

Los indicadores en la auditoría de gestión

Sir John Bourn

Presidente de la *National Audit Office*. Reino Unido

INTRODUCCIÓN

«La primera frase del folleto del Tribunal de Cuentas anunciando la celebración de este Curso decía lo siguiente:

“La lectura e interpretación de la realidad es tributaria del sistema cultural de cada momento.”

Al considerar el tema de “Los indicadores en la auditoría de gestión”, debemos tener en cuenta que el sistema cultural del siglo XX nos alentó a pensar que tales indicadores debían ser numéricos.

Un notable científico británico, Lord Kelvin¹, dijo en 1891:

“Cuando se puede medir aquello de lo que se está hablando, y expresarlo en números, se sabe algo acerca de ello; cuando no se puede medir, cuando no se puede expresar en números, el grado de conocimiento es reducido y poco satisfactorio; tal vez sea el principio del conocimiento, pero no se ha avanzado en la construcción científica.”

Este enfoque ha ejercido influencia sobre el sistema cultural del siglo XX. En la auditoría de gestión ha propiciado que los sectores pú-

¹ Lord Kelvin (1824-1907) fue un pionero de la termodinámica y la electricidad. Desarrolló la segunda ley de la termodinámica y la escala «Kelvin» de la temperatura absoluta, inventó muchos tipos de equipos eléctricos y supervisó el tendido del primer cable telegráfico eléctrico aislado transatlántico que revolucionó las comunicaciones mundiales.

blico y privado definan sus objetivos en términos numéricos, tales como:

- una empresa debe lograr un rendimiento anual del 15% sobre el capital utilizado,
- un hospital estatal debe aumentar el número de pacientes un 10% anual, al tiempo que reducir los gastos un 2% anual.

Asimismo ha promovido la difusión de los objetivos por las organizaciones, desde los niveles superiores hacia los inferiores; con objetivos amplios como los que acabo de citar para los miembros de un Consejo de Administración en el sector privado o para el Ministro responsable de un Departamento ministerial en el sector público, y con indicadores de gestión concretos para los integrantes de una organización; como, por ejemplo, que los vendedores aumenten las ventas un 10%; que los cirujanos realicen un 10% más de intervenciones; que el personal responsable de compras adquiera fármacos y vendas un 2% más barato.

EXPANSIÓN DE LOS INDICADORES

Ahora hay un volumen considerable de escritos, de tipo académico y práctico, acerca de la naturaleza de tales indicadores² en los que se analiza la fijación de criterios para sistemas de indicadores que funcionen bien, que fomenten la buena gestión y que aporten información al poder legislativo y a la sociedad acerca de la actividad de las autoridades públicas, entre otras cuestiones. En el Anexo A se incluyen algunos ejemplos. Por otra parte, no cabe duda de que pueden estructurarse muchos sistemas de indicadores dentro de la contabilidad analítica que alientan la buena gestión.

Por cierto que en el Reino Unido se encuentran indicadores en casi todas las manifestaciones del servicio público. Su origen se remonta a principios de la década de 1980, con la Iniciativa de Gestión Financiera que introdujo indicadores de gestión en todos los Ministerios del Gobierno. Desde entonces, los indicadores han desempeñado una función cada vez más centralizada en las disposiciones

² Por ejemplo:

– Choosing the Right FABRIC: A framework for performance information, 2001.

– Performance Measurement: Getting Results. Harry P. Hatry. Urban Institute Press. 1999.

relativas a la actividad pública; por ejemplo, desde fines de la década de 1980, las funciones ejecutivas del Gobierno fueron delegadas a entes ejecutivos con cierto grado de autonomía, que agrupan actualmente más de la mitad del total de empleados públicos. A cambio de un mayor nivel de libertad de gestión, estos entes deben rendir cuentas anualmente según indicadores de eficiencia financiera y de servicio, convenidos con el Ministerio del que dependen.

Los indicadores son también una forma importante de promover una mayor rendición pública de las cuentas, hecho reconocido en la reciente reseña de auditoría y rendición de cuentas en el Gobierno nacional del Reino Unido³. Esta función ocupa un lugar más destacado desde la introducción de Acuerdos de Servicio Público en el Gobierno nacional a finales de la década de 1990. Más que indicadores se establecen objetivos formales de actividad para cada uno de los principales Ministerios, tras celebrar deliberaciones con el Ministerio de Hacienda. Estos objetivos recogen los resultados que se ha propuesto lograr el Gobierno para actividades prioritarias. En el Anexo B figuran algunos buenos ejemplos. Estos indicadores se utilizarán como referencia fundamental en la evaluación de si los mayores gastos del Gobierno en servicios públicos están alcanzando los resultados previstos.

Se reconocen ampliamente las ventajas de los indicadores bien diseñados: internamente, ayudan a los administradores a planificar y evaluar acciones y proporcionan un procedimiento efectivo para comunicar las prioridades al personal; externamente, proporcionan una vía de mostrar resultados, de contar con la participación de los interesados y de promover la rendición de las cuentas. Por supuesto, el objetivo fundamental de la aplicación de indicadores no es simplemente *medir* la gestión, sino *mejorarla*.

RIESGOS DE LOS INDICADORES

Sin embargo, hay riesgos en el uso de indicadores, que surgen del diseño deficiente y de su aplicación sin reservas, que pueden distorsionar la actividad de los empleados públicos e inducir a error tanto a los políticos como a la sociedad. Los siguientes puntos describen algunos de estos riesgos, que se ilustran con más detalles, mediante ejemplos del sector público británico, en el Anexo C.

³ Holding to Account: a Review of Audit and Accountability for Central Government. Lord Sharman of Redlynch. Febrero de 2001.

- Los indicadores pueden ser muy técnicos y, en consecuencia, de poca utilidad para los no profesionales. Resulta tentador pensar que el reto en el diseño de indicadores es de tipo técnico. Sin embargo, el verdadero reto radica en expresar objetivos que se desea lograr en términos que tengan sentido para los usuarios a los que están destinados. Cuando ello no ocurre, es poco probable que el indicador impulse mejoras en la actividad.

- Si los indicadores no se han diseñado en términos claros y medibles, se corre el riesgo de *a)* interpretación errónea por parte de los encargados de recopilar datos, lo que origina errores en los resultados, y *b)* incertidumbre en la evaluación de los mismos. El deseo de centrar los indicadores en los resultados que se quiere alcanzar es plausible y los Ministerios han respondido a este planteamiento de diversas maneras⁴. Sin embargo, si no se precisan lo suficiente, se incurre en unos objetivos vagos que no se pueden determinar o medir.

- Todos los indicadores entrañan el riesgo de proporcionar incentivos perversos que pueden distorsionar la conducta hacia actuaciones no pretendidas. A menos que se preste debida atención al entorno institucional, a la especificación exacta de los indicadores y a la validación de los informes sobre los avances registrados, es posible que los riesgos acaben arraigándose.

Además de los riesgos operativos, el aumento de su uso y su perfil más definido en el sector público implican ahora también un mayor riesgo político. Los partidos de la oposición y los medios de comunicación en el Reino Unido han destacado mucho las metas que se han abandonado o no se han logrado, en tanto que los anuncios relativos a la consecución de objetivos pueden ser recibidos con escepticismo, en cuanto a si el objetivo realmente importa al público o si los datos utilizados para informar sobre su avance son fidedignos. Además, la falta de consecución de objetivos puede tener consecuencias graves para algunos Ministros. Así, la Ministra de Educación, Estelle Morris, renunció en parte porque su Ministerio –a pesar de lograr importantes mejoras en cuanto a gestión– no había logrado las metas fijadas sobre la escolarización infantil en relación con la lectura, escritura y primeras cuentas.

⁴ Measuring the performance of government departments: Report by the Comptroller and Auditor General. HC 301 Session 2000-2001: 22 de marzo de 2001.

CONCLUSIÓN

De conformidad con lo expuesto se puede concluir que algunos indicadores son útiles, pero ha de reconocerse que la tecnocracia numérica entraña peligros, tanto operativa como políticamente, al no incorporar manifestaciones del espíritu humano que sus categorías numéricas no pueden captar. Las percepciones de Heidegger⁵ son tan valiosas como las del contable de gestión.

Anexo A: Criterios para el establecimiento de indicadores de gestión

Las principales organizaciones centrales del Gobierno británico, entre ellas el Ministerio de Hacienda y la Oficina Nacional de Auditoría, prepararon una guía conjunta que recogía el planteamiento común respecto a la implantación de los indicadores de gestión⁶. Esta guía se basaba en una gran variedad de directrices existentes sobre las buenas prácticas, a fin de establecer una serie común y convenida de criterios para:

- Diseñar un sistema efectivo de información.
- Definir indicadores individuales de gestión.
- Establecer objetivos.

Diseñar un sistema efectivo de información

El sistema debe:

- estar **centrado** en las metas y los objetivos de la organización;
- ser **apropiado** y útil para los interesados que probablemente lo utilicen;
- ser **equilibrado**, presentando una imagen de lo que la organización está haciendo y abarcando todas las áreas de trabajo importantes;
- ser **sólido**, a fin de resistir a cambios orgánicos o al hecho de que haya personas que abandonen la organización;
- estar **integrado** en la organización, formando parte de los procesos de planificación y gestión de la actividad, y

⁵ M. HEIDEGGER: *An Introduction to metaphysics (Introducción a la metafísica)* (1953). Traducido por R. Manheim (Doubleday, Nueva York 1961).

⁶ Choosing the Right FABRIC: A framework for performance information, 2001.

- ser **eficaz en función de los costes**, equilibrando los beneficios de la información con los costes.

Medidas individuales de la actividad

Una medida de la actividad debe:

- ser **pertinente** para lo que la organización se propone lograr;
- poder **evitar incentivos perversos** y no fomentar conductas no deseadas o poco económicas;
- ser **atribuible**: la actividad medida debe poder ser influida por acciones que puedan atribuirse a la organización, y debe observarse claramente dónde radica la responsabilidad;
- estar **bien definida**: con una definición clara e inequívoca, a fin de que los datos puedan recopilarse sistemáticamente y la medida sea fácil de comprender y utilizar;
- ser **oportuna** y generar datos con regularidad y urgencia suficiente para que el avance continúe y los datos sean útiles;
- ser **fiable**: ofrecer suficiente precisión para el uso al que esté destinada y con capacidad de responder a los cambios;
- ser **comparable** con la de períodos anteriores o programas similares en otras organizaciones, y
- ser **verificable**, con documentación clara que la respalde, a fin de que se puedan validar los procesos que generaron la medida.

Fijar metas e informar sobre progreso

Varios de los criterios se reflejan, asimismo, en directrices sobre el establecimiento de metas. Cada meta debe:

- ser **específica**: a fin de que se observe claramente qué es lo que intenta lograr;
- ser **mensurable**: debe disponerse de una medida clara y transparente del éxito;
- ser **lograble**: la meta debe ser exigente y reflejar las ambiciones gubernamentales de mejores niveles de servicios públicos. Sin embargo, debe ser lograda. Preferentemente, debe haber cierto nivel de pruebas que demuestren lo que es posible (por ejemplo, comparaciones con organizaciones similares);

- ser **pertinente**: la meta debe reflejar lo que el Gobierno está intentando lograr, no simplemente lo que es fácilmente mensurable;
- estar **determinada en el tiempo**: debe definirse claramente cuándo hay que lograr la meta.

Dos veces al año, los Ministerios presentan el progreso logrado en la consecución de sus metas en documentos publicados. Se espera de los Ministerios que preparen informes **claros, transparentes y amplios** y que apliquen los siguientes principios:

- informar objetivamente según todas las metas, mostrando los últimos resultados y aclarando qué período o fecha está cubierto por sus datos de actividad;
- mostrar hitos y tendencias, explicando los factores que afectan la actividad y la meta lograda, y los motivos de los resultados notificados;
- describir brevemente la naturaleza y calidad de sus sistemas de información;
- identificar y explicar el impacto de cualquier cambio en la forma en que se mide o presenta el nivel de actividad.

Anexo B: Indicadores de gestión bien diseñados

Los indicadores de gestión bien diseñados pueden ayudar a las organizaciones a mejorar su actividad y rendir cuentas claras de sus logros. Los indicadores de gestión contribuyen a esta finalidad:

- transmitiendo un mensaje claro acerca de lo que la organización intenta conseguir. Fijan las prioridades y los resultados que se desean ver concretados;
- proporcionando ambición y sentido de la dirección, concentrando esfuerzos y recursos en el logro de las cosas que son importantes, y transmitiendo mensajes claros al personal encargado de su consecución;
- asegurando que el enfoque sea el logro de resultados. Los indicadores buenos deben impulsar a las entidades a lograr una gestión eficaz y unos resultados clave que apuntalan las finalidades de la organización;
- proporcionando una base de observación de la gestión. Al declarar lo que se intenta lograr y al hacer el seguimiento de su evolución se puede determinar el grado de excelencia en la actividad de la organización;

- estableciendo una base convenida para la rendición de cuentas de las organizaciones ante el Parlamento, la sociedad y otros organismos del sector público.

Este anexo proporciona ejemplos de indicadores de gestión que han ayudado a organizaciones a mejorar su desempeño:

- concentrarse en prioridades y objetivos finales;
- potenciar el trabajo conjunto;
- concentrarse en áreas y grupos marginados.

Concentrarse en prioridades y objetivos finales

Indicador: reducir considerablemente la tasa de mortalidad atribuida a las principales enfermedades mortales para 2010: de enfermedades cardíacas al menos un 40% en personas de menos de setenta y cinco años, y de cáncer al menos un 20% en personas de menos de setenta y cinco años.

Esta meta se centra directamente en un resultado prioritario en cuanto a la salud. No destaca indebidamente las actividades que la componen –que incluyen cuestiones de salud, como diagnóstico y tratamiento, al igual que actividades más amplias, como educación de ciudadanos, en lo relativo a conductas saludables, y el éxito en la reglamentación de sustancias y productos peligrosos, de modo que es poco probable que distorsione la conducta de empleados públicos–. Además, proporciona un incentivo para buscar formas nuevas o diferentes de lograr la meta, y no restringe las posibilidades de escoger el conjunto de actividades más eficaz en función de los costes.

Alentar el trabajo conjunto

Indicador: Reducir de 142 a 71 días para 2002 el tiempo transcurrido entre la detención y la sentencia de delincuentes jóvenes reincidentes, y mantener ese nivel posteriormente.

El Gobierno británico tiene gran interés en administrar justicia con rapidez, a fin de que cada joven acusado de infringir la ley vea la cuestión resuelta sin demora. Esto exige que varias entidades locales –la policía, el servicio de fiscalía y los tribunales– reduzcan el tiempo requerido para tratar con delincuentes jóvenes. A fin de alentar el trabajo conjunto, el Gobierno estableció una meta compartida para el período de tiempo total que le lleva a un delincuente pasar por el sistema. Esto propicia que todas las entidades se esfuercen en reducir el tiempo total en lugar de dedicarse únicamente a su parte del proceso.

La introducción de esta meta fue apoyada por un proyecto más amplio destinado a facilitar el trabajo conjunto y mejorar la calidad de la información disponible para hacer el seguimiento de los avances registrados. Para 2002, el Gobierno informó de que el tiempo requerido para tratar con delincuentes jóvenes se había reducido de 142 a 69 días.

Utilizar metas e indicadores formulados para hacer frente a tipos específicos de dificultades en materia de desempeño

1. Hacer frente a la diferencia entre las unidades de mejor y peor gestión

Indicador: Reducir los robos domésticos un 25% para marzo de 2005, sin que ningún municipio tenga una tasa superior al triple del promedio nacional.

El Gobierno está intentando acortar la segregación entre los vecindarios más pobres, que tienen frecuentemente servicios públicos más débiles, y el resto del país. Este objetivo no se cumple necesariamente con medidas simples de gestión a nivel general o a nivel intermedio. La existencia de un cierto grado de diferenciación contribuye a crear una presión adicional sobre las áreas de peor gestión y contribuye a que no queden rezagadas si mejora el nivel medio de gestión.

2. Fijar metas mínimas para determinar niveles mínimos aceptables

Indicador: Para 2006, aumentar la proporción de jóvenes de dieciséis años que aprueban cinco exámenes GCSE en el 6%, y que al menos el 25% de los alumnos logren el nivel en cada escuela.

En los últimos años, el Gobierno ha adoptado indicadores mínimos cuya finalidad es lograr un nivel mínimo de actividad de los servicios públicos en todas las áreas, incluidas las más marginadas. El indicador proporciona una referencia para mejorar la actividad en todas las comunidades y no tan sólo en aquellas donde tal vez sea más fácil lograr mejoras de gestión.

Anexo C: Indicadores mal diseñados

Si las organizaciones han de aumentar al máximo el beneficio de los indicadores de gestión, deben asegurarse de que estén bien diseñados. Por ejemplo, los indicadores seleccionados deben ser apropiados para los interesados y estar bien definidos. Además, deben uti-

lizarse de una forma que evite las conductas no pretendidas que pudieran surgir.

Los indicadores deben ser apropiados y comprensibles para los interesados

Indicador: “Mejorar la calidad del aire” medida en función del número de días en que los niveles especificados de calidad del aire se cumplen. Normas relativas a ocho contaminantes, entre ellos:

- *Monóxido de carbono: 11,6 mg/m³; promedio de ocho horas para finales del 31/12/2003.*
- *Benceno: 16,25 µg/m³; media anual consecutiva para finales del 31/12/2003.*

A los parlamentarios les interesan más las consecuencias que tienen para la salud los cambios en la calidad del aire –saber si la reducción de la contaminación ejercerá un impacto significativo sobre la duración y calidad de la vida de la gente– que fórmulas técnicas complejas. En este caso, los técnicos que miden la contaminación han capturado el indicador al punto en que la gestión sólo puede ser interpretada por ellos y no por el gran público. Una medida en esta área debería ciertamente recurrir a fuentes técnicas fiables, pero debe expresarse en términos que revelen la importancia de la gestión realizada, tal vez presentando una escala de la calidad del aire según concentraciones “seguras” aceptadas.

Los indicadores deben estar bien definidos y ser medibles

Los indicadores comprenden:

- *Un aumento para 2004 de 500.000 personas que participen de la actividad artística.*
- *Una Unión Europea moderna, reformada y ampliada, medida según el progreso hacia las prioridades de la política británica; entre ellas la liberalización económica, la reforma de la PAC, justicia y asuntos de interior; una PESC efectiva y la CIG de 2004; y un mayor apoyo a Europa en el Reino Unido.*

Al determinar indicadores, las organizaciones deben asegurarse de que estén claramente definidos y puedan medirse de una forma fiable y eficaz en relación con los costes soportados.

En el primer ejemplo, el valor del indicador depende de si hay una definición rigurosa y utilizada sistemáticamente de lo que confi-

gura la actividad artística y la participación en la misma. El Ministerio mide el progreso según el indicador, utilizando una encuesta en la que se pregunta a la población si ha ido al menos a dos acontecimientos artísticos en los últimos doce meses.

El segundo ejemplo demuestra la dificultad de identificar indicadores de gestión cuantificables y apropiados para algunas áreas de actividad del Gobierno. La naturaleza de la política exterior, que entraña cambios rápidos, dificulta la determinación de indicadores de resultados, porque es difícil pronosticar cómo será el mundo en el futuro y prever las actuaciones de los restantes participantes. En consecuencia, para medir este indicador el Gobierno ha intentado especificar las principales actividades programadas para lograr los resultados.

Los indicadores pueden causar incentivos perversos

Hay muchos artículos eruditos en los que se determinan los incentivos perversos que pueden surgir del uso de indicadores de gestión. Éstos comprenden desde la distorsión involuntaria de operaciones hasta una variedad de artificios destinados a presentar la actividad del mejor modo posible, o la simple manipulación ilegítima de estadísticas. Los efectos perversos suelen ser peores cuando los indicadores están mal definidos y los sistemas de información no se examinan debidamente.

1. Indicadores: Reducir el período máximo de espera para una cita de ambulatorio a tres meses, y el período máximo de espera para tratamiento de hospitalización a seis meses.

Los indicadores de los tiempos de espera son considerados como una de las medidas más significativas de la actividad del Servicio Nacional de la Salud del Reino Unido. Sin embargo, los indicadores han generado asimismo algunos incentivos perversos, ya que:

- Distorsionan prioridades. Los médicos han respondido a los indicadores tratando casos menos urgentes, pero rápidos y sencillos, antes que casos difíciles de mayor prioridad clínica.
- No cubren el período de espera total. Esto ha alentado a personal hospitalario a gestionar los tiempos de espera, por ejemplo demorando la inclusión de pacientes en listas de espera.
- No han sido definidos adecuadamente. Los hospitales utilizan diferentes definiciones de períodos de espera y han reclasificado a pacientes a fin de reducir el número de pacientes hospitalizados que aguardan a ser tratados.

- Tienen como resultado una manipulación significativa de los datos de actividad. La presión por lograr las metas fijadas y las debilidades en las definiciones de los indicadores propuestos han llevado a hospitales a hacer ajustes inadecuados en sus períodos de espera. En algunos hospitales se ha ofrecido cita deliberadamente a los pacientes cuando no podían ir, porque el rechazo de una fecha por parte del paciente implicaba su supresión de la lista.

- Fomentan la adopción del plazo corto. Algunos hospitales han mejorado sus períodos de espera desviando recursos de proyectos dirigidos al desarrollo de su infraestructura y capacidad.

La respuesta ha sido conseguir que los indicadores sean más adecuados para los intereses de los pacientes, avanzando hacia una medida más completa del período de espera, definiendo el período de espera de manera más estricta y adoptando medidas oportunas en la verificación de datos.

2. Indicador: Aumentar la proporción de residuos domésticos reciclables recogidos

Como parte del amplio tema del desarrollo sostenible, el Gobierno nacional del Reino Unido fijó el objetivo de que las autoridades municipales aumentaran la cantidad de residuos reciclables recogidos. Sin embargo, algunas autoridades lograron la meta fijada aumentando la cantidad de residuos reciclables recogidos; si bien luego procedieron a incinerar esos residuos en lugar de reciclarlos. En consecuencia, el Gobierno ha revisado el indicador de gestión de tal modo que ya no se centra en el proceso de recogida de residuos, sino que requiere que las autoridades municipales aumenten la proporción de residuos efectivamente reciclados. Este indicador se aproxima más al objetivo final de proteger el medio ambiente.»