

Ponencia: “Indicadores cuantitativos versus indicadores cualitativos”

Autor: Albert de Gregorio (Ajuntament de Barcelona - UB)

Mesa Redonda 4: “Indicadores de evaluación: formatos y diseños”

Indicadores cuantitativos versus indicadores cualitativos

Recordemos en primer lugar que los indicadores indican.

Por lo tanto los indicadores son una representación sintética de la realidad, no son la realidad, a la cual intentan representar.

Los indicadores representan aquella parte de la realidad que ha sido considerada más relevante por quien los ha diseñado. Pierden, por tanto, una parte de la riqueza de aquello que quieren representar.

Los indicadores como representación de la realidad son utilizados en función del interés del observador. Recordemos, por ejemplo, el debate sobre los indicadores de la situación económica española del primer semestre de este año. Unos buscando el primer indicador que presentase valor negativo, otros utilizando indicadores a partir de series temporales que amortiguasen el valor final del indicador. Hemos asistido, así, a interesantísimos debates sobre si el indicador más adecuado era el trimestral o el anual, si desestacionalizado o no, etc. Finalmente, sabemos que unos consideraban que la situación económica era de crisis, otros que se trataba de una breve recesión, y otros que entrábamos en una etapa de desaceleración. El debate sobre los indicadores más adecuados para caracterizar la situación económica española nos ilustra sobre el uso de los indicadores como representación de la realidad. ¿Qué realidad? Aquella que quiere representar el observador. Es el interés del observador el que determina el indicador más adecuado para medir como la evolución de la realidad responde a sus objetivos.

Por otro lado el objetivo de un indicador es controlar la evolución de una parte de la realidad, sea ésta la propia organización o su entorno.

Un indicador óptimo será aquel que dote de la información necesaria para la toma de decisiones a quién encarga el proyecto, al mismo tiempo que permite al gestor del proyecto sentirse seguro y confiado en la medición de sus resultado. Un indicador compartido por quién controla y por quién es controlado.

Recordemos que uno de los objetivos de estas jornadas es propiciar un cierto cambio cultural en la opaca tradición ibérica de escasa explicitación de los criterios utilizados en la distribución de las ayudas. En el ámbito anglosajón por ejemplo, el establecimiento de criterios éticos y políticos que garanticen la corrección y la eficacia de los procedimientos de apoyo gubernamental a la cultura tienen una larga experiencia. En contraposición, en los países europeos de tradición latina, han faltado procedimientos de autocontrol y reflexión sobre la praxis del proceso de distribución de subvenciones.

La tradición latina, quizás por influencia eclesial, ha confundido control y fiscalización, cuando ésta no es más un tipo de control, pero no el único. Cualquiera de los asistentes que haya gestionado una subvención pública puede intentar recordar en cuantas ocasiones la justificación administrativa (fiscalización) de una subvención le ha ocupado más tiempo que la elaboración o evaluación de la memoria técnica.

Un indicador es una representación sintética.

La toma de decisiones exige sintetizar el conjunto de información que genera una organización y su entorno.

La fiscalización o verificación de la prestación del servicio, basada en un control estricto y a priori de la tarea a desarrollar, fomenta una cultura organizativa tendente al cumplimiento del procedimiento.

Controlador y controlado comparten la seguridad en un procedimiento de control objetivo, de fácil cálculo, que degenera en rigideces administrativas que anteponen los instrumentos de control a la consecución de los objetivos. Crecen, así, los costes de gestión, aumentando la ineficiencia de la organización.

Un ejemplo de la tradición latina es una nueva normativa establecida por el ministerio de administración pública italiano para controlar las ausencias de los funcionarios italianos. Sobre el procedimiento de control horario de los funcionarios se establece un nuevo procedimiento que pretenden hacer cumplir el primero. Naturalmente, el debate público se concentra en la legalidad o en la efectividad del nuevo procedimiento, obviando cualquier valoración sobre la eficacia o eficiencia del sector público. Finalmente parece como si la misión del funcionario público fuese el cumplimiento del horario y la del gestor público la fiscalización de dicho cumplimiento. Como en un relato kafkiano nadie parece recordar ya para qué fue creado el servicio público.

Por lo tanto, un indicador debe ser una representación sintética de la realidad que aporte información útil a la toma de decisiones. Será necesario encontrar un equilibrio entre el esfuerzo de síntesis y la necesidad de contar con toda la información relevante de un proyecto. Un indicador será más eficaz cuanto más compartido sea entre diferentes intereses. Pero la seguridad en un indicador compartido puede conducir a ineficiencia. El indicador ha de presentar una relación directa con el fenómeno que interesa conocer. De lo contrario se convierte en procedimiento a cumplir con independencia del objetivo.

La importancia de superar la cultura de la fiscalización y del procedimiento, nos ayuda a valorar el uso de indicadores cuantitativos y cualitativos.

En cada caso será necesario encontrar el equilibrio entre unos y otros.

Los indicadores cuantitativos, por su propia forma de cálculo aportan un mayor grado de objetividad, aunque como ya hemos visto también son sujeto de interpretaciones diversas. Lógicamente un indicador cualitativo es más subjetivo que uno cuantitativo.

La mayor objetividad del indicador cuantitativo está relacionada con la parcialidad de la información que recoge. La mayor subjetividad del indicador cualitativo le otorga una mayor riqueza informativa. Por tanto la capacidad de síntesis es mayor en los indicadores cuantitativos.

El indicador cuantitativo, como representación numérica, es más fácil de calcular e interpretar que el cualitativo. La mayor dificultad de elaboración del indicador cualitativo está relacionada con su mayor riqueza informativa.

Finalmente la cuestión es la capacidad de establecer un número limitado de indicadores que permita aportar la información suficiente a todos los agentes implicados en un proyecto o servicio. Huyamos por tanto de los cuadros de mando. Los indicadores, cuantitativos o cualitativos, serán menos y más efectivos, cuanto más compartidos sean los intereses de los agentes implicados. Una clara definición de objetivos compartidos permitirá elaborar un buen cuadro de indicadores.

Si quién encarga el proyecto es capaz de definir objetivos y de trasladarlos a quién lo ejecuta, será más fácil elaborar los correspondientes indicadores.

Las convocatorias públicas de subvenciones suelen enfrentarse al reto de satisfacer diversos objetivos al mismo tiempo. En ocasiones, la solución por la que se ha optado es fragmenta la convocatoria, de forma que se realiza una convocatoria específica para cada objetivo. Por ejemplo, subvenciones para el fomento de la autoocupación, para la creación de empresas, para la igualdad de oportunidades, para el apoyo a la contratación indefinida, etc.

El resultado suele ser un maremagnum de convocatorias de subvención, cada una de ellas con sus propios requisitos, indicadores, documentaciones, etc. Maremagnum en el que navegan los posibles beneficiarios (que en ocasiones desconocen la posibilidad de serlo que la convocatoria les otorga). Algunos beneficiarios han reivindicado la confección de una carta náutica, o por lo menos la creación de una ventanilla única.

En este sentido, debemos valorar positivamente el esfuerzo realizado por algunas administraciones públicas para realizar una única convocatoria de subvenciones, en la que, por lo menos, se unifican todos los criterios administrativos. De ésta forma cada departamento puede concentrarse en el análisis de los aspectos técnicos del proyecto, y por lo tanto en la elaboración de los indicadores de valoración de los proyectos presentados.