

Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa



Presentación

PRESENTACIÓN

La necesidad de enfocar las Administraciones públicas hacia la obtención de unos resultados medibles y evaluables es uno de los ejes principales que orienta e impregna muchos de los procesos de cambio que se están produciendo en los últimos años en el ámbito público.

La mejora de los instrumentos de planificación, la modernización y mejora de la calidad de los servicios, la gestión por objetivos, el desarrollo de las capacidades de liderazgo y de gestión de las y los responsables públicos, la evaluación del desempeño, la transparencia en la gestión y en la rendición de cuentas, son conceptos que están en las agendas tanto de legisladores como de gestores públicos, y que todos tenemos que afrontar.

Las administraciones locales son las que tienen una mayor cercanía con la ciudadanía, y por tanto las que más directamente perciben la tendencia a unas mayores demandas y exigencias en la prestación de los servicios, en calidad y cantidad. Esto, unido a las limitaciones de los recursos, hace más necesario que nunca el establecer prioridades, planificar, ejecutar las actuaciones y prestar los servicios del modo más eficiente posible para dar respuesta a las necesidades reales de las personas, las familias, y los diferentes agentes a los que las entidades municipales tienen que servir. En definitiva, es más necesario que nunca gestionar en base a objetivos.

Esta Guía quiere responder a la necesidad de contar con una orientación práctica sobre los elementos principales en los que basar la gestión municipal por objetivos.

El punto de partida de toda fijación de objetivos es el análisis y reflexión sobre la problemática sobre la que hay que actuar, la planificación. Por ello, el modelo que propone la guía parte de una planificación a medio o largo plazo, que fija las prioridades municipales, enlaza con la planificación anual y con el presupuesto, que despliega dichas prioridades y desarrolla y concreta los objetivos, y finaliza con el seguimiento y control de la gestión y la posterior información pública sobre el grado de cumplimiento de los objetivos. La necesidad de concretar los objetivos mediante indicadores es algo que se recalca continuamente.

El problema a menudo no es la falta de planes y objetivos, sino que no se explicitan, no se cuantifican o concretan los objetivos a alcanzar. Este es un segundo paso de exigencia, que compromete aún más con los resultados y que no es fácil, pero que es necesario y que puede ayudar a mejorar los propios procesos de planificación, a hacerlos más realistas y prudentes, menos voluntaristas.

Una de las funciones del Departamento de Hacienda y Finanzas es la de proporcionar información y herramientas de gestión en los ámbitos económico-financieros destinadas a las y los responsables municipales. Hace ya unos años que desde el Departamento se trabaja para impulsar la gestión por objetivos en las entidades locales de Gipuzkoa. Esta guía es un instrumento más en esa dirección, en la que tenemos intención de seguir profundizando.

Convertir nuestros ayuntamientos en organizaciones cada vez más eficaces y eficientes, que obtengan mejores resultados para la ciudadanía con los recursos de que disponen, no es una tarea sencilla. Es un camino que nunca termina y que desde aquí animamos a seguir recorriendo. Y no hay mejor momento para ponerse a ello que ahora mismo.

Pello Gonzalez Argomaniz
Diputado Foral de Hacienda y Finanzas

Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

Índice

ÍNDICE

MÓDULO 1

Gestión por Objetivos: Visión general

1. LOS RETOS DE MODERNIZACIÓN Y MEJORA	19
1.1. Modernización de la Administración Pública	19
1.2. Los actuales retos en la Administración Municipal	22
2. LA GESTIÓN POR OBJETIVOS	25
2.1. Concepto de Gestión por Objetivos	25
2.2. La Gestión por Objetivos en la Administración Pública	26
3. MODELO DE GESTIÓN POR OBJETIVOS PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	30

MÓDULO 2

Sistemas de Indicadores

1. INTRODUCCION: LA NECESIDAD DE UN MODELO	35
2. MODELOS DE INDICADORES, O DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO	37
2.1. El Modelo Lógico de indicadores	37
2.2. El modelo del Cuadro de Mando Integral	43
2.3. Cuadro de Mando Integral para Ayuntamientos	47
2.4. Relaciones entre los modelos, y cuando usarlos	52
3. USO DE INDICADORES EN LA GESTIÓN MUNICIPAL	54
3.1. Distintos sistemas para diferentes necesidades	54
3.2. Sistemas de indicadores externos, de referencia	55
3.3. Sistemas de indicadores para la gestión interna	57
4. DISEÑO E IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES	63
4.1. Proceso metodológico a seguir	63
4.2. Características del sistema de medición y de los indicadores	67
4.3. El papel facilitador de la tecnología	68

MÓDULO 3

Planificación Estratégica

1. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL ÁMBITO LOCAL	73
1.1. La necesidad de planificar	73
1.2. Diferentes tipos de planes: panorama general	75
1.3. Un modelo integral de planificación municipal	77
1.4. Factores clave a considerar para definir el modelo de planificación	80
2. PROCESO METODOLÓGICO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL ..	81
2.1. Visión general	81
2.2. Fase de Organización del proceso	82
2.3. Fase de Diagnóstico del municipio	86
2.4. Fase de Visión estratégica	94
2.5. Fase de Planificación	96
2.6. Bases para la implantación y seguimiento	106
2.7. Recapitulación	106
3. EL PLAN DE LEGISLATURA	109
3.1. Por qué y para qué un Plan de Legislatura	109
3.2. La participación ciudadana	110
4. PROCESO METODOLÓGICO DEL PLAN DE LEGISLATURA	111
4.1. Visión general	111
4.2. Fase de Organización del proceso	112
4.3. Fase de Diagnóstico estratégico	114
4.4. Fase de Misión, Ejes y prioridades estratégicas	121
4.5. Fase de Evaluación interna y propuestas de las Áreas	128
4.6. Fase de Integración del Plan	130
4.7. Fase de Aprobación y difusión	131
4.8. Recapitulación	135

MÓDULO 4

Planificación anual y Presupuestación

1. LA NECESIDAD DE INTEGRAR OBJETIVOS EN EL PRESUPUESTO	139
2. EL PRESUPUESTO: NORMATIVA Y CONCEPTOS BÁSICOS	142
2.1. Marco normativo del Presupuesto	142
2.2. Concepto y principios presupuestarios	144
2.3. Estructura del Presupuesto: clasificaciones	146
2.4. Contenido de los presupuestos	153
2.5. La norma de ejecución presupuestaria	154
2.6. Las ordenanzas fiscales	156

3. PROCESO METODOLÓGICO DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO	157
3.1. Visión general	157
3.2. Fase de Objetivos anuales y directrices	159
3.3. Fase de Objetivos y prioridades de las Áreas	165
3.4. Fase de Objetivos y planes de los Programas	167
3.5. Fase de Revisión y validación	178
3.6. Fase de Integración y Ajuste de Presupuestos	179
3.7. Fase de Aprobación de los Presupuestos	180
3.8. Recapitulación	181
4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE PRESUPUESTOS	183

MÓDULO 5

Control de Gestión y Rendición de cuentas

1. INTRODUCCIÓN	193
2. CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: MARCO NORMATIVO	195
2.1. Seguimiento de la gestión por parte del Pleno	195
2.2. Liquidación del Presupuesto y Cuentas Anuales	195
3. CONTROL DE GESTIÓN INTERNO	198
3.1. Enfoque y objetivos del control de gestión interno	198
3.2. Procedimiento de control	200
3.3. Control presupuestario	201
3.4. Seguimiento de planes de acción y proyectos	202
3.5. Seguimiento de objetivos: Cuadros de Mando	204
4. RENDICIÓN DE CUENTAS	205
4.1. Conceptos generales	205
4.2. Información durante el año	207
4.3. Informes anuales de Gestión o de Resultados	208
4.4. Evaluación del cumplimiento de objetivos del Plan de Legislatura	212

MÓDULO 6

Soporte organizativo y de gestión

1. EXIGENCIAS DE LA GESTION POR OBJETIVOS EN LA ORGANIZACIÓN	217
2. MARCO NORMATIVO, MODELOS Y TENDENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN	220
2.1. Organización de las entidades locales	220
2.2. Formas de gestión de los servicios públicos locales	222
2.3. Régimen jurídico de funcionarios y directivos	224
2.4. Régimen de municipios de gran población	225

2.5. Modelos organizativos municipales existentes	227
2.6. Los modelos preponderantes en nuestro entorno	229
2.7. Tendencias en los modelos organizativos	229
3. ASPECTOS CLAVE EN EL DISEÑO DE LA ORGANIZACIÓN	231
3.1. Puntos a analizar en el proceso de revisión	231
3.2. Organización política y diferenciación de las funciones política y técnica	231
3.3. La estructura organizativa funcional o técnica	233
4. EL SISTEMA DE DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN	237
4.1. Necesidad de órganos de dirección y coordinación	237
4.2. El Comité de Gestión Interna	240
4.3. Los Comités de Área	244
5. LA NECESIDAD DE CAPACITACIÓN PARA LA GESTIÓN: DESARROLLO DE COMPETENCIAS	247

Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

Introducción

INTRODUCCIÓN

Objetivos de la Guía

Con la elaboración de esta Guía, se quiere poner a disposición de los gestores de los gobiernos locales guipuzcoanos un manual que sirva de consulta y referencia al abordar el desarrollo de la gestión orientada a objetivos y resultados en sus organizaciones.

La guía quiere apoyar la cultura y la sistemática de la gestión de los objetivos, superando el modelo exclusivamente presupuestario o financiero, lo que en definitiva es apoyar la cultura de servicio al ciudadano, desde la vertiente del compromiso con los resultados.

Lo que hay que conseguir es integrar los objetivos en la gestión municipal, convertirlos en el eje y centro de la acción de los departamentos y servicios. Hacer del seguimiento de los objetivos un elemento clave de la gestión, cualificando la información de ejecución presupuestaria mediante los indicadores de medición. Y hacer un ejercicio sincero de transparencia y claridad, informando a la ciudadanía de los niveles de cumplimiento alcanzados, algo que cada vez será más demandado y valorado.

Enfoque y contenidos de la Guía

Al plantear cómo enfocar la Guía, desde el primer momento se consideró necesario que el modelo se integrara con los instrumentos y prácticas con los que los ayuntamientos habitualmente gestionan, y que asumiera lo que la normativa en vigor dispone sobre objetivos y planificación.

Por ello, la guía ordena los diferentes pasos que deben conducir hacia la fijación de los objetivos, desembocando finalmente en los presupuestos anuales, en los que es obligado incluir, no lo olvidemos, no sólo los importes económicos, sino también los objetivos de cada programa funcional, con sus correspondientes indicadores de medida.

En la Guía también se recogen otras herramientas y enfoques actuales, como el Cuadro de Mando Integral, pero no se hace de ellos los elementos centrales. El modelo propone simplemente integrar la definición y seguimiento de objetivos en los ciclos de gestión existentes, los ciclos plurianuales y el ciclo anual. Los Cuadros de Mando y los Paneles de indicadores son herramientas importantes que deben integrarse con el resto de instrumentos más tradicionales, fundamentalmente el presupuesto.

Estos ciclos de gestión en las administraciones locales consisten en:

- Una fijación de prioridades y objetivos estratégicos definidos en unos procesos de reflexión y planificación plurianuales, sean a largo plazo, como los Planes Estratégicos, o para los próximos cuatro años, como los Planes de Legislatura.
- Un despliegue de dichos objetivos, hasta los niveles operativos, de Áreas, Servicios y Programas, en un proceso anual, que incluye la elaboración de los presupuestos.
- Un control y seguimiento continuo de la gestión, durante todo el año.
- Una rendición de cuentas anual, que además de información de ejecución presupuestaria debería incluir también información de los objetivos alcanzados,
- Y un balance público de los resultados del Plan Estratégico o de Legislatura.

Tomando como eje conductor los ciclos de gestión estratégica y operativa, la Guía se ha organizado en seis módulos diferentes. Cada módulo se identifica por un color, que aparece en el pie de página y en algunos encabezados de los textos:

Módulo 1.	Gestión por Objetivos: Visión general. Trata del estado actual de la Gestión por objetivos en las administraciones públicas, y presenta el modelo que la Guía sugiere.
Módulo 2.	Sistemas de Indicadores. Recoge modelos y enfoques que ayudan a identificar y gestionar indicadores, incluyendo el concepto de Cuadro de Mando Integral.
Módulo 3.	Planificación Estratégica. Trata tanto de la Planificación Estratégica municipal, normalmente a largo plazo, como de los Planes de Legislatura, a cuatro años y centrados en la propia Corporación municipal.
Módulo 4.	Planificación anual y presupuestación. Trata de la elaboración de los presupuestos, incluyendo la fijación de objetivos y planes de acción para el año planificado.
Módulo 5.	Control de gestión y Rendición de Cuentas. Recoge tanto el seguimiento interno de la gestión como la información al exterior sobre los resultados de dicha gestión.
Módulo 6.	Soporte organizativo y de gestión. Aborda algunos aspectos de tipo organizativo que son clave para soportar la gestión por objetivos.

Se ha intentado que la Guía sea práctica, pero evitando que fuera una relación rígida de tareas y pasos, a modo de cuaderno de instrucciones, pues la realidad es muy diversa y compleja, y no siempre hay una única forma de hacer bien las cosas. Por ello, se ha querido mantener un equilibrio entre conceptos e ideas teóricas y ejemplos y sugerencias prácticas.

Por ello, a lo largo del documento se han intercalado muchos esquemas y cuadros, la mayoría de los cuales se identifican por medio de los cinco iconos o símbolos siguientes:

	Conceptos básicos. Recogen definiciones y explicaciones de los conceptos teóricos principales, e ideas y nociones básicas que se consideran de interés.
	Ejemplos /Experiencias. Recogen ejemplos reales de objetivos, planes u otros elementos, de entidades locales y de otras administraciones, de diferentes lugares.
	Puntos Clave. Recoge aspectos básicos que deben considerarse al plantear o abordar los diferentes temas: factores clave de éxito, check-list o listas de comprobación, etc.
	Consejos Útiles. Ideas, pistas y sugerencias que pueden ser de ayuda o de interés para desarrollar los diferentes puntos.
	Formularios o Fichas. Se incluyen diversos formatos o fichas en las que pueden recogerse o resumirse los resultados finales (objetivos, indicadores, planes, etc.) de los diferentes procesos de planificación que se sugieren.