

La mejora de la gestión de los servicios sociales en la administración local vasca mediante el desarrollo y la implantación de un modelo de indicadores

Agustín Erkizia Olaizola*
Errapel Ibarloza Arrizabalaga*
Itziar Azkue Irigoyen*
Eduardo Malles Fernández*
Helio Robleda Cabezas**

*Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de la UPV

**Departamento de Gestión de Empresas de la UPNA

En aras a la mejora de una metodología para el cálculo de indicadores que informen sobre la actividad, los costes y las características del entorno municipal, un grupo de investigación de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea y de la Universidad Pública de Navarra ha dado los primeros pasos en la implantación de un modelo de indicadores para la comparabilidad de la gestión de los Servicios Sociales en seis ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País de Vasco. El trabajo realizado ha consistido en una puesta en común de indicadores (*benchmarking*), entre responsables e investigadores, para la mejora de la gestión municipal en el ámbito de Servicios Sociales. Partiendo del proyecto de implantación a nivel nacional impulsado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), se han incorporado mejoras metodológicas para su aplicabilidad en el ámbito local de la Comunidad Autónoma Vasca, en donde se ha logrado que los ayuntamientos adheridos puedan compararse mediante un catálogo de indicadores de gestión consensuados (indicadores de actividad, económicos de coste y presupuesto y de entorno) relevantes para el proceso de toma de decisiones de los gestores sociales.

1. Introducción: objetivos y ámbito de estudio

El trabajo que se presenta en este artículo ha sido fruto de una estrecha colaboración entre las Administraciones Locales y la Universidad y ha constituido una experiencia real de puesta en común de la investigación universitaria aplicada y de la motivación de los gestores públicos por utilizar herramientas de gestión que faciliten su toma de decisiones, buscando conseguir mejorar la prestación de servicios municipales en términos de eficiencia y transparencia. El proyecto firmado entre los Ayuntamientos de Bilbao, Getxo, Irún, Portugalete, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz con la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) que, entre otros objetivos, ha permitido llevar a cabo la comparabilidad (*benchmarking*) de las prestaciones comunes de Servicios Sociales, es la primera experiencia de colaboración a nivel estatal entre el ámbito universitario y el municipal para desarrollar un proyecto de implantación de un sistema de indicadores de gestión de servicios municipales de aplicación territorial a una comunidad autónoma.

Se ha partido del trabajo realizado desde el año 2003 por la Federación Española de Municipios y Provincias (F.E.M.P., 2006; 2007a; 2007b) en el proyecto "Implantación de un sistema de costes en la Administración Local", al que están adheridos diez ayuntamientos y la red de universidades que les da apoyo, para implantar una metodología común en el cálculo de los costes de los servicios municipales que permita su comparabilidad. El objeto de estudio ha consistido en analizar, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, la realidad de los servicios sociales ofrecidos (prestaciones) por seis de los siete ayuntamientos de mayor población de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La finalidad del estudio ha sido dar respuesta a la demanda de mejora en la gestión municipal puesta de manifiesto por los responsables de los Servicios Sociales de todos y cada uno de los ayuntamientos, proporcionándoles una herramienta de gestión esencial para avalar sus decisiones.

Los objetivos del proyecto de investigación se han centrado en:

- a) *Confecionar* el catálogo de prestaciones ofrecido por cada uno de los departamentos (secciones o áreas) de Servicios Sociales, diferenciando aquellas prestaciones comunes de las que no lo son.
- b) *Analizar* la traza del coste de cada una de las prestaciones.
- c) *Diseñar* un modelo de costes adaptado a la realidad específica de los servicios públicos.
- d) *Elaborar* un catálogo de indicadores de actividad, económicos de presupuesto, económicos de coste y de entorno comunes a los seis ayuntamientos adheridos al proyecto, así como sus vinculaciones correspondientes.

2. Antecedentes

A nivel internacional, la preocupación por dotar a las administraciones locales de herramientas que ayuden a mejorar la gestión municipal, viene plasmándose en iniciativas como las de Canadá (Ministry of Municipal Affairs and Housing, 2003), Australia (Department of Treasury and Finance. Government of Western Australia, 2004), Reino Unido (Audit Commission for Local Authorities and The National Health Service in England and Wales, 1992), Nueva Zelanda (Institute of Chartered Accountants of New Zealand, 1998), EE.UU. (Governmental Accounting Standards Board, 2003) o la Unión Europea (European Commission Environment, 2002).

La experiencia que presentamos ha tomado como referencia el trabajo que a nivel nacional ha llevado a cabo la F.E.M.P. con el proyecto que viene impulsando desde el año 2003 con la participación de diez ayuntamientos (Avilés, Barcelona, Córdoba, Girona, Gijón, Málaga, Madrid, Pamplona, Sant Cugat del Vallés y Vitoria-Gasteiz) y sus correspondientes universidades. El citado proyecto se ha extendido a siete tipos de servicios: servicios sociales, deportes, recogida, tratamiento y eliminación de residuos, Policía, educación, cultura y licencias urbanísticas.

Entre otras experiencias de características similares realizadas a nivel estatal, se pueden destacar las desarrolladas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 1994), en Andalucía (SINIGAL II, 2002), en Barcelona (Diputación de Barcelona, 2005), en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, 2004) o en Gipuzkoa (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2007); así

como las aportaciones teóricas realizadas por la Asociación Española de Contabilidad y Administración de empresas (AECA, 1997b; AECA, 1997a; AECA, 2001; AECA, 2002).

Los objetivos del proyecto se han vertebrado en torno a la implantación de un sistema integrado de costes e indicadores de gestión en la Administración Local que suponga:

- a) la mejora de la gestión pública;
- b) la consecución de los logros, incrementando la eficiencia de los medios y recursos;
- c) el cambio de la cultura de la organización;
- d) la generación de demandas de información;
- e) el incremento de la transparencia;
- f) o la comparabilidad según indicadores relevantes de la gestión local, etc.

Se pretende, pues, generar, en el marco de la doctrina de la Nueva Gestión Pública, un sistema de elaboración de información útil para los usuarios (gestores, gobernantes, ciudadanos e instituciones tales como el Tribunal de Cuentas) y que sirva para facilitar la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Este proyecto ha conseguido el objetivo de elaborar una tabla de indicadores comparable en la administración local, en una concepción muy cercana a la experiencia de la Audit Commission británica, ya que es la primera vez que en España se realiza un proyecto consensuado por los gestores y en el que participa el ámbito universitario.

En la misma línea, este trabajo es pionero en la implantación de la metodología de la FEMP en el ámbito de una comunidad autónoma que ha permitido contrastar las diferencias de implantación de esa metodología en el ámbito nacional y de una comunidad autónoma específica.

3. Estructura del estudio práctico

El trabajo de investigación realizado se ha dividido en las siguientes fases:

- a) Recogida de la información
 - Entrevistas con los responsables designados por los directores de los Servicios Sociales de cada uno de los ayuntamientos adheridos al proyecto, con el objeto de explicar el contenido del estudio y contar con su colaboración.
 - Recogida de la información con los responsables de las distintas prestaciones que pueden ser objeto de comparabilidad. El estudio de costes se ha nutrido de las siguientes fuentes de información para poder diseñar el mapa de actividades del servicio y conocer de primera mano el consumo de recursos necesarios para la prestación del mismo:

- Información directamente proporcionada por los responsables de los programas vinculados a los servicios que se prestan.
 - Los datos que proporciona la ejecución presupuestaria.
 - Costes calculados, entendiendo como tales aquellos costes que no proceden directamente de las fuentes anteriores.
- Selección y análisis de la información recogida para calcular los costes de las prestaciones y elaborar los indicadores de actividad, de presupuesto, de coste y de entorno de las prestaciones comunes a los Servicios Sociales de los ayuntamientos adheridos al proyecto. Esta fase ha resultado compleja por la diversidad de prestaciones y estructuras organizativas de los diferentes entes públicos, pero se ha realizado una primera aproximación de homogeneización que se resume en una tabla de adaptaciones. Adicionalmente, se ha realizado un gran esfuerzo para codificar las prestaciones en aras a facilitar el manejo de datos y hacer viable una comparabilidad entre ayuntamientos.

b) Metodología utilizada

La metodología empleada para realizar este trabajo de investigación ha tenido en cuenta el trabajo realizado por la FEMP. Sin embargo, se han realizado ciertas modificaciones especialmente relevantes al considerar que se adaptaban mejor a las instituciones analizadas.

El área municipal de Servicios Sociales es especialmente compleja, puesto que las prestaciones están en continua evolución, adaptándose a las necesidades del ciudadano, y las demandas son cada vez mayores, a lo que debe añadirse la heterogeneidad de esas prestaciones. Por otro lado, no podemos obviar que uno de los pilares del estado de Bienestar de las sociedades desarrolladas consiste en prestar unos servicios que garanticen la atención de las necesidades vitales demandadas por los ciudadanos, siendo los departamentos de Servicios Sociales de los Ayuntamientos los que en primer lugar reciben esas solicitudes, por estar más cerca de los ciudadanos.

Estos departamentos están adquiriendo cada vez más importancia en el ámbito local y paulatinamente gestionan mayores partidas presupuestarias; de ahí que sean los responsables de estos servicios los primeros interesados en controlar, conocer y promover estudios e iniciativas que hagan comprender mejor su naturaleza, su coste, los efectos y las consecuencias de las actuaciones que desarrollan.

Los ayuntamientos estudiados presentan dos sistemas de gestión distintos:

- Gestión integral de la prestación, es decir desde su inicio hasta su finalización (frecuente en municipios de menor tamaño).
- Gestión especializada de la prestación, que supone una derivación a otro servicio orgánicamente diferenciado de los servicios de base (habitual en los municipios de mayor población).

La estructura organizativa puede presentar complicaciones adicionales, ya que está en continua evolución y se producen cambios en personas, competencias, prestaciones, protocolos, procedimientos o partidas presupuestarias que ha conllevado a unas complicaciones añadidas a las consideradas en un principio. A efectos de análisis, se ha considerado adecuado homogeneizar tanto las prestaciones, a la hora de su análisis comparativo, como las secciones (u organismos descentralizados) de los Departamentos de Servicios Sociales que gestionan prestaciones homogéneas, de tal forma que las prestaciones puedan identificarse en las siguientes secciones:

- Acción Comunitaria.
- Inserción Social.
- Prevención, Infancia y Familia.
- Tercera Edad.

A la hora de elegir el sistema de cálculo de costes, se han estudiado las distintas opciones que pudieran aplicarse:

- Por un lado, los sistemas de costes orgánicos conllevan que los gastos por naturaleza se imputen a los servicios a través de los centros o unidades funcionales de gasto (clasificación, localización e imputación), es decir, de acuerdo con la estructura organizativa. El reparto de los costes indirectos a las prestaciones se lleva a cabo utilizando claves de reparto que de forma global identifican la medición de la actividad de esos centros.
- Por otro lado, los sistemas inorgánicos asignan costes a las prestaciones en función a los recursos consumidos independientemente de la estructura organizativa. Aunque pudiera dar la impresión que desaparece la fase de localización, ésta se transforma al definir el recorrido o traza que realiza cada una de las prestaciones por cada una de las unidades o centros.

Diffícilmente puede emplearse en el sector público un sistema de costes orgánico, puesto que los costes imputados a un determinado centro al que están vinculados diferentes prestaciones se convierten, casi siempre, en costes indirectos, no disponiendo de claves de reparto útiles al no representar consumos específicos de cada prestación y no identificar

la actividad que conlleva cada prestación. Las claves de reparto tienen un carácter genérico y sólo permiten obtener costes globales. Éste ha sido el obstáculo más importante a la hora de calcular el coste razonable de las prestaciones.

En cambio, el sistema de costes inorgánico se convierte en un sistema válido, ya que las prestaciones heterogéneas vinculadas al mismo centro de responsabilidad reciben de forma específica, con base en el itinerario establecido, los consumos que directamente absorbe obteniéndose así costes realmente representativos; de ahí la necesidad de diseñar el itinerario del proceso de la prestación que identifique el consumo total de recursos de la prestación, estableciéndose así la traza del coste con independencia del centro responsable del gasto. En base a esta metodología se ha podido, por un lado, identificar los procesos y mapas de actividades de cada una de las prestaciones y por otro lado, diseñar los itinerarios en los seis ayuntamientos adheridos al proyecto con el detalle del consumo de recursos, para así obtener el coste total y unitario de cada prestación.

4. Aplicación del planteamiento metodológico

Para el cálculo del coste de los servicios que ofrecen los Departamentos o Áreas de Servicios Sociales de los distintos Ayuntamientos se ha utilizado una metodología que tiene en cuenta la organización funcional de la institución y la heterogeneidad que presenta el catálogo de servicios prestados, tanto respecto de la naturaleza de los mismos como de su estructura de costes. Esta metodología de cálculo de costes se basa en el sistema de costes por procesos, diseñando para ello el mapa de actividades y aprovechando por tanto las virtudes que del sistema ABC (Activity Based Cost) en función del cual el coste directo de cada prestación se calcula con base en las actividades y tareas necesarias para poder realizarla.

La importancia que adquiere en la fase de recogida de información el entrevistar a los verdaderos gestores sobre las actividades o tareas que realizan resulta indispensable y fundamental, ya que sólo así se puede determinar la verdadera traza del coste y por tanto calcular con fiabilidad el coste de las distintas prestaciones.

Este planteamiento se diferencia fundamentalmente de trabajos anteriores en que la base presupuestaria y los criterios de reparto han sido las únicas referencias para calcular costes. Es evidente que, dada la complejidad de las organizaciones y de los servicios prestados, no hay posibilidad de calcular razonablemente los costes de las prestaciones sin saber cuál es el camino que transcurre desde que se solicita el servicio hasta que se concede, entrega o presta el

mismo. Este transcurso o “recorrido” sólo puede ser determinado con la implicación de los gestores, que son los que controlan las prestaciones de los distintos servicios, y por tanto conocedores del itinerario de la prestación desde su inicio hasta su fin.

En esta nueva perspectiva de cálculo es necesario, por un lado, diseñar previamente el mapa de actividades de cada prestación a fin de poder asignar, a los procesos acumuladores de actividades, los recursos consumidos; y, por otro lado, seleccionar la mejor unidad de obra (clave de distribución de los costes) de cada actividad, para así poder imputar los costes a cada prestación (objeto de coste), es decir, se puede reflejar la traza del coste, indicando asimismo qué costes son directos e indirectos a cada prestación. En algunos casos el cálculo del coste de la prestación no es completo, ya que puede ocurrir que la prestación no se haya iniciado o no vaya a finalizar en un único Departamento (sección o área). Para el cálculo del coste completo sería necesario incorporar los costes de los recursos consumidos en otros Departamentos.

4.1. Tipos de coste

El cálculo de costes se lleva a cabo utilizando el sistema de coste completo “en cascada”, específicamente adaptado para dar respuesta a las necesidades de la gestión municipal, esto es, imputando a cada prestación la suma total de todos los recursos consumidos, para llegar a su coste total. Asimismo, tomando como referencia el número de servicios prestados en el año podemos obtener los costes unitarios de cada prestación, si bien es cierto que se trata de costes que miden la media del consumo de recursos. En este trabajo hemos considerado conveniente separar los diferentes tipos de coste que, siguiendo la metodología expuesta, nos proporcionan información sobre la estructura de costes de cada prestación:

Cuadro 1. Tipos de costes

1. Coste transferido
2. Coste directo de la prestación
2.1. Personal
2.2. Contratas
2.3. Convenios y subvenciones
2.4. Otros (resto del capítulo 2)
2.5. Amortizaciones
3. Coste indirecto de la prestación
3.1. Personal
3.2. Contratas
3.3. Convenios y subvenciones
3.4. Otros (resto del capítulo 2)
3.5. Amortizaciones
4. Coste total de la prestación (1+2+3)
5. Costes indirectos de gestión
5.1. Nivel de área o sección
5.2. Nivel de departamento
5.3. Transversales o centros de apoyo
6. Coste total indirecto de gestión de la organización
7. Coste final de la prestación (4+5+6)

Los costes de la prestación se componen de *gastos presupuestarios liquidados* de los capítulos I (personal), aunque con algunas matizaciones, capítulo II (compra de bienes corrientes y servicios) y IV (transferencias corrientes) asignados a cada prestación de acuerdo con el proceso diseñado para cada una de ellas. Por otra parte, se encuentran los *costes extra-presupuestarios*, que vienen representados por los costes de amortización de aquellos activos directamente implicados como consumo de recursos vinculados a la prestación.

4.1.1. Coste transferido

Es el coste que procede de actividades previas a la realización de la prestación, y que por tanto debe añadirse al coste de ésta, como por ejemplo, el coste de información/atención al ciudadano. El coste fundamental procede del proceso (actividades) de información y se puede diferenciar del resto de actividades relacionadas con la prestación en particular. Estos costes representan el consumo de recursos necesarios y previos a aquellos en los que debe incurrirse para realizar la prestación, y siguiendo la traza del proceso de asignación están vinculados al mismo centro de coste al que está vinculada la prestación.

4.1.2. Coste directo de la prestación

Engloba los conceptos que van desde el apartado 2.1. hasta el apartado 2.5 del cuadro anterior. Son aquellos que se identifican directamente con la prestación o prestaciones correspondientes. No son siempre costes directos en sentido estricto, ya que pueden presentarse dificultades en hallar unidades de obra (inductor de coste) que representen adecuadamente su comportamiento, como por ejemplo cuando hay que asociar el coste de personal de las trabajadoras sociales con todas las prestaciones en las que intervienen. Sin embargo, y en aras a una mejor comprensión de los factores de coste, hemos creído oportuno considerar aquellos costes que tienen una relación directa con la prestación como costes directos, independientemente de la mayor o menor dificultad encontrada a la hora de imputarlos.

4.1.2.1. Coste de personal

Recoge fundamentalmente el de los trabajadores sociales de los Centros de Base (puerta de entrada a los Servicios Sociales del Ayuntamiento). Se consideran además aquellos costes de personal que, aunque se encuentren en otros centros (por ejemplo, servicios centrales del Departamento), se identifican con una prestación determinada. Se considera relevante la función realizada en detrimento de su localización, de ahí la importancia de una previa definición adecuada del mapa de actividades. El coste de

personal de los trabajadores sociales de base es cuantitativamente uno de los más importantes, por lo que el acierto en su distribución o reparto permitirá dar validez a los resultados finales. Su trascendencia es tal que la coordinación con los gestores resulta aquí imprescindible.

Se trata, pues, de encontrar un criterio homogéneo que permita una distribución equitativa y se ha considerado como el más adecuado el criterio de unidades equivalentes, que trata de asociar una unidad de medida de consumos de cada prestación y además de homogeneizar prestaciones distintas para poder así imputar mejor los costes comunes o conjuntos. En nuestro caso, se ha establecido como unidad equivalente el grado de complejidad de la prestación (tramitación, seguimiento, control, etc.), de forma que cada ayuntamiento en función del grado de dificultad de cada prestación (normalmente en función del tiempo dedicado) ha asociado el consumo de recursos, asignando en consecuencia los costes de personal a las prestaciones.

4.1.2.2. Contratas

Comprende los costes de las organizaciones contratadas por el ayuntamiento, y que en la mayoría de los casos se identifican sin problema con una prestación determinada. Especial relevancia adquieren aquí los servicios como el SAD (Servicio de Atención al Domicilio), Centro Municipal de Acogida, Servicios de Prevención (Intervención en Familias con menores en riesgo), las distintas clases de alojamiento para personas mayores, etc.

4.1.2.3. Convenios y subvenciones

Corresponden a las ayudas que abona el Área de Bienestar Social para ciertas personas o colectivos que cumplen una serie de requisitos, como por ejemplo las Ayudas Económicas (incluidas las Ayudas de Emergencia Social), y las subvenciones a asociaciones de personas de la tercera edad o asociaciones sin ánimo de lucro.

4.1.2.4. Otros (resto del capítulo 2)

Engloba gastos presupuestarios que corresponden al capítulo II, y que todavía no han sido asignados, y no existe además dificultad en imputar a la prestación correspondiente.

4.1.2.5. Amortizaciones

Resulta habitual encontrar dificultades de toda índole a la hora de la recogida de este tipo de información, ya que en los ayuntamientos o no existe un registro individualizado de los inmovilizados que

corresponden a cada Departamento o Área, o no existe constancia del precio de adquisición ni año de compra ni vida estimada, o no existe un precio actualizado o están arrendados. Está claro que los ayuntamientos actualmente no poseen información adecuada relacionada con la gestión de los inmovilizados, y por ello, resulta imposible su cuantificación. Sin embargo, la cuantía asociada al consumo de infraestructuras tiene una importancia relativa en el área de Servicios Sociales, por lo que su incorporación en el coste total, aunque no sea completo, no elimina consistencia ni utilidad a los resultados obtenidos y tiene validez total en las interpretaciones que se extraigan del estudio. Evidentemente, en departamentos como Deportes resulta inaceptable este planteamiento.

4.1.3. Coste indirecto de la prestación

Son aquellos que alimentan varias prestaciones y no están directamente relacionadas con una determinada prestación, por lo que para una adecuada imputación se necesitan claves de distribución que recojan adecuadamente el comportamiento del coste. No cabe duda de que en algunos casos los costes indirectos de las prestaciones pueden llegar a ser importantes y deben estudiarse con detenimiento.

4.1.4. Costes totales de la prestación

La suma de los tipos de coste 1, 2 y 3 nos dan los costes totales de la prestación (4), que en casi todas las prestaciones representan más del 80% del coste final de la prestación (7). Parece evidente dónde hay que localizar los esfuerzos de control de la prestación por parte de los gestores o directivos correspondientes. Más si cabe si tenemos en cuenta que el resto de costes que se recogen a continuación son de difícil asignación a las prestaciones.

4.1.5. Costes indirectos de gestión

Son gastos presupuestarios que, fundamentalmente, se refieren al gasto de personal “multifuncional” que afecta a grupos de prestaciones, esto es, que desde el punto de vista de la estructura organizativa del presupuesto municipal, la plantilla está asignada a un programa o centro de costes al que están vinculadas diferentes prestaciones. Habitualmente la plantilla asignada a un determinado programa del que cuelgan varias prestaciones se dedica de forma conjunta a gestionar las diferentes prestaciones de ese programa.

Los responsables de cada programa son los que deben proporcionar la información para realizar el reparto del personal multifuncional que por lo general viene dado por el porcentaje de dedicación a la gestión de la prestación. En el caso de que no sea

representativo ningún porcentaje de dedicación, consideramos aplicable el porcentaje de coste asignados a cada prestación (directo o indirecto) para realizar la distribución de los indirectos de gestión.

Entre los costes indirectos de gestión se encuentran los de nivel de área o sección, los de nivel de departamento y los transversales. Estos últimos representan el consumo de *recursos de apoyo*, procedentes generalmente de otros programas e incluso de otros departamentos, que son imprescindibles para poder realizar la prestación cuyo coste se pretende calcular o bien suponen un complemento necesario para que la prestación pueda realizarse. Normalmente corresponden a servicios de apoyo vinculados a unidades centralizadas cuyo objetivo es ayudar a la realización de múltiples prestaciones municipales.

4.1.6. Coste total indirecto de gestión de la organización

Al no ser un estudio integral de la institución local no hemos tenido en cuenta los costes indirectos de la gestión de la organización como por ejemplo alcaldía, economía, etc. En el caso de que el estudio que abarcara toda la organización se obtendría el coste final completo de la prestación.

4.1.7. Coste final de la prestación

La suma de todos los costes mencionados nos da el coste final de la prestación.

4.2. Catálogo de indicadores

El último apartado de los objetivos preestablecidos consistió en elaborar un catálogo de indicadores de actividad, económicos (de presupuesto y coste), y de entorno comunes a los seis ayuntamientos adheridos al proyecto, así como sus vinculaciones correspondientes.

Se han desarrollado tres tipos de indicadores:

4.2.1. Indicadores de actividad: estos indicadores miden y evalúan el desempeño logrado por los servicios prestados por el ayuntamiento, tratando de reflejar la cantidad física de *outputs* generados para satisfacer las necesidades de los usuarios y el impacto ocasionado sobre la demanda, así como estimar la calidad de los referidos servicios desde la perspectiva del ciudadano como “cliente”.

4.2.2. Indicadores económicos: se dividen entre indicadores económicos presupuestarios e indicadores económicos de coste.

4.2.2.1. Presupuestarios: estos indicadores parten del presupuesto elaborado por el ayunta-

miento y de su ejecución y liquidación; se identifican, generalmente, con ratios que permiten interpretar partidas, proporciones e índices que posibilitan evaluar la gestión de naturaleza presupuestaria. Los valores de estos indicadores suelen estar correlacionados con los propios de los indicadores de coste, puesto que a mayor consumo de recursos, mayor necesidad financiera para prestar el servicio.

4.2.2.2. De coste: estos indicadores tienen por objeto representar el consumo de recursos derivado de la gestión y prestación de los servicios ofertados por el Ayuntamiento, al objeto de contribuir a la evaluación de la eficiencia productiva del mismo, expresándose normalmente en euros, y pueden ir referidos tanto a determinados factores de coste como a actividades o servicios en conjunto. Como ya se ha comentado anteriormente, los valores de los indicadores de coste suelen presentar una alta correlación con los de actividad y presupuesto.

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

En las tablas del anexo recogemos los indicadores consensuados que han sido objeto de comparación, así como una propuesta de vinculación entre los mismos.

5. Conclusiones y acciones de mejora

Una vez realizado el trabajo de investigación, se han extraído las siguientes conclusiones:

1. Hay que seguir mejorando la recogida de la información para un adecuado procesamiento de los datos necesarios para la correcta elaboración de los indicadores seleccionados.
2. Existe una necesidad de avanzar en el proceso de homogeneización, tanto cualitativo como cuantitativo, para mejorar el modelo que permita la comparabilidad de los distintos indicadores.
3. Respecto a los resultados obtenidos:
 - a. El número de prestaciones comunes (aquellas que se ofrecen en 5 ó 6 ayuntamientos) apenas llega al 30%.
 - b. Las prestaciones comunes absorben más del 80% del coste total de todas las prestaciones ofrecidas.

- c. Los indicadores inicialmente consensuados (24 de actividad, 7 económicos de presupuesto, 27 económicos de coste y 6 de entorno) no han podido ser completados en su integridad dado que los sistemas de información de cada una de las organizaciones no han podido suministrar los datos necesarios para ello. En este aspecto, el trabajo realizado mejora sustancialmente la comparabilidad alcanzada por el proyecto de la FEMP para este mismo servicio.
4. La colaboración de los gestores se convierte en un elemento clave para la mejora tanto del contenido de los indicadores como de su cálculo. La no participación de aquéllos puede generar un deterioro de la información resultante con los efectos correspondientes en la toma de decisiones.
5. En determinados casos se han utilizado diferentes claves de reparto en función de la naturaleza de la información suministrada por los distintos agentes. Es necesario, en la medida de lo posible, armonizar tanto las fuentes de información –aspecto relevante que va a marcar en gran parte la calidad de la información elaborada– como las claves de reparto.
6. Se precisa de una revisión de todos y cada uno de los indicadores analizados con objeto de:
 - definir con mayor precisión tanto el objetivo como el contenido de los componentes que intervienen en el cálculo de cada indicador,
 - profundizar en el estudio de las vinculaciones entre los distintos tipos de indicadores, y
 - decidir qué indicadores serán específicos de cada ayuntamiento y cuales deben ser comparables con el resto de ayuntamientos integrantes de la red.
7. Las acciones de mejora que se han propuesto son:
 - a. En el ámbito cualitativo:
 - i. Armonización de la denominación y del contenido básico de las prestaciones.
 - ii. Codificación común para las prestaciones comparables y no comparables.
 - iii. Armonización de los portadores de coste (medidor) que identifican el consumo de recursos de las prestaciones.
 - iv. Revisión de todos y cada uno de los indicadores analizados en la primera fase con un doble objetivo: definir con mayor precisión tanto el objetivo como el contenido de los componentes que intervienen en el cálculo de cada indicador, y llevar a cabo una actualización continua del número de indicadores.

- b. En el ámbito cuantitativo:
 - i. Realizar un mayor desarrollo de la clasificación funcional en la contabilidad presupuestaria e intentar adecuarla al mapa de prestaciones para que la asignación de costes permita obtener cálculos más rápidos y objetivos.
 - ii. Mejorar el sistema de información que gestiona el inventario municipal para:
 - conocer la relación de bienes inventariados vinculados a las áreas de Bienestar Social, y
 - valorar de forma razonable estos bienes utilizando el mismo criterio en todos ellos.
 - iii. Para aquellos casos en los que la identificación de los gastos previamente mencionados es complicada o las fuentes de información utilizadas no garantizan una correcta imputación, se propone el método de las unidades equivalentes que permitan distribuir de forma razonable el resto de gastos entre las prestaciones afectadas (homogeneizando prestaciones diferentes).

Bibliografía

- ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI. (2004). *Guía de Gobierno Local 2004. Udal-Gobernuaren Gidaliburua 2004*. (Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea. IVAP ed.) Oñati.
- AECA (1997a). Indicadores de Gestión en las Entidades Públicas: Principios de contabilidad de gestión Documento 16. *ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA). Documentos*.
- (1997b). La Contabilidad de Gestión en las Entidades Públicas Principios de contabilidad de gestión Documento 15. *AECA. Documentos*.
- (2001). La Contabilidad de Gestión en las Entidades Públicas. *ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA)*.
- (2002). Un sistema de indicadores de gestión para los ayuntamientos Principios de contabilidad de gestión Documento 26. *ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA). Documentos*.
- AUDIT COMMISSION FOR LOCAL AUTHORITIES AND THE NATIONAL HEALTH SERVICE IN ENGLAND AND WALES. (1992). Citizen's Charter indicators: Charting a Course.
- DEPARTMENT OF TREASURY AND FINANCE. GOVERNMENT OF WESTERN AUSTRALIA (2004). *Outcome Based Management: Guidelines for use in the Western Australian Public Sector. Perth*.
- DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2005). Indicadors de gestió de serveis municipals. *Àrea de Gobierno Local*.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2007). *Guía de gestión por objetivos para los ayuntamientos de Gipuzkoa*.
- EUROPEAN COMMISSION ENVIRONMENT (2002). *Hacia un perfil de la sostenibilidad local. Indicadores comunes europeos. Fichas metodológicas*. Bruselas.
- F.E.M.P. (2006). Guía para la Implantación de un sistema de costes en la Administración Local.
- (2007a). El coste de los servicios sociales para los ayuntamientos. *Carta Local*, 192, 46-49.
- (2007b). Guía para la Implantación de un sistema de costes en la Administración Local.
- GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (2003). *Reporting Performance Information: Suggested criteria for effective communication*. Connecticut.
- IGAE (1994). Contabilidad analítica de las Administraciones Publicas. El proyecto CANOA. *Ministerio de Economía y Hacienda.Madrid*.
- INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS OF NEW ZEALAND. (1998). Institute of Chartered Accountants of New Zealand (ICANZ).
- MINISTRY OF MUNICIPAL AFFAIRS AND HOUSING (2003). *Municipal Performance Measurement Program*. (Gobierno de Ontario, Canadá ed.) Toronto.
- SINIGAL II (2002). *Diseño de un sistema normalizado de indicadores de gestión aplicables a las Administraciones Municipales*.

Anexo

Cuadro 2. Indicadores de actividad

A.1	Índice de personas atendidas en los servicios sociales
A.2	Índice de intervenciones/anotaciones a los usuarios
A.3	Porcentaje de atención domiciliaria a tercera edad
A.4	Porcentaje de atención domiciliaria a la vejez
A.5	Índice de cobertura del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)
A.6	Índice de cobertura de personas del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)
A.7	Índice de cobertura de hogares del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)
A.8	Índice de cobertura de hogares mayores del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)
A.9	Índice de intensidad anual del usuario del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)
A.10	Índice de intensidad semanal del usuario del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)
A.11	Índice de intensidad anual por domicilio del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)
A.12	Índice de intensidad semanal por domicilio del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)
A.13	Índice de cobertura del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)
A.14	Porcentaje de atención con tele alarma
A.15	Índice de cobertura de hogares del servicio de tele alarma
A.16	Índice de cobertura de hogares mayores del servicio de tele alarma
A.17	Índice de percepciones de ayudas económicas (AES) por cada mil habitantes
A.18	Porcentaje de personas de nacionalidad extranjera atendidas en los servicios sociales
A.19	Índice de estancias de emergencia para mujeres que sufren violencia de género
A.20	Índice de cobertura de plazas para mujeres que sufren violencia de género
A.21	Índice de plazas en centros de acogida para personas sin hogar
A.22	Tiempo medio de inicio efectivo de la prestación de ayuda a domicilio en servicios sociales
A.23	Índice de recursos humanos (trabajadores sociales) de servicios sociales
A.24	Índice de recursos humanos (trabajadores sociales y otros técnicos) de servicios sociales

Cuadro 3. Indicadores económicos

B.1) INDICADORES DE PRESUPUESTO	
EP.1	Gasto corriente en servicios sociales por habitante
EP.2	Gasto de capital en servicios sociales por habitante
EP.3	Porcentaje de gasto corriente en servicios sociales
EP.4	Porcentaje de gasto de capital no financiero en servicios sociales
EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas
EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios
EP.7	Cuantía media de ayudas económicas de emergencia social (AES)
B.2) INDICADORES DE COSTE	
EC.1	Atención al público (información y orientación)
EC.2	Renta Básica (RB)
EC.3	Ayudas Económicas de Emergencia Social (AES)
EC.4	Otras prestaciones económicas municipales: de apoyo,... (describirlas)
EC.5	Otras prestaciones económicas (ayudas) no municipales: FBS
EC.6	Otras prestaciones económicas (ayudas) no municipales: LISMI
EC.7	Acceso con criterio social a servicios: deportes, transporte, estacionamiento,...
EC.8	Servicios en el domicilio: servicios atención en el domicilio (SAD)
EC.9	Servicios en el domicilio: tele alarma
EC.10	Educación en Medio Abierto: EMA
EC.11	Detección de riesgo en menores
EC.12	Pisos de emergencia para mujeres (violencia de género)
EC.13	Información, orientación y acompañamiento (inserción/empleo)
EC.14	Formación y empleo/formación ocupacional
EC.15	Asesoría socio-jurídica (inmigración)
EC.16	Mediación para la convivencia intercultural (arraigo social, programas educativos, interpretaciones, acompañamientos...)
EC.17	Intervención en familias con menores en riesgo
EC.18	Programas de prevención: educación para la salud y prevención de drogodependencia (escuela)
EC.19	Programas de prevención: programas de prevención y detección de situaciones de riesgo y desprotección
EC.20	Programas para adolescentes y padres (grupos de mayor vulnerabilidad)
EC.21	Viviendas sociales
EC.22	Centros de día
EC.23	Asesoramiento, apoyo y financiación a centros y asociaciones de personas mayores
EC.24	Subvenciones
EC.25	Mayores dependientes: centros de día
EC.26	Mayores dependientes: estancia temporal en residencias
EC.27	Mayores dependientes: residencias

Cuadro 4. Indicadores de entorno

E.1	Índice de vejez
E.2	Índice de dependencia poblacional
E.3	Porcentaje de población inmigrante
E.4	Renta familiar disponible por habitante
E.5	Tasa de paro
E.6	Tasa de crecimiento anual de la población

Cuadro 5. Vinculación de los indicadores

ACTIVIDAD		ECONÓMICOS				ENTORNO	
		Presupuestarios		Coste			
Cód.	Denominación	Cód.	Denominación	Cód.	Denominación	Cód.	Denominación
A.1	Índice de personas atendidas en los servicios sociales	EP.1	Gasto corriente en servicios sociales por habitante	EC.1	Atención al público (información y orientación)	E.2	Índice de dependencia poblacional
		EP.3	Porcentaje de gasto corriente en servicios sociales			E.6	Tasa de crecimiento anual de la población
A.2	Índice de intervenciones/ anotaciones a los usuarios	EP.1	Gasto corriente en servicios sociales por habitante	EC.1	Atención al público (información y orientación)	E.2	Índice de dependencia poblacional
		EP.3	Porcentaje de gasto corriente en servicios sociales			E.6	Tasa de crecimiento anual de la población
A.3	Porcentaje de atención domiciliaria a tercera edad	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas			E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios			E.4	Renta familiar disponible por habitante
A.4	Porcentaje de atención domiciliaria a la vejez	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas			E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios			E.4	Renta familiar disponible por habitante
A.5	Índice de cobertura del Servicio de Ayuda a Domicilio	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas	EC.8	Servicios en el domicilio: servicios atención en el domicilio (SAD)	E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				
A.6	Índice de cobertura de personas del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas	EC.8	Servicios en el domicilio: servicios atención en el domicilio (SAD)	E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				
A.7	Índice de cobertura de hogares del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas	EC.8	Servicios en el domicilio: servicios atención en el domicilio (SAD)	E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				
A.8	Índice de cobertura de hogares mayores del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas	EC.8	Servicios en el domicilio: servicios atención en el domicilio (SAD)	E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				

ACTIVIDAD		ECONÓMICOS				ENTORNO	
Cód.	Denominación	Presupuestarios		Coste		Cód.	Denominación
		Cód.	Denominación	Cód.	Denominación		
A.9	Índice de intensidad anual del usuario del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas	EC.8	Servicios en el domicilio: servicios atención en el domicilio (SAD)	E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				
A.10	Índice de intensidad semanal del usuario del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas	EC.8	Servicios en el domicilio: servicios atención en el domicilio (SAD)	E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				
A.11	Índice de intensidad anual por domicilio del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas	EC.8	Servicios en el domicilio: servicios atención en el domicilio (SAD)	E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				
A.12	Índice de intensidad semanal por domicilio del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas	EC.8	Servicios en el domicilio: servicios atención en el domicilio (SAD)	E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				
A.13	Índice de cobertura de comida del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas			E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				
A.14	Porcentaje de atención con tele alarma	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas	EC.9	Servicios en el domicilio: tele alarma	E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				
A.15	Índice de cobertura de hogares del servicio de tele alarma	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas	EC.9	Servicios en el domicilio: tele alarma	E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				
A.16	Índice de cobertura de hogares mayores del servicio de tele alarma	EP.5	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con transferencias corrientes recibidas	EC.9	Servicios en el domicilio: tele alarma	E.1	Índice de vejez
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				

ACTIVIDAD		ECONÓMICOS				ENTORNO	
Cód.	Denominación	Presupuestarios		Coste		Cód.	Denominación
		Cód.	Denominación	Cód.	Denominación		
A.17	Índice de percepciones de ayudas económicas (AES) por cada mil habitantes	EP.7	Cuantía media de ayudas económicas de emergencia social (AES)	EC.3	Ayudas económicas de emergencia social (AES)	E.4	Renta familiar disponible por habitante
A.18	Porcentaje de personas de nacionalidad extranjera atendidas en los servicios sociales			EC.16	Mediación para la convivencia intercultural (arraigo social, programas educativos, interpretaciones, acompañamientos)	E.3	Porcentaje de población inmigrante
A.19	Índice de estancias de emergencia para mujeres que sufren violencia de género	EP.2	Gasto de capital en servicios sociales por habitante	EC.12	Pisos de emergencia para mujeres (violencia de género)		
		EP.4	Porcentaje de gasto de capital en servicios sociales				
A.20	Índice de cobertura de plazas para mujeres que sufren violencia de género	EP.2	Gasto de capital en servicios sociales por habitante	EC.12	Pisos de emergencia para mujeres (violencia de género)		
		EP.4	Porcentaje de gasto de capital en servicios sociales				
A.21	Índice de plazas en centros de acogida para personas sin hogar	EP.2	Gasto de capital en servicios sociales por habitante			E.4	Renta familiar disponible por habitante
		EP.4	Porcentaje de gasto de capital en servicios sociales			E.5	Tasa de paro
A.22	Tiempo medio de inicio efectivo de la prestación de ayuda a domicilio en servicios sociales	EP.1	Gasto corriente en servicios sociales por habitante	EC.8	Servicios en el domicilio: servicios atención en el domicilio (SAD)	E.1	Índice de vejez
		EP.3	Porcentaje de gasto corriente en servicios sociales				
		EP.6	Porcentaje de cobertura del gasto corriente en servicios sociales con financiación de los usuarios				
A.23	Índice de recursos humanos (trabajadores sociales) de servicios sociales	EP.1	Gasto corriente en servicios sociales por habitante	EC.1	Atención al público: información y orientación	E.2	Índice de dependencia poblacional
		EP.3	Porcentaje de gasto corriente en servicios sociales			E.4	Renta familiar disponible por habitante
						E.5	Tasa de paro
A.24	Índice de recursos humanos (trabajadores sociales y otros técnicos) de servicios sociales	EP.1	Gasto corriente en servicios sociales por habitante	EC.1	Atención al público: información y orientación	E.2	Índice de dependencia poblacional
		EP.3	Porcentaje de gasto corriente en servicios sociales			E.4	Renta familiar disponible por habitante
						E.5	Tasa de paro