores en una unidad se puede estimular de diversas maneras. A continuación se mencionan, sin afán de exhaustividad, algunas de ellas:

- Favorecer la percepción de que la elaboración de indicadores constituye una innovación organizativa, así como un reto y una oportunidad de desarrollo profesional, en la medida en que comporta una manera más efectiva (por su orientación a resultados) de desempeñar la tarea directiva.
- Vincular la elaboración de indicadores con la posibilidad de una mayor autonomía operativa y decisoria (p.e. en el ámbito de la gestión presupuestaria o de personal).
- Favorecer la percepción de que la elaboración de indicadores facilitará el reconocimiento organizativo por los resultados obtenidos.
- Establecer como condición necesaria para participar en el proceso de negociación presupuestaria la elaboración de indicadores, estableciendo sanciones para las unidades que no cumplan (medida coactiva que probablemente sólo se podrá aplicar en situaciones de fuerte restricción presupuestaria).

B) *Presiones e incentivos para mejorar la eficiencia relacionados con el uso y la difusión de la información proporcionada por los indicadores*

Entre otros, pueden mencionarse:

- La fijación de estándares de actuación, respecto a los cuales contrastar los resultados de la unidad.
- La utilización de información comparativa relativa a los resultados de unidades similares de la misma organización y el establecimiento de *rankings* internos conocidos por todos los directivos (p.e. el *Instituto Nacional de la Seguridad Social* (INSS) elabora periódicamente un *ranking* de todas sus delegaciones provinciales según el tiempo medio de tramitación de los expedientes de pensiones).
- La utilización de información comparativa relativa a los resultados de organizaciones públicas similares (p.e. la *Audit Commission* elabora y publica periódicamente un análisis comparativo de los costes medios de una serie de servicios públicos municipales para todos los ayuntamientos del Reino Unido) (Parston, 1992).
- La comparación directa, cuando es posible, con servicios similares ofrecidos en régimen de mercado.
- La difusión periódica a los medios de comunicación y al público en general de los valores de los distintos indicadores de gestión (p.e. desde hace más de diez años el ayuntamiento de Nueva York da a conocer semestralmente en rueda de prensa los indicadores de todas las agencias que forman la administración municipal).

Por último, dos observaciones. Primera, los incentivos y las presiones que se establezcan deberían ser coherentes con los restantes elementos de la estrategia de implantación. Segunda, debe aquilatarse adecuadamente el momento de la introducción de ciertos incentivos o sanciones. A veces no conviene hacerlo hasta que el sistema de indicadores no esté mínimamente probado y ofrezca garantías de fiabilidad. La introducción precipitada de estímulos para mejorar la eficiencia puede, en ciertos supuestos, distorsionar significativamente el proceso de implantación de los indicadores. Un caso típico es cuando se produce la fijación de estándares de actuación voluntaristas, sin que se haya tenido en cuenta cuál es el nivel actual de prestación del servicio y si, de acuerdo con las capacidades de la organización, los estándares propuestos son realmente alcanzables o no.

CRITERIO 7: *Procurar garantizar el éxito en las primeras experiencias*

Es importante tener presente que lo que está en juego, más que el éxito de una o varias experiencias puntuales, es la legitimidad y la credibilidad del sistema que se quiere implantar en el conjunto de la organización. Cuando las resistencias que se prevén son de cierta entidad y la presión para conseguir resultados no es perentoria, se recomienda iniciar gradualmente la implantación de indicadores en una sola unidad o en unas pocas; para, posteriormente, generalizar progresivamente la experiencia. Las características que, idealmente, deberían reunir las unidades seleccionadas son las siguientes: (a) que sean «representativas» respecto a las otras unidades en las que se implantará el sistema posteriormente, (b) que dispongan de personal directivo capacitado que participe

en la experiencia de manera voluntaria, y (c) que los resultados de la puesta en marcha de un sistema de indicadores se puedan hacer rápidamente visibles para el resto de la organización. Es decir, que la implantación se pueda efectuar en un plazo breve, que se pueda dar satisfacción adecuada a las expectativas de los directivos implicados y que se pueda demostrar que el hecho de disponer de indicadores comporta mejoras en la actuación de la unidad.

CRITERIO 8: *La necesidad de una adecuada política de comunicación*

La implantación de un sistema de indicadores en una unidad generará expectativas e interrogantes en el resto de la organización. Por eso, es precisa una política de comunicación que se anticipe a posibles suspicacias y que evite malentendidos. Los principales destinatarios de dicha comunicación son los órganos de gobierno de la institución, los responsables de los órganos centrales cuya colaboración será necesaria para la puesta en marcha de los indicadores (p.e. Intervención en tanto que responsable de la contabilidad), y los responsables de las unidades en que está previsto elaborar más adelante indicadores de gestión.

CRITERIO 9: *Plantear la implantación de los indicadores como un proceso de aprendizaje organizativo*

Con la implantación de los indicadores de gestión estamos intentando modificar comportamientos, valores y actitudes, lo que nos sitúa en una perspectiva de verdadera transformación de la cultura administrativa tradicional. Por eso, es mucho más ajustado ver la introducción de los indicadores como un proceso de

cambio y de aprendizaje organizativo. En primer lugar, aprendizaje de los directivos operacionales que pasan a gestionar en un contexto de mayor «transparencia» y exigencia de resultados; y aprendizaje de los directivos de los órganos centrales que pasan a tener un rol diferente en sus relaciones con aquellos. Aprendizaje de ambos para saber interpretar de manera idónea la información suministrada por los indicadores y juzgar adecuadamente los resultados alcanzados.

En segundo lugar, se pone de manifiesto la necesidad de establecer mecanismos de seguimiento del mismo proceso de implantación de los indicadores que posibiliten y estimulen el aprendizaje organizativo. Entre las medidas más habituales encontramos las siguientes:

- Disponer de una metodología de implantación común, lo que favorece el intercambio de experiencias así como la revisión y el perfeccionamiento progresivo.
- Crear comisiones de seguimiento, con participación de los usuarios/ destinatarios de los indicadores.
- Cuando la implantación se encargue a consultores externos, procurar que siempre haya, como mínimo, una persona de la propia organización que trabaje juntamente con ellos y realice un seguimiento de cerca, con el objeto de favorecer la transferencia de *know how*.
- Documentar las diversas experiencias de implantación y encargar a uno de los servicios centrales que actúe como «centro de documentación» al que se pueda acceder para efectuar consultas.

Como se afirma al principio del presente artículo, los indicadores de gestión no constituyen una finalidad en sí mismos. La cuestión clave sigue siendo *¿indicadores para qué?* Las propuestas de implantar el Control de Gestión y desarrollar sistemas de información para directivos obedecen a la voluntad de

establecer nuevos marcos de responsabilidad interna para la gestión pública. En este contexto, la implantación de indicadores aparece como un auténtico caso de cambio organizativo y cultural, que debe ser adecuadamente planificado y dirigido.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTHONY, Robert y HERZLINGER, Regina (1980): «Management Control in Nonprofit Organizations», revised edition. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.
- DALZIEL, Murray y SCHOONOVER, Stephen (1988): «Changing Ways». Nueva York: AMACOM.
- DENTE, Bruno (1991): «Análisis de las políticas públicas en la práctica: El control de gestión en las Administraciones regionales», n.º 224-225, octubre 1990 - marzo 1991, págs. 213-229.
- GUNN, Barbara (1985): *Reporting Reform: The Impact of Agency Culture and Power on Management Improvement and Information System Reform*, caso de estudio. Nueva York: Robert Wagner School of Public Service, New York University.
- ECHEBARRA, Luis (1993): *La Administración Pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Deusto.
- LISO, Josep M. (1978): *Control de Gestión*, apuntes de clase de la asignatura «Control de Gestión». Barcelona: ESADE.
- MENDOZA, Xavier (1990): «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España», *Documentación Administrativa*, n.º 223, julio-noviembre, págs. 261-290.
- MENDOZA, Xavier (1992): *Memoria del Seminario sobre Indicadores de Gestión de Servicios Municipales*, organizado por la Diputación de Barcelona, la Federación de Municipios de Cataluña y ESADE. Barcelona: ESADE.
- METCALFE, Les y RICHARDS, Sue (1987): «Evolving Public Management Cultures», en K.A. ELIASSEN y J. KOOIMAN (Eds): *Managing Public Organizations*. Londres: Sage, págs. 65-86.
- METCALFE, Les y RICHARDS, Sue (1989): *La modernización de la gestión pública*. Madrid: INAP.
- NIGRO, Félix y NIGRO, Lloyd (1989): *Modern Public Administration*, 9th edition. Nueva York: Harper Collins.
- NIETO, Alejandro (1984): «Los estudios sobre la Administración Pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base de una clase directiva profesionalizada», *Documentación Administrativa*, n.º 200, enero-marzo, págs. 7-42.
- OLSON, Mancur (1973): «Evaluación de resultados en el Sector Público» en Milton MOSS (Ed.): *The Measurement of Economic and Social Performance*. Nueva York: NBER, págs. 355-384.
- PARSTON, Greg (1992): *A New Framework for Public Management* (Documento interno). Londres: Public Management Foundation.
- PRATS, Joan (1992): «La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias», *Papers ESADE*, n.º 82.
- SUBIRATS, Joan (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- SULLÁ, Emili (1990): «Els Centres Gestors: un programa de modernització i un canvi en la cultura organitzativa», *La Municipal*, n.º 4, septiembre, págs. D/26-D/32.
- VERGÉS, Joaquim (1992): «L'aplicació de les tècniques del *management* al sector públic: avaluació de la gestió i mesurament de l'eficiència», *Revista Econòmica de Catalunya*, n.º 17, mayo-agosto, págs. 11-24.
- VILAHUR, Francesc (1987): *Cambio organizativo: conceptos y modelos*, apuntes de clase del Programa ADE. Barcelona: ESADE.
- VIVERET, Patrick (1989): *La evaluación de las políticas y de las acciones públicas*, Informe para el Primer Ministro, París, traducción realizada por el Centro de Formación del Ayuntamiento de Barcelona como documento de uso interno.