
**ESTUDIO DE INDICADORES
INSTALACIONES DEPORTIVAS
-AYUNTAMIENTO DE GALAR -**

1.- LOS INDICADORES. RAZONES PARA SU IMPLANTACIÓN

1.1.- La gestión de los servicios públicos.

A través de la experiencia comparada en el ámbito internacional en este tipo de trabajos se puede observar como característica común la de que **la medida en términos reales de la actividad del sector público es un factor clave para definir una política de modernización.** Junto con el político y el gestor, también la ciudadanía se pregunta y no obtiene respuestas satisfactorias, si el sector público como proveedor de servicios actúa de forma eficiente, con costes adecuados, con la calidad debida y con la necesaria transparencia. Servir esta demanda requiere disponer de datos, cada vez más complejos y con patrones de medida más subjetivos. Se trata, en definitiva, de conocer el coste y el rendimiento de cada servicio.

En los últimos años ha ido creciendo la preocupación por mejorar la gestión en los servicios públicos municipales. Ésta es una preocupación compartida, como decimos, por los responsables políticos, por los gestores públicos y también por la ciudadanía como usuaria de dichos servicios. Así, se reclaman unos servicios públicos de mayor calidad, exigiendo al mismo tiempo responsabilidades respecto a cuánto se gasta y cómo se utilizan los recursos públicos; es decir, se reclama más racionalidad en la gestión y para ello es necesaria la aplicación de los criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Se ha producido una expansión en la prestación de servicios por parte de los ayuntamientos que no siempre se ha correspondido con la imprescindible incorporación de ingresos suficientes para su satisfacción económica. A veces por errores de cálculo y, las mayores, por falta de descentralización de la cobertura financiera precisa por parte del Gobierno de Navarra.

Este desarrollo progresivo ha tenido un efecto distorsionador de las haciendas locales, tal es así que a muchos ayuntamientos les resulta difícil, con los recursos disponibles, atender correctamente todos los servicios y funciones que tiene atribuidos como obligatorios.

Algunos de los síntomas más comunes de la actual situación son:

- **Aceleración progresiva del gasto público**, condicionado tanto por el incremento de servicios, como por el aumento de los costes asociados a los ya existentes.
- La **prestación de servicios obligatorios** sin que sus tarifas cubran su verdadero coste, situación agravada por las deficiencias de los sistemas recaudatorios.
- La **asunción progresiva de actividades ajenas** ha venido acompañada de financiación de otras administraciones que en pocas ocasiones ha tenido en cuenta el gasto recurrente.
- La **descompensación** entre los **gastos** asociados a la implantación de nuevos servicios y los **ingresos** recibidos en contraprestación.

Es por tanto necesario, junto al cambio del sistema de financiación, la mejora de la capacidad de los ayuntamientos para utilizar eficazmente los recursos, pues sin una adecuada gestión nos podríamos encontrar con que una provisión inmoderada y probablemente costosa condujera a nuevas insatisfacciones. La financiación adecuada y la gestión eficiente del gasto no son independientes, la falta de recursos provoca por sí misma dificultades en la gestión que a su vez ocasionan aumentos de los costes de funcionamiento.

1.2.- El control de la gestión pública de los servicios.

Podemos considerar que **un servicio está bien gestionado cuando**, además de proporcionar de la forma más eficiente posible unos resultados previstos, **estos resultados son relevantes para la ciudadanía y no causan efectos inesperados o no deseados.**

En definitiva, racionalizar y aplicar correctamente los recursos. **En ese contexto, los indicadores se convierten en el único instrumento de medida** capaz de llevar a cabo el análisis de la actividad tanto desde el orden económico-financiero y contable como desde el de la calidad.

Hasta hace poco los medios con que se contaba se limitaban a los datos provenientes de la ejecución de unos presupuestos aprobados anualmente, información que por sí sola no proporcionaba datos sobre el nivel de prestación de los servicios. **A partir de la Cuenta de 1992 existe ya la posibilidad de analizar comparativamente y de forma homogénea los estados financieros de todos los entes locales controlados externamente.**

Por otro lado, la aproximación que se está produciendo en las entidades locales de sus estados contables a los de la empresa privada no implica que los objetivos de los dos sectores, privado y público, tengan que ser los mismos. Sí es cierto que resulta necesario que la Administración actúe en consonancia a los resultados económicos que obtenga pero tampoco se le exige que maximice el beneficio, si no que intente compaginar el equilibrio financiero con una prestación de servicios que se adecuen a las necesidades de la ciudadanía.

En el momento de valorar el coste de los servicios es importante la forma de gestión que la entidad local haya escogido para prestar los servicios públicos ya que las fuentes de obtención de datos pueden variar. No es lo mismo, evidentemente, que el servicio en cuestión se preste de forma directa mediante el área correspondiente o mediante un organismo autónomo o empresa municipal o, de forma indirecta, mediante un ente supramunicipal o la concesión a una empresa privada.

El examen de la gestión tendría que ser un aspecto básico de la tarea del control externo. Pero al intentar añadir al control de regularidad (financiero y legal) el control de gestión, se presenta el problema de conocer y medir los resultados, que necesita información complementaria. Ya no es suficiente lo que aparece en la contabilidad, hacen falta también datos de los elementos físicos empleados y de los servicios producidos. **Uno de los elementos básicos para la medición y presentación de los datos de la gestión son los indicadores que, sin son adecuados, destacan los aspectos más importantes de la actividad analizada y permiten compararlos con los de otros servicios similares que prestan otras entidades.**

1.3.- Indicadores de gestión.

“Datos o conjunto de datos que ayudan a medir objetivamente la evolución de un proceso o de una actividad” (Norma UNE 66175:2003 -Guía para la implantación de indicadores-)

Los indicadores son una magnitud sintética asociada a una actividad, a un proceso, a un servicio público,... que permite evaluar periódicamente el desarrollo de estos servicios públicos mediante una comparación con unos referentes. Por tanto, se trata de unos ratios, medidos tanto en unidades físicas como monetarias, con **una función descriptiva y valorativa sobre el nivel de prestación de los diferentes servicios públicos.**

La función descriptiva hace referencia a la información necesaria que un indicador de gestión tiene que proporcionar para facilitar un conocimiento sintético del nivel de provisión de los diferentes servicios públicos. En cambio, **la función valorativa** permite cuantificar y evaluar el impacto de cambios en gestión pública de los servicios.

Básicamente, los indicadores de gestión evalúan el nivel de provisión de los diferentes servicios públicos en términos de Value for Money, es decir, se basa en los conceptos de economía, eficiencia y eficacia. Por tanto, **una óptima gestión no será aquella que resulte ser la más económica, la más eficiente o la más eficaz, sino la que**

presente los mejores parámetros dentro de un necesario equilibrio entre todas estas magnitudes.

Economía: Hace referencia a la relación entre el mercado y los inputs que según la teoría económica viene determinada por los precios. En otras palabras, los servicios públicos con un menor coste unitario serán los más económicos.

Eficiencia: Relaciona los inputs con los outputs o productos finales. Es decir, entre dos servicios públicos, el más eficiente será aquel que obtenga un mayor output con una dotación inicial de inputs idéntica, o bien aquel que consuma menor cantidad de inputs para lograr un mismo nivel de output.

Eficacia: Se refiere a la relación entre el producto final del servicio público y los objetivos definidos por los gestores de los servicios públicos, por tanto, analizan si los servicios públicos contribuyen al cumplimiento de los objetivos sociales definidos por el equipo de gobierno bajo el mandato explícito de sus ciudadanos. Bajo el paraguas de la eficacia se puede incluir el concepto de la calidad en la prestación de los servicios públicos, pues uno de los objetivos de la sociedad es recibir unos servicios públicos con unos niveles de calidad aceptables.

Prácticamente todos los autores coinciden en señalar como **características básicas de un indicador** aquellas que lo hacen a la vez relevante, inequívoco, pertinente, objetivo, sensible, preciso y accesible. De forma más específica, la norma UNE 66175:2003 indica como requisitos de un indicador, los siguientes:

- 1) referirse a procesos importantes o críticos.
- 2) representar fielmente el objetivo a medir mediante una relación directa.
- 3) ser cuantificables a través de datos numéricos o un valor de clasificación.
- 4) ser rentables, superando el beneficio de su uso al coste de obtención.
- 5) poder definir la evolución en el tiempo del objetivo siendo comparables en el tiempo.
- 6) ser fiables para dar confianza a los usuarios sobre su validez
- 7) ser fáciles de mantener y utilizar.

8) no interferir con otros indicadores siendo compatible con ellos.

9) permitir a la dirección conocer la información en tiempo real.

1.4.- Utilidad de los indicadores de gestión.

De acuerdo con los especialistas económicos, **los indicadores de gestión sirven para:**

- incorporarlos en el presupuesto como punto de partida para la distribución de recursos financieros
- incluirlos en el proceso de toma de decisiones en temas relativos a planes estratégicos y operativos
- son una herramienta para evaluar la responsabilidad ante órganos superiores al ente descentralizado y comunicación de esfuerzos y logros a terceros.

Hay que tener cuidado, **los indicadores de gestión** no constituyen una panacea universal. **Deben ser complementados con otros instrumentos de información y control de la gestión pública. Es necesario realizar interpretaciones globales y de conjunto y huir de los comentarios parciales e individualizados.**

Debemos ser conscientes de que nos encontramos ante una línea de trabajo que se halla en sus primeras etapas de desarrollo, en la que su iniciación ha sido posible gracias al cambio de mentalidad experimentado por el gestor de fondos públicos, orientada en un primer momento a garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente, y ampliada, en los últimos años, a aspectos relacionados con la economía de recursos.

2.- METODOLOGÍA PARA LA IMPLANTACIÓN DE INDICADORES

La elección de la estrategia de implantación está en función de diferentes factores que merece analizar:

- **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.
- **Tener plena consciencia 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. En este apartado resulta muy importante conseguir el compromiso del nivel político y de los responsables de los servicios a prestar. Tampoco debemos olvidar al seleccionar los indicadores el coste y tiempo de elaboración de los mismos. Finalmente, deben ser de fácil interpretación por quien recibe la información.
- **Otorgar el protagonismo a los usuarios de los indicadores, y en especial a los responsables directos del servicio.** Lo que de verdad cuenta es que los indicadores elaborados den respuesta a sus necesidades de información y les ayuden a afrontar sus responsabilidades de gestión.
- **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.

- **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.
- **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. La experiencia parece indicar que lo mejor es iniciar la aplicación de indicadores y a partir de los resultados reales ir mejorando el proceso. Los pioneros deberán pagar un cierto coste, pero también serán los primeros en recoger los beneficios de la actuación en términos de mejora de la gestión de sus servicios. Sobre todo se ve la necesidad de explicar muy claramente lo que son realmente los indicadores, lo que tienen en consideración, así como señalar las matizaciones necesarias que deben acompañar las comparaciones de los diversos resultados.

La **implantación práctica** de los indicadores del servicio polideportivo va a tener lugar a través de las siguientes **etapas**:

1. Planificación: integrada por las siguientes actuaciones:

-Antecedentes: análisis de los trabajos realizados por la Administración Foral y de otros indicadores existentes.

-Recopilación de bibliografía e identificación de legislación vigente.

Estas tareas han posibilitado la elaboración de una "*Batería de Indicadores de carácter provisional.*"

2. Visitas preliminares individualizadas: llevadas a cabo con el propósito de informar sobre la finalidad del trabajo a desarrollar y de conocer los aspectos más significativos de la problemática específica del servicio del polideportivo municipal. Estas reuniones contaron con la presencia del Alcalde, del

concejal responsable del área de deporte y de contrastes con la responsable de la empresa gestora del servicio. Se les hizo entrega de un Cuestionario de Solicitud de Información para su cumplimentación y del Cuadro con la Batería inicial de Indicadores, con el objeto de que lo analizaran y realizaran las propuestas de inclusión, supresión o rectificación que estimaran oportunas.

3. Segundas visitas individualizadas: encaminadas a esclarecer aspectos informativos que quedaron pendientes de resolución en la etapa anterior y recoger las aportaciones que se hayan podido realizar a la propuesta inicial de indicadores.

4. Informe Final: en el que se recogen las conclusiones más relevantes, elaboradas a partir de la información de los Indicadores, sobre el modo de gestión de los recursos públicos destinados al servicio del polideportivo municipal.

3.-PROPUESTA DE INDICADORES.

Tal y como se explica a lo largo de este trabajo, la conformación de estos indicadores busca su fácil manejo y aplicación para que puedan resultar operativos y atractivos desde el principio. Se han elaborado indicadores que permitan conocer la evolución del servicio y su comparación con municipios de población similar. También otros indicadores con valores relativos que nos permitan la comparación con otros servicios similares aunque sean de población sensiblemente superior o inferior.

A) INDICADORES DE ECONOMÍA

A-1	Coste de personal del Servicio	Importe de los Sueldos y Salarios del personal propio y/o subcontratado del Servicio del Polideportivo.
A-2	Gasto corriente del Servicio	Importe de los Gastos Corrientes (obligaciones reconocidas Capítulos 1, 2 y 4 correspondientes al Servicio del Polideportivo).
A-3	Inversiones en el Servicio	Importe de las Inversiones
A-4	Transferencia municipal al servicio	Importe de las transferencias otorgadas por el Ayuntamiento al servicio.

B) INDICADORES DE EFICACIA

B-1	Número de usuarios	Número total de personas que utilizan las instalaciones durante todo el año.
B-2	Número de abonados	Número de personas que optan por la modalidad de abono anual
B-3	Número de actividades deportivas	Total de actividades o eventos de carácter deportivo organizados
B-4	Número de cursos	Total de cursos impartidos
B-5	Número de usuarios por población (por cursos, por tipo de servicios...)	Relación entre el número de usuarios y la Población
B-6	Número de abonados por población	Relación entre el número de abonados

C) INDICADORES DE EFICIENCIA

C-1	Gasto personal por habitante.	Relación entre los Sueldos y Salarios del Servicio y la Población.
C-2	Gasto corriente por habitante.	Relación entre el Gasto corriente del Área y la Población.

C-3	Transferencia municipal por habitante.	Relación entre las transferencias municipales y la Población.
C-4	Gasto personal por usuario.	Relación entre los Sueldos y Salarios del Servicio y el número de usuarios.
C-5	Gasto corriente por usuario.	Relación entre el Gasto corriente del Servicio y el número de usuarios.
C-6	Transferencia municipal por usuario.	Relación entre las transferencias municipales y el número de usuarios.
C-7	Gasto personal por abonado.	Relación entre los Sueldos y Salarios del Servicio y el número de abonados.
C-8	Gasto corriente por abonado.	Relación entre el Gasto corriente del Servicio y el número de abonados.
C-9	Transferencia municipal por abonado.	Relación entre las transferencias municipales y el número de abonados.
C-10	Número de quejas	Total de las quejas y sugerencias presentadas por los usuarios.

C) INDICADORES DE CALIDAD

D-1	Indicadores de procesos	Indicador que mida la eficacia y la eficiencia del proceso en cuestión. (cada proceso tendrá al menos un indicador que lo mida)
D-2	No conformidades	Relación entre No conformidades no cerradas y el Número de No conformidades detectadas.
D-3	Evolución del Número de averías	Relación entre las intervenciones por averías del año y las del año anterior. Mide el Mantenimiento preventivo de las instalaciones.

D-4	Satisfacción de los usuarios y otras partes implicadas.	Encuesta de satisfacción de los usuarios por el servicio recibido. Buzón de sugerencias,..etc
D-5	Evaluación de los Aspectos Ambientales mas significativos	Control de Residuos, Mediciones de compuestos de agua (legionella,..), Almacenamiento de productos químicos,..
D-6	Aplicación del Plan de Prevención de Riesgos Laborales.	

4.- APLICACIÓN PRÁCTICA DE LOS INDICADORES

4.1. Diseño del Instrumento de Control y Medición

En esta fase vamos a establecer los parámetros básicos del trabajo de control y medición de las variables de cada indicador. Ésta tiene como objetivo establecer el registro de la información necesaria, el grado de frecuencia de la medición, la presentación de la misma y los responsables del proceso. Posteriormente definiremos la forma en que se presentarán los datos.

a. Registro de la información necesaria: el conjunto de indicadores se puede obtener a partir de los datos propios del Área de Urbanismo.

b. Frecuencia: la frecuencia de medición de los indicadores se realizará con carácter anual, a lo largo del mes de enero.

c. Presentación de la información: la manera de presentarla será utilizando las tablas aquí elaboradas (tabla evolución histórica y la de mediciones) y mediante cuadros estadísticos.

d. Responsables del proceso: la responsabilidad de la marcha del proceso y la recopilación de datos será de la técnica de Cultura y Deporte; y la de control la de la Comisión correspondiente.

Después de diseñar el sistema de indicadores y de definir la forma y la responsabilidad de obtenerlos, crearemos un esquema que permita hacer seguimiento de los avances del comportamiento de los resultados de gestión, es decir, un indicador con una evolución histórica, un objetivo, un umbral y unos niveles de desarrollo.

- **Evolución histórica:** Significa la condición actual del indicador, además de una recopilación de los datos históricos más recientes sobre cada indicador que nos permita mostrar un primer balance de evolución y que nos servirá como base para el control posterior.
- **Objetivo:** Define el valor a lograr o mantener en el proceso de control.
- **Umbral:** Son los valores mínimos, medios y máximos permitidos para la desviación y consecuente corrección del comportamiento de un indicador y del funcionamiento del servicio.
- **Niveles de desarrollo:** Nos van a indicar el grado de desarrollo y su relación con los valores ideales acordados. Los estableceremos de la siguiente manera: mínimo, aceptable, satisfactorio, sobresaliente y máximo.

4.2. Implantación del Sistema de Control

La implantación del sistema de gestión y control de estos indicadores se realizará a partir del próximo ejercicio 2021, a partir de los datos que se obtengan al cierre de 2020. Aunque algunos de ellos no resultará fácil medirlos, más teniendo en cuenta la situación especial vivida en este ejercicio, será preferible disponer de la mayor parte de ellos desde este mismo año.

Tal y como hemos propuesto, la fase final está en su publicación dentro del documento de Cuentas Generales del Ayuntamiento y de una valoración crítica de su análisis anual. Tras el diseño de las fases anteriores es preciso hacer seguimiento al modo en que se implantará, qué recursos se necesitarán y qué cambios culturales condicionarán la aplicación del sistema de control de gestión.

El objetivo de esta primera tabla es el de realizar una medición de los objetivos del servicio. De los que puedan existir al inicio de su implantación y de los que se puedan ir marcando con posterioridad, razón por la que hemos dejado sin completar la tabla, algo que se irá realizando a lo largo del año 2020. No en todos los casos los indicadores tendrán asignadas unas variables en esta tabla, ni tampoco los indicadores que sí las tengan tendrán necesariamente que ocupar todas las variables.

Tabla de medición

NÚMERO DE INDICADOR	OBJETIVO	INDICE ACTUAL	UMBRAL		NIVEL DE DESARROLLO		
			Mínimo	Máximo	Aceptable	Satisfactorio	Sobresaliente

El objetivo de esta segunda tabla es el de poder observar en todos los indicadores su evolución histórica, de modo que nos adviertan sobre los progresos o desvíos que se van produciendo a lo largo del tiempo. Con su análisis podemos descubrir el impacto que determinadas decisiones pueden estar ejerciendo sobre algunos de los indicadores.

Tabla evolución histórica

NÚMERO DE INDICADOR	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026

5.- CONCLUSIONES FINALES

El establecimiento de nuevos marcos de responsabilidad comportará significativas **implicaciones para el Ayuntamiento de Galar**, entre las que cabe destacar:

a) ***El cambio de cultura organizativa.*** En contraposición a la cultura burocrática tradicional basada en la observancia del procedimiento y la preocupación relativa por los resultados y el uso eficiente de los recursos, **la cultura de la responsabilidad se orientará a la consecución de resultados**, a dar prioridad al servicio al ciudadano, a crear consciencia de coste y a favorecer la innovación y la mejora continua.

b) ***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, se verá reemplazada por una concepción del control corolario de la responsabilidad asumida, y cuyo fin primordial es contribuir a que el Ayuntamiento pueda alcanzar los objetivos establecidos. En suma, en una cultura de responsabilidad, **la principal acepción del término control es la de autocontrol.**

Los indicadores pueden ayudar a apreciar mejor el valor de las diferentes opciones de gasto. La elaboración y la utilización de los indicadores aparecen pues, estrechamente relacionadas con el proceso de racionamiento de recursos y el presupuesto.

Será necesario abordar la adecuación organizativa, y situarnos en una perspectiva más amplia, de verdadero cambio de la cultura político-administrativa en el Ayuntamiento de Galar.

La cuestión central será poder evaluar cuál ha sido el impacto real de las diversas políticas y programas deportivos en Galar. Para eso será de interés distinguir entre aquello que la política o el programa busca conseguir como objetivos y los resultados 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 sólo deberían ser cambiados si se modifican los objetivos del servicio, por cambios objetivos en el entorno institucional y social o por cambios en el perfil de los usuarios. A pesar de esto, los indicadores deben estar sometidos a vigilancia y revisión y deben ser evaluados periódicamente para comprobar su eficacia con relación a la función que cumplen.

Los indicadores constituyen un elemento, por limitado que sea, **de transparencia** en un contexto organizativo habitualmente opaco en lo referente al conocimiento de los resultados obtenidos por las distintas áreas o servicios. En este sentido, no hay duda de que disponer de indicadores sobre los resultados que está consiguiendo una determinada área o servicio comporta un considerable refuerzo de la capacidad de control por parte del órgano u órganos encargados de supervisar su actuación.

Parece razonable plantear la incorporación de indicadores de servicios como éstos a la presentación anual de la Cuenta General del Ayuntamiento. No en vano, esta puesta en práctica de una nueva gestión pública que toma en consideración indicadores de evaluación, facilita al gestor y al poder político del que depende la rendición anual de cuentas de ejecución del presupuesto, la toma de decisiones y la elaboración de memorias de gestión. Por otra parte, si esos indicadores se dan a conocer públicamente, es evidente que aumenta la transparencia del Ayuntamiento de Galar permitiendo a la ciudadanía ejercer mejor el control social y político de sus gobernantes locales.

Mejorar la democracia comporta la necesidad de profundizar en la transparencia y la claridad de la gestión. Se debe realizar una labor pedagógica para que sea más reconocido el mérito de los que actúan en esa dirección. Si como se ha dicho democracia es participación ciudadana en los asuntos públicos y para ésta resulta fundamental la información, mejorar las actuaciones en este campo puede ser una de las grandes virtudes democráticas de los próximos años.