

Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

Módulo 4 **Planificación anual y Presupuestación**

1. LA NECESIDAD DE INTEGRAR OBJETIVOS EN EL PRESUPUESTO

El Presupuesto es el instrumento de planificación formal por excelencia, el último nivel de planificación antes de la disposición del gasto, y por tanto, el que permite disponer de los recursos para afrontar las actuaciones y los objetivos que el gobierno municipal se marca.

Por ello es imprescindible que todos los demás instrumentos de planificación con los que cuenta un Ayuntamiento, “desemboquen” ordenadamente en el presupuesto, única forma de que dichos planes puedan ser llevados a la práctica.

Uno de los principales problemas metodológicos es precisamente el de ser capaces de integrar de un modo coherente la definición de objetivos y planes con la conformación del presupuesto anual, que tiene una estructura y detalle muy normalizado.

Debido a esta dificultad, y a otras razones que tienen mucho que ver con la resistencia natural a concretar compromisos más allá de imprescindible, en la mayoría de los casos, simplemente los presupuestos no contienen objetivos, y los planes y proyectos sólo se evidencian si conllevan una inversión significativa.

En los casos en que se cuenta con Plan Estratégico o de Legislatura, es habitual que los objetivos y actuaciones definidas no se vean, no puedan “rastreadse” en los presupuestos: probablemente se habrán tenido en cuenta, pero son dos instrumentos con estructuras diferentes, que “se hablan, pero no se entienden bien”:

- El Plan estratégico o de Legislatura, con sus ejes y objetivos estratégicos, sin relación clara con los programas funcionales.
- Los presupuestos, por conceptos de gasto y por programas funcionales, pero habitualmente sin objetivos que los relacionen con los anteriores.

Se produce así un cierto “divorcio formal” entre lo planificado a medio-largo plazo y lo presupuestado, aunque no siempre real. Para elaborar los presupuestos se planifica, mejor o peor, pero los presupuestos no incorporan normalmente planes, ni acciones y proyectos, de un modo explícito: quien quiera obtener una imagen completa de las nuevas actuaciones y los objetivos, estará obligado a hacer una lectura e interpretación de los presupuestos y “descubrir” o imaginar los objetivos que subyacen, obteniendo normalmente una foto parcial, y con múltiples interrogantes.

Por ejemplo, un Ayuntamiento puede tener un plan para renovar las tuberías de abastecimiento de aguas, y reducir las pérdidas, e incluso haber fijado un objetivo de situar las pérdidas en un 15% por ejemplo, para dentro de cuatro años, y haberlo dado a conocer, haber aparecido en los periódicos, etc. El anexo de inversiones recogerá los importes previstos. Pero será raro que ese objetivo del 15%, y los parciales intermedios de cada año, aparezcan en los presupuestos, y que el número de kilómetros de tubería a reponer cada año esté recogido como indicador. ¿Cómo podrá evaluarse que se avanza en el cumplimiento del objetivo? Al cierre de cada ejercicio, se contará con la ejecución presupuestaria de esa partida de inversión, pero será sólo una parte de la foto completa.

1. La necesidad de integrar objetivos en el presupuesto

Otras veces sí que hay una falta real de definición de prioridades y de objetivos. Esto ocurre normalmente no tanto en las Áreas típicamente inversoras, como Urbanismo y Obras, sino en Áreas en las que hay una prestación continua y más o menos estable de servicios. Muchas veces, se asume implícitamente una continuidad, sin reflexionar sobre el fondo de algunas de las actuaciones. Por ejemplo: ¿qué tipo de manifestaciones culturales y/o asociaciones subvencionar? ¿qué objetivo se pretende con ello y cómo puede concretarse? O ¿cuáles son los objetivos del área de Deportes; sólo proporcionar instalaciones y cursillos? ¿o fomentar el deporte para todos? ¿cómo hacerlo?

Cuando este es el caso, deberá hacerse un esfuerzo por fijar prioridades y objetivos, aunque la mayoría de las veces, será difícil hacerlo de modo satisfactorio si no hay unos planes previos, en cuya elaboración se ha dedicado tiempo al análisis y la reflexión: esto hay que abordarlo con horizontes superiores al año, en procesos de planificación estratégica, o en la planificación de la Legislatura.

Por tanto, una buena presupuestación debe basarse en una asignación racional y eficiente de los recursos, en un proceso en etapas o fases:

- Definición de los objetivos a medio y largo plazo.
- Análisis de las distintas alternativas para su ejecución.
- Determinación de las actividades concretas en las que se desglosan los objetivos a alcanzar en el ejercicio.
- Definición de indicadores para cada objetivo, con el fin de posibilitar la medición del grado de cumplimiento.
- Análisis y control de los resultados en función de los objetivos.

De este modo, los objetivos y actuaciones que se definan tienen una clara repercusión sobre los recursos necesarios, por lo que ambos procesos (planificación y presupuestación) necesariamente deben retroalimentarse.

Esta forma de actuar supone romper con la dinámica rutinaria de elaboración de los presupuesto. Cuando las directrices para elaborarlos son exclusivamente presupuestarias (gastos corrientes incrementados en IPC, etc.) a nadie debe extrañar que el resultado no contenga objetivos, ni indicadores ni planes, sino sólo partidas económicas.

De hecho, como consecuencia del continuo crecimiento del coste de prestar los servicios, la legislación subraya la necesidad de adoptar modelos que contribuyan a una mayor racionalidad en la asignación y gestión de los recursos públicos:

- Desarrollando programas plurianuales.
- Estableciendo los objetivos a conseguir y las acciones necesarias para alcanzarlos.
- Realizando asignaciones presupuestarias teniendo en cuenta el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores.
- Dotándose de indicadores de gestión asociados a los objetivos, junto con los indicadores de ejecución presupuestaria.

Esto se traduce en la obligación de desarrollar un presupuesto por programas, donde se concreten los objetivos a alcanzar y las actuaciones y recursos necesarios para ello.

La obligación de definir objetivos en los programas presupuestarios no suele cumplirse

Una muestra de ello son las notas que sobre este tema suelen recoger bastante habitualmente los informes de fiscalización del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas sobre los ayuntamientos, como por ejemplo las siguientes:

“Además, todos los programas carecen de objetivos, acciones e indicadores, lo que impide la posterior evaluación del cumplimiento de los mismos. El Ayuntamiento debe mejorar ... definiendo en cada programa los objetivos anuales con sus acciones e indicadores, de cara a implantar el correspondiente control de gestión”.

“Los programas funcionales del presupuesto municipal no señalan objetivos para cada programa y periodo y tampoco se ha establecido sistema alguno al objeto de evaluar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios municipales”.

Fuente: Extractado de dos informes de fiscalización del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, de dos Ayuntamientos de Gipuzkoa, años 1997 y 2003.

En aspectos más operativos, otro error habitual al elaborar los presupuestos es el de no calibrar adecuadamente el esfuerzo ni los plazos que toda actuación administrativa comporta, con la consiguiente frustración que supone no poder ejecutar la totalidad del presupuesto y no alcanzar los objetivos definidos.

Para evitarlo, es necesario que los plazos de los planes y proyectos sean realistas, y contemplen todos los tiempos que los diferentes trámites o pasos exigen, dependiendo de su naturaleza: elaborar pliegos, sacar a concurso, adjudicar proyectos, exposición pública, alegaciones, elaborar normas y ordenanzas, etc.

Este módulo de la Guía presenta un proceso metodológico de elaboración de los presupuestos en el que el eje conductor son los objetivos y su despliegue, pretendiendo con ello que la gestión por objetivos se integre en el proceso de planificación anual y presupuestación.

No es su finalidad profundizar en los aspectos más técnico-económicos del presupuesto, que los ayuntamientos ya dominan y sobre lo que existe abundante documentación de soporte, como por ejemplo, los modelos y formularios de los documentos que conforman el expediente del presupuesto, que pueden consultarse en la web de Udalgida de la Diputación Foral. No obstante, el capítulo siguiente recoge de modo resumido la normativa y conceptos básicos del presupuesto, que cualquier persona que se enfrente a la necesidad de elaborar un Plan Anual debe conocer.

2. EL PRESUPUESTO: NORMATIVA Y CONCEPTOS BÁSICOS

2.1. Marco normativo del Presupuesto

Los Gobiernos locales están sujetos a diversas normas, estatales y del Territorio Histórico de Gipuzkoa, que de un modo u otro afectan a los presupuestos. A modo de introducción, se enumeran dichas normas y se comentan sus principales repercusiones sobre el presupuesto. En general, pueden clasificarse en normativas generales, del régimen local, normativas sobre la Hacienda Local, y normativas más específicamente presupuestarias.

NORMATIVA SOBRE RÉGIMEN LOCAL

*Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL)*¹¹

Es una ley básica, que regula la organización, competencias y régimen de funcionamiento de las entidades locales.

Ley 57/2003 de Modernización del Gobierno Local

Esta ley introdujo modificaciones en la Ley de Bases de Régimen Local, en espera de la aprobación de la nueva ley. Se modifican aspectos organizativos, de participación ciudadana, y algunos mecanismos de cooperación, como el refuerzo del papel de las mancomunidades o la incorporación de los consorcios transfronterizos. E incorpora un régimen organizativo específico para los municipios de gran población.

En lo que puede afectar al ciclo presupuestario, destacamos tres cambios:

- La posibilidad de crear órganos territoriales de gestión desconcentrada, para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales, y mejorar esta, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera (artículo 24). Es decir, la creación de figuras como distritos.
- La obligación de establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto, como en el de los distritos, si existen (artículo 70 bis. 1).
- Asimismo, las entidades locales, y especialmente los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación, para facilitar la participación y la comunicación con el conjunto de vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, encuestas, y en su caso, consultas ciudadanas (artículo 70 bis. 3).

¹¹ Está prevista su modificación dentro de esta legislatura.

NORMATIVA SOBRE HACIENDA LOCAL Y NORMATIVA PRESUPUESTARIA

Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, Reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa

Esta Norma Foral enumera los recursos disponibles por las Haciendas Locales, regulando las normas generales por las que se ordenan los recursos tributarios, pero dejando la regulación de cada uno de los tributos a Normas Forales específicas para cada impuesto.

Establece la distinción entre tasas y precios públicos, definiendo cuando es aplicable una u otra figura.

El artículo 2 enumera los recursos de las Haciendas de los Municipios guipuzcoanos, que enunciamos por su interés:

- Los ingresos procedentes de su patrimonio, y demás de Derecho privado.
- Los tributos propios, clasificados en:
 - o Impuestos
 - o Tasas
 - o Contribuciones especiales.
- Las participaciones en los Tributos Concertados, No Concertados, y demás ingresos públicos.
- Las subvenciones.
- Los percibidos en concepto de Precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Las demás prestaciones de Derecho público.

Norma Foral 21/2003, de 19 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Gipuzkoa¹²

Esta Norma establece el marco presupuestario, contable y de control para las Administraciones Locales.

Es la norma fundamental que regula el proceso y contenidos de los presupuestos, tanto su elaboración, como su modificación, ejecución y liquidación. También regula la Contabilidad, incluyendo el contenido y proceso de las Cuentas Anuales (Cuenta General), la Tesorería, y el control y fiscalización a realizar por el Interventor.

La Norma no define un modelo presupuestario único y cerrado, pudiéndose regular en la Norma de Ejecución Presupuestaria anual que cada Entidad apruebe determinados aspectos atendiendo a las particularidades propias de cada entidad. Pero establece una serie de criterios homogéneos en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, de aplicación en las Entidades Locales, y en sus Organismos Autónomos y Entidades Públicas.

Nos referiremos frecuentemente a ella al tratar sobre el contenido de los presupuestos.

¹² Está prevista la reforma en profundidad de esta Norma. La actual sustituyó a la derogada Norma Foral 4/1991, declarada nula. También quedaron derogados los Decretos Forales 96/1992 y 97/1992 que aprobaban el Reglamento Presupuestario y la Instrucción de Contabilidad de las Entidades Locales.

2. El presupuesto: normativa y conceptos básicos

El índice de contenidos de la Norma es el siguiente:

Título I. Los presupuestos generales.

Cap. I. Definición vigencia y principios presupuestarios.

Cap. II. Contenido de los presupuestos generales.

Cap. III. Estructura de los presupuestos generales.

Cap. IV. Elaboración y aprobación de los presupuestos generales.

Cap. V. Régimen general de los créditos presupuestarios y de las modificaciones.

Cap. VI. La ejecución de los presupuestos.

Cap. VII. La liquidación de los presupuestos.

Cap. VIII. La prórroga de los presupuestos.

Título II. La tesorería.

Título III. La contabilidad.

Título IV. Control interventor.

Decreto Foral 100/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueban la estructura presupuestaria y el Plan General de Contabilidad Pública de las Entidades locales de Gipuzkoa

En un primero anexo, desarrolla la estructura de la **clasificación económica** de los ingresos y de los gastos de las entidades locales y de sus organismos autónomos.

También desarrolla la estructura de la **clasificación funcional** de los gastos.

En el segundo anexo, recoge el **Plan General de Contabilidad Pública** de las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos, compuesto de:

1. Principios contables públicos
2. Cuadros de cuentas
3. Definiciones y relaciones contables
4. Cuentas Anuales
5. Normas de valoración

Según se define, los documentos que integran las **Cuentas Anuales** son: el Balance, la Cuenta de Pérdidas y Ganancias, y la Memoria. El Cuadro de Financiación formará parte de la Memoria. El Decreto incluye los modelos o cuadros y el contenido de la Memoria.

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y Ley 15/2006, de 26 de mayo, de Reforma de la Ley 18/2001

El Título I de esta Ley contiene los principios generales que habrán de regir la actuación de todas las Administraciones Públicas en materia de política presupuestaria, orientadas a la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria y crecimiento.

2.2. Concepto y principios presupuestarios

El Presupuesto es la estimación anticipada que realiza la entidad de los ingresos que estima obtener y de los gastos que considera necesarios, con las limitaciones derivadas de los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, para alcanzar los objetivos establecidos por el Gobierno Municipal.

Por tanto, el presupuesto es el instrumento de gestión por antonomasia de las administraciones públicas.



Definición del Presupuesto

Los Presupuestos Generales son la expresión formal documental, en términos financieros y contables, del conjunto integrado de decisiones que constituyen el programa directivo de la actividad económica a realizar por las Entidades locales en cada ejercicio económico y presupuestario.

Los Presupuestos Generales constituyen, a su vez, el instrumento de control de la correcta administración de los recursos de la Entidad local.

Los Presupuestos Generales están integrados por los Presupuestos de la propia Entidad, los de sus Organismos Autónomos y los de las Sociedades Públicas de ellos dependientes.

Fuente: *Norma Foral 21/2003, de 19 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Gipuzkoa.*

La Norma define unos principios presupuestarios, conocidos, pero básicos:



Principios Presupuestarios

Equilibrio financiero: de modo que, con respecto a cada uno de los presupuestos, la totalidad de los ingresos cubra el importe de los gastos.

Universalidad: Los presupuestos comprenderán todos los derechos y obligaciones, sin excepción alguna, que en cada caso prevea liquidar y sea necesario atender, respectivamente.

Toda operación de la que se deriven derechos u obligaciones de naturaleza económica tendrá el debido reflejo en el presupuesto respectivo. Las operaciones no previstas serán registradas dentro del proceso de ejecución del presupuesto de acuerdo con las normas aplicables en cada caso.

No afectación: Los recursos de las Entidades locales y de cada uno de sus Organismos Autónomos y Sociedades Públicas se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados.

Integridad: Los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, no pudiéndose atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo autorización legal expresa. Se exceptúan de los anteriores las devoluciones de ingresos que se declaren indebidos por Tribunal o Autoridad competente.

Fuente: *Norma Foral 21/2003, de 19 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Gipuzkoa.*

Y la Ley de Estabilidad define unos principios de la política presupuestaria que hay que asegurar.



Principios de la Política presupuestaria de las Administraciones Públicas

Principio de estabilidad presupuestaria:

Las entidades locales y sus Organismos Autónomos y entes públicos dependientes, se sujetarán al principio de estabilidad en los términos establecidos por el artículo 19 de esta Ley.

Principio de plurianualidad:

La elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria.

Principio de transparencia:

Los Presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos:

Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.

Fuente: *Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, artículos 3-6.*

2. El presupuesto: normativa y conceptos básicos

Estos cuatro principios se desarrollan en diferente medida, siendo el de estabilidad presupuestaria el que se concreta para las entidades locales, si bien su cálculo exacto no es inmediato, y exige conocimientos técnicos.



Aplicación de la Estabilidad presupuestaria en las Entidades locales

El artículo 19 de la Ley de Estabilidad concreta la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria. En él se indica que las Entidades locales *“ajustarán sus Presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o de superávit en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”*.

De acuerdo a lo que define el Sistema Europeo (SEC95, y en especial el *Manual del SEC 95 sobre Déficit y deuda pública*), el cálculo debe partir del Resultado No Financiero, introduciendo determinados ajustes, relacionados con:

- La aplicación del principio del Devengo a los intereses de la deuda, ajustando los del presupuesto y la contabilidad, en donde se aplica el criterio del vencimiento.
- El ajuste de los impuestos (derechos reconocidos) no cobrados en el ejercicio.

Fuente: *Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, artículo 19, y Sistema Europeo de Cuentas (SEC)*

Es necesario asegurar el cumplimiento del principio de estabilidad desde el presupuesto, aunque por su complejidad, es habitual aplicar unos criterios más sencillos, estableciendo por ejemplo que el Resultado No Financiero sea positivo, e incluso, que no haya incremento del Endeudamiento total.

2.3. Estructura del Presupuesto: clasificaciones

La Norma Foral 21/2003 Presupuestaria, es la norma principal en relación con los presupuestos, pues define tanto su contenido como su estructura y el proceso de elaboración y aprobación de los presupuestos.

Según indica su artículo 10, la estructura de los Presupuestos generales atenderá a:

- La naturaleza económica de los ingresos y de los gastos. Es lo que se conoce como **Clasificación Económica**
- A las finalidades u objetivos que con estos últimos se pretenda conseguir, siguiendo los criterios que se establecen. Es la **Clasificación Funcional**.
- Las Entidades locales podrán clasificar los gastos e ingresos atendiendo a su propia estructura, de acuerdo con sus Reglamentos o Decretos de Organización. Es la **Clasificación Orgánica**, que al contrario que las anteriores, no es obligatoria.

LA TRIPLE ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

¿Para qué?



Es la clasificación principal, también conocida como clasificación por programas.

Recoge la finalidad del gasto, su destino, qué es lo que se pretende conseguir con su ejecución. Responde a la pregunta ¿para qué se gasta?

Es obligatorio para los Gastos en los tres primeros niveles de:

- Grupo de función (un dígito)
- Función (dos dígitos)
- **Programa funcional** (tres dígitos)

Y opcional en los niveles de Programas y Subprogramas. (dígitos cuatro y cinco)

No es legalmente obligatorio para los **Ingresos**, pero cada programa funcional deberá incluir información de los ingresos que se prevea deriven de su realización.

¿En qué?



Recoge la naturaleza económica de los Ingresos y de los Gastos.

Indica en qué conceptos de gasto por naturaleza (personal, suministros,...) se emplean los recursos, con independencia de sus fines.

Es obligatoria en Ingresos y Gastos, en los tres primeros niveles de clasificación:

- Capítulo (un dígito)
- Artículo (dos dígitos)
- **Concepto** (tres dígitos).

Y podrá ampliarse hasta el nivel de Subconcepto (dígitos cuatro y cinco).

¿Quién?



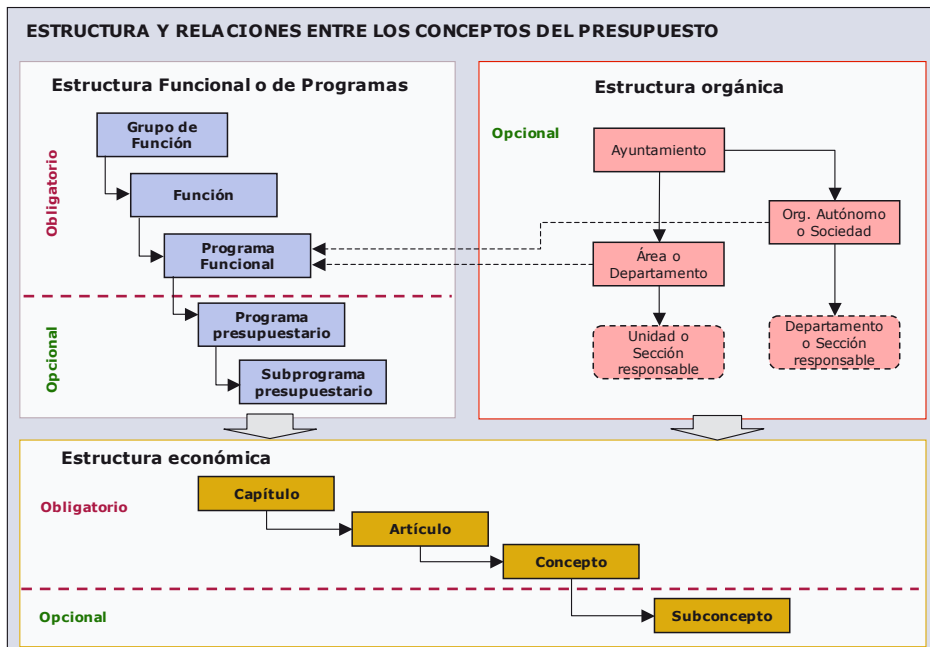
Recoge el centro gestor del gasto y programa funcional.

Pretende responder a la pregunta ¿quién gasta?

Identifica el Órgano o centro gestor que, de acuerdo con la estructura organizativa de la Entidad, realiza (ordena) el Gasto.

Tiene carácter opcional, y cada Entidad local podrá acomodarlo a su estructura organizativa.

El siguiente esquema recoge los elementos de las tres estructuras, y las relaciones entre ellos. Todos los nombres de los elementos son los que la normativa define, salvo los de la estructura orgánica, que por ser voluntarios no tienen denominaciones prefijadas.



2. El presupuesto: normativa y conceptos básicos

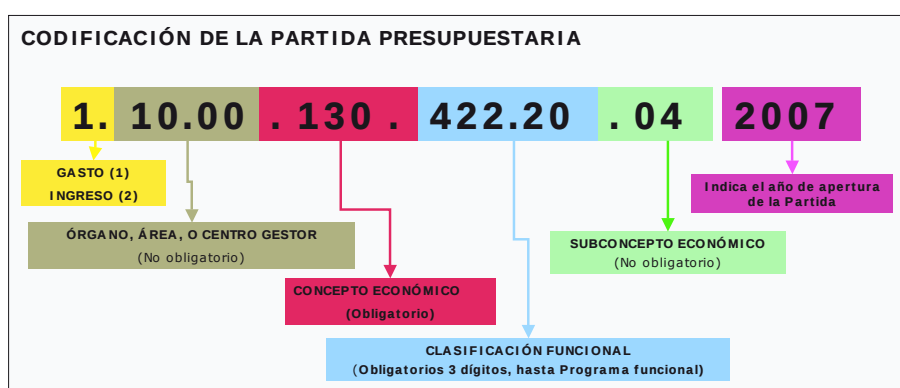
La combinación de las codificaciones de las tres estructuras, hasta el último nivel que cada Ayuntamiento defina, compone la codificación de la unidad presupuestaria, y contable, que se denomina partida presupuestaria: Tanto el presupuesto de Ingresos como el de Gastos se componen de partidas presupuestarias codificadas.

La partida presupuestaria se define, al menos, por la conjunción de la clasificación funcional a nivel de Subfunción, y la económica, a nivel de Concepto (los niveles obligatorios).

En caso de que la Entidad opte por utilizar la clasificación orgánica, la partida presupuestaria vendrá definida por la conjunción de las tres clasificaciones.

Esta estructura de codificación permite, en cualquier momento, obtener estados de cuentas con diferentes clasificaciones: por órganos, por programas, por conceptos económicos, o por partidas.

La estructura de la partida presupuestaria, y contable, responde por tanto a la siguiente codificación:



Como el Subconcepto económico, el Programa y Subprograma presupuestario, y la clasificación orgánica no son obligatorios, la partida mínima supone la utilización de 7 dígitos.

Pero salvo en municipios pequeños, menores de 5.000 habitantes, es recomendable utilizar el Subconcepto económico y la clasificación orgánica, al menos a un primer nivel.

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

El Decreto Foral 100/2004, de 21 de diciembre, desarrolla la clasificación funcional de los gastos de las Entidades locales y sus Organismos Autónomos.

Aunque son obligatorios los tres niveles de Grupo de Función, Función y Programa funcional, la codificación que el Decreto recoge:

- Sólo tiene carácter cerrado y obligatorio para los dos primeros niveles, Grupo de Función y Función.
- Y tiene carácter abierto para los Programas Funcionales, y en su caso Programas y Subprogramas, pudiendo crearse por cada Entidad local cuantos epígrafes de estos niveles estime necesarios de acuerdo con sus necesidades.
- No obstante, se codifican y tipifican algunos Programas Funcionales que se consideran de general utilización. En el caso de que la Entidad local decida clasificar por cualquiera de dichos Programas Funcionales tipificados, necesariamente deberá asignarles el número de codificación previsto.

El Grupo de Función 8 se deja abierto, sin denominación, al objeto de recoger posibles ajustes de consolidación, en especial derivados de transferencias internas.

2. El presupuesto: normativa y conceptos básicos

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LOS GASTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES Y SUS OO. AA.			
Grupo de Función	Función	Programa Funcional	Denominación
1	1.1		Servicios de carácter general
	1.2		Alta dirección y órganos de gobierno
	1.9		Administración general
			Gastos indeterminados e imprevistos
2	2.2		Protección civil y seguridad ciudadana
			Seguridad y protección civil
		2.2.2	Seguridad ciudadana
		2.2.3	Protección civil
3	3.1		Seguridad, protección y promoción social
			Seguridad y protección social
		3.1.3	Acción social
		3.1.4	Pensiones y otras prestaciones económicas
	3.2		Promoción social
		3.2.1	Promoción educativa
		3.2.2	Promoción del empleo
		3.2.3	Promoción y reinserción social
4	4.1		Producción de bienes públicos de carácter social
			Sanidad
		4.1.2	Hospitales, servicios asistenciales y Centros de salud
		4.1.3	Acciones públicas relativas a la salud
	4.2		Educación
			Vivienda y urbanismo
	4.3	4.3.1	Vivienda
		4.3.2	Urbanismo y arquitectura
	4.4		Bienestar comunitario
		4.4.1	Saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas
		4.4.2	Gestión de residuos y limpieza viaria
		4.4.3	Cementerios y servicios funerarios
		4.4.4	Protección y mejora del medio ambiente
		4.4.5	Protección de los derechos de los consumidores
			Cultura
	4.5	4.5.1	Promoción y difusión de cultura
		4.5.2	Educación física, deportes y esparcimiento
		4.5.3	Arqueología y protección del patrimonio histórico-artístico
	4.6		Otros servicios comunitarios y sociales
5	5.1		Producción de bienes públicos de carácter económico
			Infraestructuras básicas y transporte
		5.1.1	Carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas
		5.1.2	Recursos hidráulicos
	5.2	5.1.3	Transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo
			Comunicaciones
	5.3		Infraestructuras agrarias
		5.3.1	Desarrollo agropecuario
	5.4	5.3.3	Mejora del medio natural
			Investigación científica, técnica y aplicada
6	5.5		Información básica y estadística
	6.1		Regulación económica de carácter general
			Regulación económica
			Regulación comercial
		6.2.2	Comercio interior
7	6.2		Administración interior
	6.3		
9	7.1		Regulación económica de sectores productivos
			Agricultura, ganadería y pesca
		7.2	Industria
		7.3	Energía
		7.4	Minería
		7.5	Turismo
0	9.1		Transferencias a Administraciones Públicas
			Transferencias a Administraciones Públicas
0	0.1		Deuda pública
			Deuda pública

Fuente: Decreto Foral 100/2004, de 21 de diciembre.

2. El presupuesto: normativa y conceptos básicos

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, O POR NATURALEZA

El mismo Decreto Foral 100/2004, desarrolla la clasificación económica de los ingresos y gastos de las Entidades locales y sus Organismos Autónomos.

De modo similar a la clasificación funcional, aunque son obligatorios los tres niveles de Capítulo, Artículo y Concepto, la codificación:

- Sólo tiene carácter cerrado y obligatorio para los dos primeros niveles, Capítulo y Artículo.
- Y tiene carácter abierto para los Conceptos, y Subconceptos, pudiendo crearse por cada Entidad local cuantos epígrafes de estos niveles estime necesarios.
- No obstante, se codifican y tipifican algunos Conceptos de Ingresos y de Gastos, y algunos Subconceptos en el caso de los Gastos, que se consideran de general utilización. En el caso de que la Entidad local decida clasificar por cualquiera de dichos Conceptos y Subconceptos tipificados, necesariamente deberá asignarles el número de codificación previsto.

Dada la amplitud de la clasificación económica, recogemos la conocida estructura de capítulos:

INGRESOS		GASTOS	
1	Impuestos Directos	1	Gastos de Personal
2	Impuestos Indirectos	2	Gastos en Bienes Corrientes y Servicios
3	Tasas y Otros Ingresos	3	Gastos Financieros
4	Transferencias Corrientes	4	Transferencias Corrientes
5	Ingresos Patrimoniales		
INGRESOS CORRIENTES		GASTOS CORRIENTES	
6	Enajenación de Inversiones Reales y otros ingresos derivados de actuaciones urbanísticas	6	Inversiones Reales
7	Transferencias de Capital	7	Transferencias de Capital
Ingresos de Capital No Financieros		Gastos de Capital No Financieros	
8	Activos Financieros	8	Activos Financieros
9	Pasivos Financieros	9	Pasivos Financieros
Ingresos de Capital Financieros		Gastos de Capital Financieros	
INGRESOS DE CAPITAL		GASTOS DE CAPITAL	

Y en las páginas siguientes, recogemos el detalle hasta el nivel obligatorio de Artículo.

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS INGRESOS		
Cap.	Art.	Denominación
1		IMPUESTOS DIRECTOS
	11	Sobre el Capital
	13	Sobre Actividades Económicas
	19	Impuestos Directos Extinguidos
2		IMPUESTOS INDIRECTOS
	28	Otros Impuestos Indirectos
	29	Impuestos Indirectos Extinguidos
3		TASAS Y OTROS INGRESOS
	30	Ventas
	31	Tasas por prestación de servicios o realización de actividades de competencia local
	32	Tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local
	34	Precios Públicos por prestac. de servicios o realizac. de actividades de compet. local
	36	Contribuciones especiales
	38	Reintegros
	39	Otros ingresos

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS INGRESOS (continuación)		
Cap.	Art.	Denominación
4		TRANSFERENCIAS CORRIENTES
	40	Del Estado
	41	De la Comunidad Autónoma del País Vasco
	42	Del Territorio Histórico de Gipuzkoa
	43	Del Municipio
	47	De Empresas Privadas
	48	De Familias e Instituciones sin fines de lucro
	49	Del Exterior
5		INGRESOS PATRIMONIALES
	50	Intereses de títulos-valores
	51	Intereses de anticipos y préstamos concedidos a largo plazo
	52	Intereses de anticipos y préstamos concedidos a corto plazo
	53	Dividendos y Participaciones en Beneficios
	54	Rentas de Bienes Inmuebles
	55	Productos de concesiones y aprovechamientos especiales
	56	Intereses de Depósitos
6	59	Otros ingresos patrimoniales
		ENAJENACION DE INVERSIONES REALES Y OTROS INGRESOS DERIVADOS DE ACTUACIONES URBANÍSTICAS
	60	De Terrenos
	61	De las demás inversiones reales
7	65	Ingresos derivados de actuaciones urbanísticas
		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
	70	Del Estado
	71	De la Comunidad Autónoma del País Vasco
	72	Del Territorio Histórico de Gipuzkoa
	73	Del Municipio
	77	De Empresas Privadas
	78	De Familias e Instituciones sin fines de lucro
8	79	Del Exterior
		ACTIVOS FINANCIEROS
	80	Enajenación de deuda a Corto Plazo
	81	Enajenación de deuda a Largo Plazo
	82	Reintegro de anticipos y préstamos a Corto Plazo
	83	Reintegro de anticipos y préstamos a Largo Plazo
	85	Enajenación de acciones
	86	Devolución de depósitos y fianzas constituidos
	87	Remanente de Tesorería
	88	Operaciones de Nivelación Presupuestaria por déficit o superávit
9		PASIVOS FINANCIEROS
	90	Emisión de Deuda a Corto Plazo
	91	Emisión de Deuda a Largo Plazo
	92	Préstamos recibidos a Corto Plazo
	93	Préstamos recibidos a Largo Plazo

Fuente: Decreto Foral 100/2004, de 21 de diciembre.

2. El presupuesto: normativa y conceptos básicos

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS GASTOS		
Cap.	Art.	Denominación
1		GASTOS DE PERSONAL
	10	Altos Cargos
	11	Personal eventual de gabinetes
	12	Funcionarios y Estatutarios
	13	Personal Laboral
	14	Otro personal
	16	Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador
2		GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS
	20	Arrendamientos
	21	Reparaciones, mantenimiento y conservación
	22	Material, suministros y otros
	23	Indemnizaciones por razón del servicio
3		GASTOS FINANCIEROS
	30	De Deuda a Corto Plazo
	31	De Deuda a Largo Plazo
	32	De Préstamos a Corto Plazo
	33	De Préstamos a Largo Plazo
	36	De depósitos, fianzas y otros
4		TRANSFERENCIAS CORRIENTES
	40	Al Estado
	41	A la Comunidad Autónoma del País Vasco
	42	Al Territorio Histórico de Gipuzkoa
	43	Al Municipio
	47	A Empresas Privadas
	48	A Familias e Instituciones sin fines de lucro
	49	Al Exterior
6		INVERSIONES REALES
	60	Inversiones en infraestructuras y bienes destinados al uso general
	62	Inversiones asociada al funcionamiento operativo de los servicios
	64	Gastos en inversiones de carácter inmaterial
	68	Gastos en inversiones de bienes patrimoniales
	69	Inversión en Bienes Comunales
7		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
	70	Al Estado
	71	A la Comunidad Autónoma del País Vasco
	72	Al Territorio Histórico de Gipuzkoa
	73	Al Municipio
	77	A Empresas Privadas
	78	A Familias e Instituciones sin fines de lucro
	79	Al Exterior
8		ACTIVOS FINANCIEROS
	80	Adquisición de Deuda a Corto Plazo
	81	Adquisición de deuda a Largo Plazo
	82	Concesión de anticipos y préstamos a Corto Plazo
	83	Concesión de anticipos y préstamos
	85	Adquisición de acciones
	86	Constitución de depósitos y fianzas
9		PASIVOS FINANCIEROS
	90	Amortización de Deuda a Corto Plazo
	91	Amortización de deuda a Largo Plazo
	92	Amortización de préstamos a Corto Plazo
	93	Amortización de préstamos a Largo Plazo

Fuente: Decreto Foral 100/2004, de 21 de diciembre.

2.4. Contenido de los presupuestos

El contenido que deben tener los Presupuestos, está regulado en la mencionada Norma Foral 21/2003 Presupuestaria. La Norma define el contenido de:

- Los presupuestos de las Entidades locales y sus Organismos Autónomos.
- Los presupuestos de las Entidades Públicas Empresariales y las Sociedades Públicas locales. (Se consideran Sociedades Públicas a las sociedades en las que la entidad local participa en proporción superior al 50% de su capital o fondo social).
- Los Presupuestos Generales, que incluirán entre otras, la documentación anterior.

Contenido de los Presupuestos de las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos

Cada uno de los Presupuestos de las Entidades locales y de sus Organismos Autónomos, contendrá:

- a) Un **estado de ingresos** estimativo de los distintos derechos económicos a liquidar durante el ejercicio.
- b) Un **estado de gastos** comprensivo de los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las respectivas obligaciones, tanto de pago como de compromiso.
- c) **Cuadros descriptivos de programas funcionales.**
- d) Una **memoria explicativa** del contenido del presupuesto y de las principales modificaciones en relación con el anterior, así como de los criterios adoptados para su elaboración.
- e) Un **anexo de créditos de compromiso** aprobados y utilizados, que recogerá, diferenciados para los diversos años a que correspondan, los que con este carácter tenga utilizados la Entidad en la fecha de presentación del Presupuesto; para los presupuestos no liquidados, deberá figurar la totalidad de las consignaciones vigentes en la misma fecha.
- f) Un **anexo de las inversiones** a realizar durante el ejercicio, con expresión de sus conexiones con el planeamiento urbanístico que la Entidad tenga aprobado.
- g) Un **anexo de transferencias** corrientes y de capital, detallando los gastos por estos capítulos previstos, así como el procedimiento de regulación de los conceptos de subvenciones.
- h) Un **anexo de endeudamiento**, con el nivel previsto de deuda financiera de la entidad al inicio y fin del ejercicio presupuestario, con detalle de las variaciones y pagos de intereses previstos, así como del nivel de carga financiera con respecto a los recursos por operaciones corrientes.
- i) Un **anexo de personal**, con la relación de los puestos que integren la plantilla presupuestaria de la Entidad elaborado de acuerdo con la Ley de la Función Pública Vasca y disposiciones que la desarrollen.

Sobre la información a incluir por cada Programa Funcional, el preámbulo de la Norma Foral Presupuestaria, y el Artículo 12, dicen al respecto, textualmente, que:

- Cada programa funcional es un bloque de la clasificación presupuestaria funcional para el que se definen los **objetivos a conseguir** en el ejercicio **y las acciones concretas** que van a instrumentar dicha actividad.
- Cada programa funcional recogerá la información relativa a los **objetivos** por él perseguidos, **medios humanos y financieros** necesarios en el ejercicio, **actividades** a llevar a cabo y **responsables** de su ejecución.
- Los **objetivos** perseguidos por cada programa funcional **se concretarán**, si es posible, **en términos susceptibles de seguimiento**.
- Cada programa funcional incluirá, en su caso, información de los ingresos que se prevea deriven de su realización, y que estén recogidos en el estado de ingresos.

2. El presupuesto: normativa y conceptos básicos

Contenido de los Presupuestos de las Entidades y Sociedades Públicas Locales

Los presupuestos de las Entidades Públicas incluirán los siguientes documentos:

- a) La **Cuenta de Pérdidas y Ganancias Previsional**, que recogerá en cada caso el estado de ingresos con las correspondientes estimaciones y el estado de gastos con la evaluación de las necesidades, unos y otros referidos al desarrollo de sus actividades corrientes en el ejercicio de que se trate.
- b) El **Balance Previsional**, que recogerá la situación patrimonial del Ente respectivo prevista al último día del ejercicio económico.
- c) **Memoria** que incluirá el **Cuadro de Financiación**.
- d) Un **anexo de transferencias corrientes y de capital**, detallando los gastos por estos capítulos previstos en el Presupuesto, así como el procedimiento de regulación de los conceptos de subvenciones.
- e) Un **anexo de endeudamiento**, con el nivel previsto de deuda financiera de la entidad al inicio y fin del ejercicio presupuestario, con detalle de las variaciones y pagos de intereses previstos, así como del nivel de carga financiera con respecto a los recursos por operaciones corrientes.
- f) Un **anexo de personal**, con la relación de los puestos que integren la plantilla presupuestaria de la Entidad elaborado de acuerdo con la Ley de la Función Pública Vasca y disposiciones que la desarrollen.
- g) Un **anexo de las inversiones** a realizar durante el ejercicio, con expresión de sus conexiones con el planeamiento urbanístico que la Entidad tenga aprobado.

Contenido de los Presupuestos Generales

Los Presupuestos Generales se integrarán por la documentación anterior (de la Entidad, sus OO. AA., y sus entidades empresariales y sociedades públicas), más los siguientes documentos:

- a) Una **memoria explicativa del contenido de los Presupuestos Generales** en la que se recoja un análisis tanto de las **modificaciones** que presenten los presupuestos respecto de los anteriores, incidiendo en las más significativas, como del contenido de cada uno de ellos y de las demás medidas incluidas en la Norma de Ejecución Presupuestaria.
- b) El **Presupuesto consolidado** del Sector Público Local.
- c) La **Norma de Ejecución Presupuestaria**, que entre otros extremos deberá contener necesariamente, los límites máximos de prestación de garantías y de endeudamiento, que serán de aplicación a cada una de las Entidades.
- d) La **Liquidación de los Presupuestos Generales del último ejercicio cerrado**, junto a una memoria del grado de ejecución alcanzado, y **avance de la del corriente**, referida al menos a seis meses del ejercicio.
- h) Un **informe económico-financiero**, en el que se expongan las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para hacer frente a las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del Presupuesto. El informe analizará también, la suficiencia de los recursos municipales para financiar los créditos de compromiso.

No es objeto de esta Guía entrar en el detalle de los contenidos presupuestarios, sino dar orientaciones para que el proceso de elaboración de los presupuestos integre la definición de objetivos de modo coherente: cómo definir objetivos en los programas funcionales, y reflejarlos en la documentación presupuestaria.

Para profundizar en contenidos detallados de la información presupuestaria, y en los modelos o formularios en los que presentarlos, pueden consultarse otros documentos y manuales especializados, entre ellos el “Manual de la Hacienda Local” elaborado por el Departamento para la Fiscalidad y las Finanzas de la Diputación de Gipuzkoa¹³.

2.5. La norma de ejecución presupuestaria

Los Presupuestos Generales de las Entidades locales deben incluir una Norma de Ejecución Presupuestaria “que contendrá la **adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad**, así como aquéllas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas y convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, sin que pueda modi-

¹³ Disponible en la página web de Udalgida <www.udalgida.net>.

ficar lo legislado para la administración económica, ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimientos y formalidades específicas distintas de lo previsto para el Presupuesto” (Norma Foral 21/2003 Presupuestaria).

Contenido de la Norma de Ejecución Presupuestaria

La norma de **ejecución deberá contener:**

- Los límites máximos de prestación de garantías (avales), y de endeudamiento que serán de aplicación a cada una de las Entidades.
- La relación de los créditos de pago que se declaren ampliables y, en su caso, sus importes máximos y los recursos (financiación) afectados (salvo que esto se indique en los propios estados de gastos).

Asimismo **podrá contener:**

- Los niveles de vinculación jurídica de los créditos presupuestarios, en caso de que sean diferentes a los definidos por defecto por la propia Norma Foral.
- Las competencias para los acuerdos de ampliación de los créditos ampliables, y para las autorizaciones de disposición del crédito global.
- El régimen y los órganos competentes para la aprobación de determinados expedientes de modificación de créditos: transferencias de crédito, habilitaciones de crédito e incorporaciones de remanente de crédito.
- Normas de regulación del procedimiento de ejecución presupuestaria: disposición, reconocimiento de la obligación, etc.
- Documentos y requisitos que justifiquen el compromiso de gasto y, en su caso, el reconocimiento de la obligación.
- Desconcentraciones y/o delegaciones en materia de ejecución presupuestaria.
- La regulación de los libramientos o pagos a justificar, y los anticipos de Caja fija, en su caso.
- Otras regulaciones internas, como criterios de compensación de gastos de dietas, viajes, gastos de representación de los miembros de la Corporación.
- Y las que cada entidad considere adecuada.

Fuente: Elaborado a partir de la *Norma Foral 21/2003 Presupuestaria*, la *Guía del Gobierno Local* del IVAP, 2004, y el *Manual de la Hacienda Local de Gipuzkoa*.

La norma de ejecución presupuestaria es por tanto una herramienta fundamental del sistema de control y gestión presupuestaria. A pesar de la abundancia de normativa de gestión presupuestaria, la entidad local dispone de posibilidades que le permiten ejercer su **capacidad propia de organización** en este ámbito, lo que supone un elemento de flexibilidad y **agilización de la gestión presupuestaria**.

Los contenidos que recoge el cuadro anterior suelen estructurarse en un conjunto de Capítulos y artículos o Bases de ejecución. El cuadro siguiente recoge un índice de contenidos más o menos “estándar” de las Normas de ejecución presupuestaria.



Índice tipo de la Norma de ejecución presupuestaria

1. Naturaleza y ámbito de aplicación.
2. Contenido del Presupuesto General.
3. Límite máximo de prestación de garantías y límite de endeudamiento
4. De los créditos y sus modificaciones
 - Régimen general de créditos:
 - Niveles de vinculación jurídica de los créditos
 - Créditos ampliables
 - Régimen de modificaciones (modificaciones de crédito, transferencias de crédito, incorporación de créditos, etc.)
5. Normas de regulación del procedimiento de ejecución de los presupuestos:
 - Ejecución del gasto. Régimen de Delegaciones en materia de gastos.
 - Ejecución del presupuesto de ingresos.
6. Pagos a justificar, contraído previo, y Anticipos de caja fija.
7. Compensación de gastos de dietas, viajes, gastos de representación y similares.
8. Subvenciones (si no están totalmente reguladas, en las bases correspondientes o en una ordenanza reguladora específica)
9. Otros, que sean de interés: asistencia a cursillos, normas especiales de control y fiscalización, etc.

2. El presupuesto: normativa y conceptos básicos

La norma de ejecución presupuestaria debe regular lo que sea necesario para adaptar y concretar las disposiciones generales a las situaciones particulares; pero no debe convertirse en una repetición de lo ya establecido en la normativa, error que a veces se comete y que hay que evitar.

2.6. Las ordenanzas fiscales

El establecimiento, supresión y ordenación de los tributos locales, así como la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, se lleva a cabo mediante la aprobación de las correspondientes Ordenanzas Fiscales. Esta aprobación corresponde al Pleno, siendo suficiente la mayoría simple.

Proceso de aprobación de las Ordenanzas Fiscales

1. Las Ordenanzas serán aprobadas inicialmente por el Pleno, siendo suficiente la mayoría simple.
2. Se expondrán en el tablón de anuncios durante 30 días como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.
3. Los Municipios publicarán los anuncios de exposición en el Boletín Oficial de Gipuzkoa, y las de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos en un diario de los de mayor difusión del Territorio Histórico de Gipuzkoa.
4. Finalizado el período de exposición pública, las Corporaciones Municipales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la Ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.
5. El texto íntegro de las Ordenanzas, tras la resolución de las reclamaciones si las hubiere, deberá ser publicado en el Boletín Oficial de Gipuzkoa, sin que entren en vigor hasta su publicación.
6. Las Entidades que tengan una población superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las Ordenanzas Fiscales dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.

Las Ordenanzas Fiscales regirán durante el plazo, determinado o indefinido, previsto en las mismas.

Como se recoge en el cuadro anterior, la Norma no obliga a que las Ordenanzas entren en vigor el 1 de enero, si bien es lo razonable, y lo recomendado con carácter general.

El impacto de las ordenanzas sobre los ingresos, y por tanto sobre el presupuesto, hace que ambos procesos puedan retroalimentarse, aunque salvo situaciones excepcionales, esta retroalimentación no se suele hacer en el corto plazo, sino en el medio-largo (Plan de Legislatura, por ejemplo).

El proceso de elaboración de las Ordenanzas Fiscales es, en gran parte, un proceso técnico-económico. Como indican los artículos 24.2 y 47 de la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales:

- El importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.
- El importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada.

No ocurre lo mismo con los Impuestos, más objetos de la actuación política.

Dependiendo de la situación financiera, y de los planteamientos políticos, pudiera interesar disponer de la posibilidad de reajustar las ordenanzas tras la elaboración del borrador de los Presupuestos, si fuera necesario. Esto sólo podrá hacerse si deja margen suficiente para aprobar las Ordenanzas antes de fin de año, lo que puede conducir a adelantar el inicio del proceso de presupuestación.

3. PROCESO METODOLÓGICO DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

3.1. Visión general

El proceso de elaboración de los presupuestos municipales es muy variable, dependiendo de diversos factores, siendo el principal la estructura organizativa, tanto en los niveles técnicos como políticos, en la que influye en gran medida la dimensión del municipio.

Esto se materializa en un mayor o menor grado de participación de las y los responsables políticos y técnicos en el proceso.

En los Ayuntamientos pequeños, el presupuesto suele elaborarse de modo centralizado por Alcaldía con el apoyo de Intervención, y frecuentemente con la participación de la dirección de Urbanismo y Obras, dada la importancia de las inversiones de esta área.

En los Ayuntamientos de mayor dimensión, el proceso suele involucrar directamente a las Áreas o Departamentos, y no difiere mucho del siguiente:

1. Fijación de directrices y prioridades por parte de Alcaldía.
2. Elaboración de los presupuestos por los y las responsables de las Áreas: las y los técnicos que definen en detalle el presupuesto, y las y los concejales delegados de las Áreas, si existen, que revisan y validan. Suele hacerse con unos criterios “tradicionales”:
 - Se toma como base de partida del gasto corriente el del año anterior, más el incremento vegetativo correspondiente (criterio “*año anterior* + *X %*”).
 - Y para las inversiones y gastos no corrientes, se tiende a ser expansivo, pensando en el posterior recorte.
3. Elaboración de algunos apartados y capítulos por parte de las Áreas internas:
 - Personal: integra y/o valida los Gastos de Personal.
 - Intervención: Gastos financieros, Activos y Pasivos financieros, etc.
4. Integración de todos los presupuestos, y ajuste técnico por Intervención. Ajustes posteriores por Alcaldía, para mantener el equilibrio global del presupuesto.

Y normalmente, los objetivos y actuaciones, con sus indicadores de medida, raramente centran la atención en el proceso: en los casos en los que se definen, su importancia suele ser secundaria: se redactan de modo rutinario y se mantienen casi invariables año a año, pues son simples relaciones de las tareas y actividades que se realizan.

Para superar estas deficiencias, hay que contar con un proceso que integre los diferentes planos de modo natural: el largo plazo con el corto por medio del despliegue, y las estimaciones económicas con los objetivos y actuaciones que las exigen.

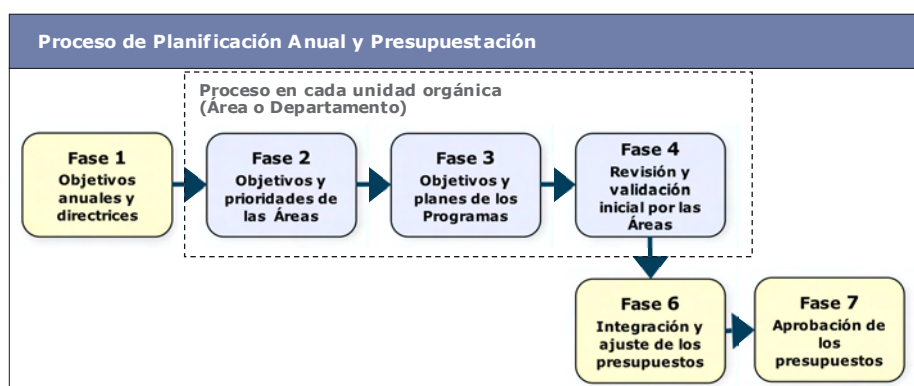
3. Proceso metodológico de elaboración del presupuesto



Factores y riesgos a evitar en el proceso de presupuestación

- Un proceso escasamente estructurado, con poca orientación previa y mucho ajuste posterior.
- Insuficiente traslación de los planteamientos estratégicos a los presupuestos, con una falta de definición y concreción de objetivos.
- Cuando existen objetivos, hay una falta de integración “natural” entre los objetivos y los presupuestos, que parecen independientes unos de otros. Esto dificulta los ajustes posteriores: si hay que recortar gasto, no hay ningún criterio ni información en la que basarse.
- Una visión política de “carteras ministeriales”, en la que el presupuesto define la importancia de las Áreas, y éste se reparte en base a los juegos de poder, con independencia de los objetivos alcanzados o previstos.
- Una dinámica rutinaria, con un procedimiento incrementalista en las partidas de gasto corriente: se parte del ejercicio anterior, y se incrementa un porcentaje, en base al IPC.

El esquema siguiente resume el proceso de elaboración del Presupuesto y Plan anual que se sugiere, y que se articula en seis fases.



Pero es difícil que un mismo proceso metodológico sirva:

- Para un Ayuntamiento de 6-8.000 habitantes, y para uno de 40-50.000,
- para uno con Concejalías delegadas por Áreas, y para otro que no los tiene,
- para uno con dedicaciones importantes de Concejales y Concejalas, y para otros con escasa,
- para uno con Gerente municipal, y para otro sin él o ella,
- para uno con Comité de Dirección o Comité de Gestión, y para otro sin él,
- en fin, para los que tienen Plan Estratégico, los que tienen Plan de Legislatura, los que tienen ambos y los que no tienen ninguno.

Por ello, recogemos un modelo que pueda servir para la mayoría de los Ayuntamientos de Gipuzkoa, pero cada uno deberá adaptarlo a sus propias características.

En su desarrollo, se ha supuesto una organización con diversas Áreas o Departamentos, cada uno con una o varias Secciones o Unidades, responsables de los Programas funcionales. Si la organización es más sencilla, el proceso se simplifica, y las tres fases del proceso que se realizan dentro de las Áreas (fases 2 a 4), pueden agruparse en una.

También se ha supuesto que la entidad cuenta con un Plan Estratégico, o de Legislatura, o al menos existen unos planteamientos estratégicos básicos que orientan el desarrollo del municipio en el medio-largo plazo y aportan criterios básicos de priorización.

Se hace frecuente mención a un órgano de coordinación y dirección técnica. Este órgano, al que se ha denominado Comité de Gestión Interna (C.G.I.) pero que puede tener otros nombres (Comité Técnico, de

Dirección, etc.), es el encargado de coordinar la gestión interna en el Ayuntamiento, y es a nuestro juicio fundamental en todo el ciclo de planificación y control (ver el Módulo 6, en el que se desarrolla el C.G.I.).

La Junta de Gobierno tiene unas funciones claras al inicio, al fijar las prioridades, y al final, al aprobar el Proyecto de presupuestos. Pero el C.G.I., por su composición, puede ser más ágil y operativo y jugar un papel importante en los análisis y decisiones técnicas.

En cualquier caso, el papel de estos órganos deberá adecuarse a las circunstancias particulares de cada gobierno local.

3.2. Fase de Objetivos anuales y directrices

Todo el proceso, especialmente esta fase, variará significativamente dependiendo de si existe o no un Plan previo, Estratégico o de Legislatura, que oriente las actuaciones.

El proceso debe comenzar con una revisión de los planteamientos estratégicos y su actualización y puesta al día, teniendo en cuenta la situación existente, los cambios producidos desde la elaboración del Plan previo, y las nuevas necesidades o demandas surgidas. Con ello, se concretan los objetivos estratégicos a alcanzar y se definen las actuaciones y proyectos prioritarios a desarrollar en el año próximo.

También es conveniente establecer unas directrices básicas que orienten a las Áreas en el desarrollo en detalle de sus planes y presupuestos. Estas directrices deben contemplar y afectar también a las entidades y sociedades públicas municipales. Entre ellas, debe concretarse el Calendario de elaboración del presupuesto.

OBJETIVOS DE LA FASE

1. Planificar el proceso y definir el calendario de elaboración de los presupuestos.
2. Evaluar la capacidad de inversión para afrontar nuevos proyectos.
3. Concretar los objetivos estratégicos o prioritarios a alcanzar en el ejercicio, y las estrategias y actuaciones principales a desarrollar.
4. Comunicar a las Áreas las directrices para elaborar los presupuestos.

TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

- 1. Organización y calendario para la elaboración del presupuesto**
- 2. Evaluación y análisis previo en cada Área, incluyendo estimación inicial de la capacidad de inversión**
- 3. Objetivos, planes y proyectos prioritarios para el año**
- 4. Directrices y prioridades para la elaboración del presupuesto**

1. Organización y calendario para la elaboración del presupuesto

Es conveniente que el Ayuntamiento cuente con un procedimiento escrito de elaboración del presupuesto, bien interno, u oficial (reglamento). Debería contener:

- Calendario general: inicio, hitos intermedios, remisión al Pleno,...
- Contenidos (documentos o formularios) a cumplimentar por cada Área o Unidad.
- Responsabilidades en el proceso.

Y que se fije cada año, al inicio del proceso, el calendario concreto. Este calendario debe respetar las fechas obligatorias establecidas (Capítulo IV de la N. F. Presupuestaria):

3. Proceso metodológico de elaboración del presupuesto

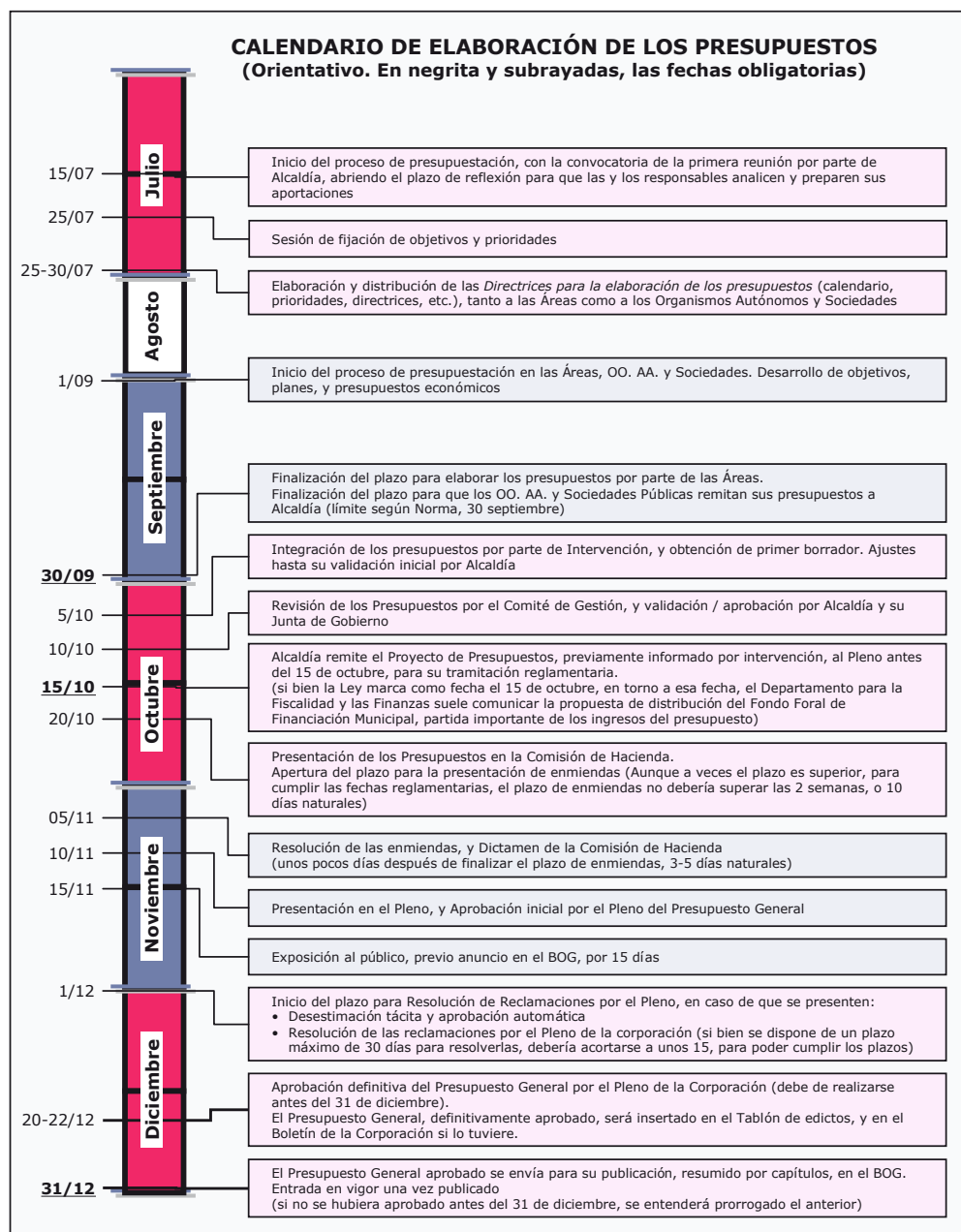


Elaboración y aprobación del Presupuesto: responsabilidades y plazos obligatorios

1. El Presupuesto será formado por su Presidente, pudiendo dictar las directrices económicas que resulten necesarias.
2. Los Organismos Autónomos y las Sociedades Públicas deberán remitir sus presupuestos al Alcalde-Presidente antes del **30 de septiembre**.
3. El Presidente formará el Presupuesto General y lo remitirá informado por la Intervención, previa su tramitación reglamentaria con anterioridad al **15 de octubre**, al Pleno de la Corporación para su aprobación, enmienda o devolución.
4. Aprobado inicialmente, se **expondrá al público**, previo anuncio en el Boletín Oficial de Gipuzkoa, **por quince días**, durante los que podrán presentar reclamaciones ante el Pleno.
5. El Presupuesto se considerará aprobado si durante este plazo no se presentan reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.
6. La aprobación definitiva del Presupuesto General por el Pleno habrá de realizarse antes del día **31 de diciembre**.
7. El Presupuesto General aprobado, será insertado en el Boletín Oficial de la Corporación, si lo tuviere y, resumido por capítulos en el del Territorio Histórico de Gipuzkoa. Entrará en vigor, en el ejercicio correspondiente, una vez publicado.

Teniendo en cuenta estos plazos obligatorios, cada Ayuntamiento debería definir su “calendario marco”. El siguiente esquema recoge un calendario orientativo, que puede servir de referencia, y que se ha elaborado respetando las fechas obligatorias.

Como se observa, el calendario que se sugiere supone iniciar el proceso en la segunda quincena de julio, con la primera sesión de análisis y elaboración de directrices (esta Fase 1). Pudiera iniciarse más tarde, acortando el plazo que las Áreas disponen para elaborar sus presupuestos, pero nunca más tarde de principios de septiembre.



Así como en el Plan de Legislatura es conveniente que exista una o un **coordinador** o secretario técnico, en el proceso de elaboración del presupuesto, la figura natural en los Ayuntamientos pequeños y medianos es que sea el o la Interventora. Aunque puede serlo otra, por ejemplo la Gerencia si existe. En cualquier caso, la **Intervención** es quien debe integrar y completar el Presupuesto.

2. Evaluación y análisis previo en cada Área

El inicio del proceso lo marca Alcaldía, que convoca la primera reunión de Presupuestos, con antelación suficiente para que las y los responsables de las Áreas, junto con sus respectivas concejalías delegadas, puedan prepararla. Se trata de que de cada Área:

1. Revise la parte que le compete del Plan Estratégico/ Plan de Legislatura en vigor, y de otros planes que afecten a su Área.
2. Se haga una composición de lugar de hasta dónde se va a llegar en el cumplimiento de los objetivos y planes del año en curso.
3. Evalúe la necesidad de cambios de relevancia en los programas y servicios de su Área: nuevos, y cambios con repercusión significativa en recursos o inversiones.
4. Y en base a ello, plantee los objetivos y actuaciones principales a abordar el próximo año, y demandas de recursos adicionales significativos, priorizadas.

Esta propuesta no es detallada, pues aún es pronto. Se trata de llevar a la primera reunión los aspectos más importantes de las actuaciones del nuevo año, con objeto de que obtengan una validación previa, de modo que se eviten esfuerzos de planificación innecesarios, y Alcaldía disponga de información con la que poder fijar directrices.

También es útil disponer de información sobre la capacidad de inversión, que permita hacer estas validaciones previas. Si se cuenta con un Plan de Legislatura reciente, o si se elabora todos los años un Plan financiero plurianual, se podrá obtener con poco esfuerzo. Sería realizado por Intervención/ Servicios económicos.



Anticipar la capacidad de inversión disponible puede no ser tan complicado

Se trata de “anticipar” de un modo simplificado los cálculos del presupuesto, de forma similar a la de elaboración de un Plan Financiero. Se haría una estimación aproximada de:

- Gastos e ingresos corrientes. Se calcularía de modo aproximado, con criterios de crecimiento IPC, y ajustes en caso de que se justifiquen. Partidas que puede ser necesario ajustar son:
 - o Los ingresos por transferencias corrientes (del Estado, de la Comunidad Autónoma, el Fondo Foral de financiación municipal, y del exterior, como el Fondo social Europeo.)
 - o Impuestos como el Incremento de Valor de los Terrenos, o el de Construcciones y obras.
 - o Ingresos por contribuciones especiales.
 - o Gastos en transferencias corrientes, si se plantean cambios sustanciales.
- Enajenación de inversiones (capítulo 6), específicamente de terrenos e ingresos derivados de actuaciones urbanísticas, cuando se justifique.
- Ingresos por transferencias de capital (capítulo 7) que, aunque no reconocidas, correspondan a operaciones sobre las que hay certeza suficiente.
- Ingresos patrimoniales (capítulo 5), con carácter continuista.
- Carga financiera (intereses y amortizaciones) en base a la deuda y condiciones reales.
- Gastos por operaciones de capital (capítulos 6 y 7) ya comprometidas, es decir, créditos de compromiso de inversiones y transferencias de capital.
- Inversiones ordinarias, es decir, inversiones en rehabilitaciones y mejoras de edificios, inversiones de sustitución (vehículos, informática, etc.) y similares.

Por diferencia entre ingresos y gastos, se obtendría el saldo disponible para Inversiones, que, en función de que se obtuvieran transferencias de capital adicionales, podría incrementarse.

3. Objetivos, planes y proyectos prioritarios para el año

En principio, la fijación de las prioridades es responsabilidad de la Junta de Gobierno. Pero dependiendo de las situaciones, esta primera sesión pudiera hacerse en el Comité de Gestión, o en un Comité ampliado con todas y todos los responsables técnicos y políticos.

En esta primera reunión se analiza el grado de implantación del Plan Estratégico y/o de Legislatura, y las nuevas necesidades y demandas existentes. Las direcciones de las Áreas plantean sus prioridades y apuntan otros objetivos y proyectos relevantes. Con ello, se está en condiciones de actualizar los objetivos y actuaciones del Plan de referencia.

El resultado de este análisis sería la actualización de los planteamientos estratégicos y su concreción para el año. Las fichas para recoger esta definición serían similares a las definidas en el Plan de Legislatura: ficha de Objetivos y ficha de Actuaciones y Proyectos.

La **ficha de Objetivos** recogería la actualización y anualización de los objetivos definidos en el Plan de Legislatura o Estratégico. Asociados a los objetivos se recogerían los indicadores, aunque la concreción de las metas de cada objetivo pudiera dejarse para más adelante, siendo concretada por el Área líder o responsable principal del objetivo.

Dependiendo de cómo estén definidos los objetivos, si son objetivos amplios o son concretos, afectarán a una única Área o podrán afectar a más. Esta identificación de las Áreas involucradas en el logro de los objetivos facilitaría el que cada una de ellas definiera posteriormente objetivos propios que sean una particularización de los objetivos estratégicos a su Área, que contribuyan al logro de los objetivos estratégicos.



Ficha de Definición de Objetivos del Plan Anual

EJE ESTRATÉGICO 1:

Objetivo Estratégico	Área líder / Áreas involucradas	Indicadores	Real 2006	Obj. 2007	Obj. 2008
OBJETIVO 1.1					
OBJETIVO 1.2					
OBJETIVO 1.3					
OBJETIVO 1.4					

Ficha de Actuaciones y Proyectos. Se realizaría una actualización y concreción de las actuaciones y proyectos prioritarios para el año, partiendo de lo definido en el Plan de Legislatura, pero incorporando además todas aquellas actuaciones que se hayan identificado posteriormente y que se consideren prioritarias.

3. Proceso metodológico de elaboración del presupuesto



Ficha de Definición de Actuaciones y Proyectos del Plan Anual

EJE ESTRATÉGICO 1:

Objetivo Estratégico	Estrategias	Actuaciones y Proyectos	Responsable / Participantes
OBJETIVO 1.1	1.1.1.		
	1.1.2.		
OBJETIVO 1.2	1.2.1.		
	1.2.2.		
OBJETIVO 1.3	1.3.4.		
	1.3.2.		

El esquema siguiente recoge las relaciones de los Objetivos y Estrategias del Plan Estratégico y de Legislatura con los del Plan de Gestión Anual (PGA).

Relaciones entre los componentes del PEM, PCL y PGA

PEM- PLAN ESTRATÉGICO MUNICIPAL



Ejes del PEM que afectan al Ayuntamiento (todos en principio), más en su caso:

- Ejes adicionales no contemplados, de importancia estratégica en el momento actual
- Ejes de actuación internos: modernización, administración eficiente y de calidad, etc.

Todos los que afectan al Ayuntamiento y se mantienen en vigor (no cumplidos), más en su caso:

- Un desglose, detalle o particularización de los Objetivos
- Nuevos objetivos correspondientes a los nuevos Ejes

Las que son responsabilidad del Ayuntamiento, se mantienen en vigor, y se abordan en el período del PCL, más:

- Estrategias adicionales de refuerzo o de servicio a objetivos particularizados
- Estrategias para los nuevos objetivos

Las que son responsabilidad del Ayuntamiento, se mantienen en vigor, y se realizan en el período del PCL, más:

- Nuevas actuaciones para los nuevos Ejes, objetivos y estrategias

PCL- PLAN DE LEGISLATURA



La estructura del PGA es diferente a las anteriores, es por Área y Programa, no por Eje.

La trazabilidad con los Ejes se realiza indirectamente, a través de los Objetivos, pues aunque un Programa puede encajar en un Eje, a veces da servicio a más de uno (Urbanismo, Serv. Económicos,...)

Los Objetivos estratégicos se "asignan" a un Área y Programa, o en algunos casos, a varios.

- El Programa asume los objetivos. Si alguno de estos objetivos es genérico, puede definir objetivos más concretos o detallados, al servicio del estratégico.
- Si son compartidos, el objetivo podría quedarse a nivel del Área, o incluso del Ayuntamiento. En este caso, el Programa debe definir Objetivos propios, de mayor detalle, al servicio del objetivo estratégico.

Adicionalmente, define objetivos propios del Programa, que contribuyan al logro de alguno de los objetivos estratégicos, o que sean a iniciativa propia del Área o Programa.

Las Estrategias se asignan a un Área y Programa, y cuando afectan a más de uno, lo que se asigna es cada uno de los proyectos o Actuaciones que lo componen. Porque aunque en cada Actuación pueda participar más de un Área/Programa, uno debe asumir el liderazgo.

El Programa asume los Proyectos y Actuaciones.

Adicionalmente, define otras iniciativas o Planes de Acción al servicio de los objetivos.

Despliega los Planes en Acciones de detalle, con fechas concretas de realización, incluso con responsables específicos dentro del Área.

PGA - PLAN DE GESTIÓN ANUAL / PRESUPUESTOS



Como se puede deducir del esquema anterior, el Plan Anual tendría una doble estructura:

- Por un lado, una estructura por Ejes estratégicos, que es la más adecuada para reflejar los objetivos del Ayuntamiento en su conjunto.
- Por otro, una estructura por Programas (y por tanto por Áreas) que es obligatoria.

En resumen, en esta reunión de inicio se abordaría la:

- Revisión, actualización y concreción de los objetivos estratégicos para el año.
- Revisión y actualización de las estrategias, actuaciones y proyectos del Plan, resolviendo dudas que puedan existir sobre su contenido, o su asignación a Áreas, y concretando su grado de desarrollo en el año.
- Validación inicial de las inversiones prioritarias.
- Definición de planes o proyectos interdepartamentales (transversales) y del modo de reflejarlos en el presupuesto y de gestionarlos posteriormente.

4. Directrices y prioridades para la elaboración del presupuesto

Si el paso anterior se ha realizado, las prioridades están ya marcadas, y las directrices han sido seguramente comentadas.

En cualquier caso, conviene escribir las prioridades marcadas y las directrices adicionales, y comunicárselas a las personas involucradas en el proceso de presupuestación: las y los Concejales delegados, los y las responsables de las Áreas, de Unidades o Servicios, de Organismos Autónomos y Sociedades públicas, etc.



Índice de ejemplo de unas “Directrices para la elaboración de los presupuestos”

1. **Prioridades y objetivos** para el año.
2. Criterios y **directrices para presupuestación** (personal, gasto corriente, inversiones, etc.)
3. Criterios específicos para la formulación de propuestas y objetivos técnico-económicos a integrar en los Presupuestos.
4. **Estructura** de los presupuestos (si hubiera cambios).
5. **Criterios** técnicos de presupuestación (si fueran necesarios)
6. **Calendario** y responsabilidades, tanto para la Administración local y Organismos Autónomos, como para Sociedades públicas.
7. Documentación: formularios o **fichas a cumplimentar**.

Serían el equivalente a las “Normas para la elaboración de los presupuestos” que se emiten de modo obligatorio por las Comunidades Autónomas, pero con menos formalismo, siendo suficiente con una circular o comunicación interna. Para su definición en detalle, se apoya en la o el Interventor.

Si no existe un procedimiento o reglamento escrito que lo recoja, las directrices deberían incluir el calendario, y la documentación a cumplimentar.

3.3. Fase de Objetivos y prioridades de las Áreas

OBJETIVOS DE LA FASE

Esta fase tiene como finalidad definir los objetivos principales de las Áreas, en coherencia con los planteamientos estratégicos y las prioridades definidas a nivel general, y teniendo en cuenta también los planteamientos específicos del Área (planes de tipo sectorial).

3. Proceso metodológico de elaboración del presupuesto

Se realiza bien en el seno del Comité del Área, si existe (ver el Módulo 6), o en reuniones entre la persona responsable del Área y las responsables de las Secciones o Unidades.

Se trata de entrar en profundidad y consensuar prioridades y objetivos en las Áreas y Servicios, pues es habitual que, aún existiendo Plan Estratégico, existan Áreas “no estratégicas” sin objetivos definidos.

TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

1. Análisis y evaluación de los Programas funcionales

2. Definición de objetivos y prioridades de las Áreas

1. Análisis y evaluación de los Programas funcionales

Se analiza la marcha de los Servicios o Programas funcionales:

- Los resultados que se están alcanzando en los objetivos del año en curso.
- El grado de desarrollo de los planes de acción, su efectividad sobre los objetivos.
- Cambios significativos en las demandas o en el volumen de usuarios y usuarias de los servicios, o problemas surgidos a los que hay que dar respuesta, etc.

Con ello se podrán identificar los posibles cambios a introducir en los programas: nuevos objetivos a alcanzar, nuevos planes o proyectos, o programas concretos de ayuda, cambios en los existentes, etc.

Es también en este momento cuando se detecta la necesidad de **adecuar la estructura de la clasificación funcional** del Área: nuevos programas, desgloses, bajas, etc.

El objeto de la clasificación funcional es determinar la finalidad y objetivos que se pretenden alcanzar con los gastos presupuestados. La estructura de la clasificación funcional, que se ha recogido en el apartado 3.2 anterior, está abierta a partir del tercer nivel, Programa funcional, pudiendo definirse Programas presupuestarios y Subprogramas. El documento *Análisis de la clasificación funcional*, disponible en la página web de Udalgida, da algunas pautas para esta clasificación.

Teniendo en cuenta que cada programa funcional debe recoger información relativa a los objetivos a conseguir y las acciones a desarrollar (para lo que más adelante se incluye una ficha al efecto), un diseño demasiado desagregado puede ser tan contraproducente como uno demasiado resumido: una estructura de programas muy desagregada puede ser de interés para conocer el detalle de los gastos, pero no para gestionar los objetivos.

Por ello, si se desea mantener un gran detalle en el control de los gastos, llegando hasta el programa de ayuda concreto o el servicio específico prestado, habría que diferenciar entre estos máximos niveles, programas o subprogramas presupuestarios, adecuados para el control del gasto, y los niveles adecuados para la gestión de los objetivos, los programas funcionales:

- Por ejemplo, definir un programa para el Servicio de regulación de estacionamiento (OTA o similar), otro para la Grúa o retirada de vehículos, etc., puede ser adecuado para controlar el gasto, pero puede ser suficiente con un único programa funcional, que puede denominarse por ejemplo Circulación y seguridad vial, para la definición de objetivos.
- O definir un programa para ayudas a la rehabilitación de viviendas, otro para ayudas a la mejora de la eficiencia energética en los hogares, otra para la instalación de ascensores, etc., también es una desagregación excesiva para la que definición de objetivos.
- O hacer algo similar en las ayudas sociales, creando programas presupuestarios específicos para pisos de acogida, para ayudas a personas discapacitadas, para viviendas tuteladas, para ayuda a domicilio, etc., también es excesivo.

En otros casos, será necesario desarrollar un mayor detalle que el definido por defecto en la clasificación funcional. Por ejemplo, parece conveniente introducir algún desglose en el programa funcional 1.2.1. Administración general de la Entidad, atendiendo a las diferentes funciones, y por tanto finalidades, existentes. El detalle dependerá en gran medida de la organización existente: Secretaría, Recursos Humanos, Informática, etc.



No todos los Programas Funcionales tienen que tener definidos Objetivos y acciones

Hay algunos Programas en los que, por su carácter de instrumentales o de soporte, no tiene sentido que se definan objetivos. Es el caso por ejemplo de los Programas funcionales genéricos cuya numeración finaliza en 9 y que recogen gastos que no pueden identificarse a los programas concretos, incluyendo la *Función 1.9 Gastos indeterminados*. También la función *0.1 Deuda Pública*, la *9.1 Transferencias a Administraciones públicas*, si se usa, etc.

Por ello, es conveniente definir previamente en qué Programas se cumplimentará el cuadro descriptivo de los Programas funcionales, que recoge los objetivos, indicadores y acciones.

2. Objetivos y prioridades de las Áreas

A partir del análisis anterior, y con el soporte de los planes existentes en el Área y las prioridades marcadas desde el gobierno municipal en la fase anterior, se establecen los objetivos prioritarios a alcanzar en el Área, asignándolos y consensuándolos, en la medida de lo posible, con los y las responsables de las Secciones y Unidades del Área.

En ayuntamientos medianos y pequeños en los que no exista una estructura de Unidades o Secciones por debajo de las Áreas, este paso no sería necesario, entrándose a definir directamente los objetivos de el/los programas funcionales de cada Área.

3.4. Fase de Objetivos y planes de los Programas

OBJETIVOS DE LA FASE

En este punto es cuando los y las responsables de los Programas funcionales, bien la Jefatura de Servicio, Sección o Unidades, desarrollan sus objetivos, planes y presupuestos. Es por tanto, la fase de desarrollo en detalle del Plan Anual.

TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

1. Definición de los objetivos del Programa
2. Concretar los indicadores, y fijar las metas.
3. Definición de los Planes de acción y proyectos
4. Elaboración los presupuestos de los Programas

1. Definición de los Objetivos del Programa

Paso 1. Definir la Misión o Propósito del Programa

Como punto de partida, conviene definir el propósito o misión del Programa. La finalidad principal del Programa, su misión, debe estar clara, pues los objetivos que se marquen deben contribuir a alcanzar dicha misión. Cuando el Programa coincide con un Servicio, la misión será la misma que la de la Carta de Servicios, si existe. En cualquier caso, deberá ser coherente con la misión del Departamento, si está definida.

3. Proceso metodológico de elaboración del presupuesto

Esta definición sólo será necesaria en el primer año en que se implanta este nuevo sistema de definición de Objetivos de los programas. En años sucesivos sólo habrá que revisarlo y ajustarlo cuando se produzca algún cambio en la estructura de servicios o programas, o cuando se modifiquen los propósitos o finalidades de los mismos.



Orientaciones para definir la Misión o propósito del Programa

- Debe ser una frase sucinta, y entendible claramente por cualquier persona no familiar con el programa. Y debe comenzar siempre por un verbo en infinitivo, que denota acción.
- La misión no está normalmente cuantificada ni constreñida en el tiempo.
- No debe ser una definición genérica, de tipo administrativo, como “desarrollar las competencias en el ámbito de...”.
- Tampoco debe ser una mera relación de funciones o actividades, ni hacer referencia a cómo se presta el servicio.
- Debe responder a tres cuestiones principales:
 - o ¿**Cuál** o cuales son los servicios prestados?
 - o ¿**Quiénes** son los y las usuarias, clientela, o grupos objetivo del servicio?
 - o ¿**Por qué** es necesario el programa? ¿Qué necesidades fundamentales pretende cubrir?

Ejemplo: Servicio de información ciudadana

- o **Cuál y a Quién:** Proveer información y ayuda a la ciudadanía en sus relaciones con el Ayuntamiento, de modo centralizado e integral, y a un coste efectivo ...
- o **Porqué:** ... facilitando y mejorando con ello el acceso a los servicios municipales.



Ejemplos de Misión de Departamentos y Servicios diversos

Las Escuelas Infantiles Municipales tienen como misión conseguir el desarrollo integral de niños y niñas de 4 a 36 meses con participación de padres y madres en el proceso educativo atendiendo la diversidad, las necesidades educativas especiales y fomentando los valores democráticos y humanos

(Misión de las Escuelas Infantiles Municipales de Zaragoza)

El Archivo Municipal custodia, conserva y difunde la documentación producida por los organismos dependientes y vinculados a la administración municipal con los objetivos de apoyar la gestión de las oficinas, garantizar el derecho de la ciudadanía a acceder a la información contenida en los archivos y proteger y difundir el patrimonio documental.

(Misión de un Archivo municipal)

La misión de la Biblioteca Pública es enriquecer la vida individual y de la comunidad, proveyendo y promoviendo el uso de los recursos y servicios de la biblioteca, para responder a las cambiantes necesidades educativas, recreativas e informativas de los residentes

(Misión de una Biblioteca pública)

Trabajar para y en colaboración con los clientes internos de la organización, demostrar excelencia y liderazgo, prestando servicios y soluciones de recursos humanos eficientes, innovadoras y proactivas para asegurar una plantilla de alto rendimiento.

(Misión de un Departamento de Recursos Humanos de una Administración pública)

Paso 2. Definir los objetivos

Los objetivos a definir deben ser los de mayor relevancia, aquellos en los que descansa el éxito del Programa. Las fuentes para identificarlos son:

- En primer lugar, los objetivos asignados en las fases anteriores, a partir de las prioridades generales del Ayuntamiento, y las del Área.
- Otros objetivos concretos definidos en el Plan de Legislatura para el Área.
- El propio Plan Estratégico del Servicio y/o los Planes sectoriales que le afecten, de existir.
- Y la propia reflexión interna sobre las necesidades de desarrollo y mejora, las propias iniciativas.

Puede ocurrir que en algunos Programas no recaiga directamente ningún objetivo estratégico, que ni en el Plan de Legislatura ni en los objetivos prioritarios para el año, definidos en la fase 1, aparezca mención explícita a ellos. Esto querrá decir que entre las prioridades del Ayuntamiento no está el introducir cambios significativos o desarrollar nuevas actuaciones en el programa. En estos casos, los objetivos a definir serán probablemente objetivos de mejora de la calidad, de mayor eficiencia, más agilidad, etc. Estos objetivos se definirán en base a una reflexión interna sobre el propio servicio.

Como se ha comentado en la fase 2 anterior, los Programas pueden definir **objetivos específicos que desde su campo de actuación contribuyan al logro de alguno de los objetivos estratégicos**, aunque no le hayan sido asignados directamente. Es el caso de muchos de los objetivos o políticas de tipo transversal, como el desarrollo sostenible, o la modernización y mejora de la calidad de los servicios.

Para la identificación de los objetivos, puede ser de interés referirse al modelo lógico de objetivos de un programa, recogido en el Módulo 2 de esta Guía. De acuerdo a este modelo, los objetivos de primer nivel de un Programa pueden ser de cuatro tipos: de Impacto, de Resultado, de Servicios y de Eficiencia.

Objetivos de Impacto. Son los más importantes, por su carácter estratégico, directamente relacionados con la razón de ser del programa, la causa de su existencia, su misión. Pero a veces ocurre que estos objetivos son de largo plazo, difícilmente influenciables en el plazo de un año. Por ello, habrá que evaluar en cada caso la conveniencia de incluir estos objetivos en el Plan Anual, o dejarlos para su seguimiento únicamente en el Plan Estratégico o de Legislatura.

Algunas preguntas que pueden ayudar a su identificación son:

- ¿Qué es lo que se espera alcanzar con el programa, y cuál es la contribución que el desarrollo del programa se espera que produzca?
- ¿Cómo sabremos que estamos alcanzando el objetivo? ¿Cómo podemos saber que estamos produciendo un impacto en estos objetivos finales?
- ¿Cuáles son los aspectos de tipo social, económico o del entorno sobre los que queremos influir?
- ¿Cómo va a afectar o se desea que afecte a las y los usuarios, a la clientela o a los y las beneficiarias directas e indirectas del programa?
- ¿Cuáles de estos impactos se prevé alcanzar en el ejercicio?

Objetivos de Resultados. Son los objetivos inmediatos, directos que se pretenden alcanzar. Algunas preguntas que pueden ayudar a su identificación son:

- ¿Qué es lo que esperamos alcanzar directamente con nuestras actuaciones, con la prestación de nuestros servicios?
- ¿Qué objetivos concretos y tangibles se quiere alcanzar en los y las usuarias o beneficiarios y beneficiarias directas del mismo?
- ¿Qué mejoras concretas de calidad, cobertura y alcance de los servicios, se pretende lograr?

Objetivos de Realizaciones o Servicios. Son los objetivos de volumen de servicios a realizar por el programa: nº de beneficiarios y beneficiarias asistidas, nº de unidades renovadas, nº de campañas de información o actos realizados, etc. Son mucho más sencillos de definir que los anteriores. Dado lo habitualmente elevado de su número, su inclusión debería limitarse a aquellos casos en los que:

- El propio volumen de servicio es en sí mismo un objetivo principal, como por ejemplo, nº de nuevas viviendas construidas.
- El volumen de una o unas pocas de las actividades tienen una relación muy clara con el volumen de gasto del programa, de tipo proporcional. Por ejemplo, el número de beneficiarias y beneficiarios de ayudas de asistencia social.
- Las actuaciones son nuevas, o de carácter no repetitivo o continuo, específicas del período planificado.

Objetivos de Eficiencia. Son los que relacionan los Servicios realizados, o los Resultados obtenidos, con los recursos utilizados en su obtención. Al igual que los anteriores, deberían estar limitados

3. Proceso metodológico de elaboración del presupuesto

a aquellos que sean realmente significativos, bien porque muestran de modo global los niveles de eficiencia, o bien por ser indicadores estándares, de uso generalizado en el ámbito de actuación del programa. Por ejemplo, porcentaje de autofinanciación de un servicio, o coste medio por usuario y usuaria.

Es la mayoría de los casos, será necesario **priorizar**, limitar el número de objetivos a aquellos que tengan relevancia. Se trata de establecer una jerarquía, y concretar los objetivos más importantes.

La propia misión da pistas para la identificación de objetivos. Aunque no siempre es así, hay una relación entre los componentes de la misión y los principales tipos de objetivos de primer nivel:

¿Cuál es el servicio?	⇒	Objetivos de Realizaciones (volumen de servicios)
¿Quiénes son las y los destinatarios?	⇒	Objetivos de Resultados (perspectiva de usuario)
¿Por qué es necesario el servicio?	⇒	Objetivos de Impacto (perspectiva de la sociedad)



Algunas pautas para enunciar un objetivo

Un objetivo no debe ser tan limitado que identifique en su definición el indicador de medida. Es aconsejable una definición conceptual del objetivo, que luego se cualificará con indicadores. De esta forma, la reflexión se concentra inicialmente en el qué del objetivo, lo que se pretende alcanzar.

La definición del objetivo debe ser un enunciado claro de lo que quiere lograr. Debe estar compuesto por:

- Un **verbo**. Es conveniente un verbo que denote resultado (reducir, mejorar, aumentar) o acción clara (conservar, construir,...) evitando los verbos de acción menos resolutive (fomentar, velar por, impulsar).
- Un **concepto**, el qué del objetivo, concretando claramente el ámbito concreto o “espacial” en el que se quiere alcanzar el objetivo, el dónde o en quién. Ejemplos: el número de delitos, la gama y oferta de cursos, la satisfacción de los usuarios con el servicio, etc.
- Adicionalmente, puede ampliarse con la descripción del **cómo**, definiendo cual es el medio o la forma en que se quiere alcanzar el objetivo.

2. Concretar los Indicadores y fijar las metas

Paso 1. Concretar los indicadores

Dependiendo de lo limitada o amplia que sea la definición del objetivo, pudiera haber más de un indicador por objetivo. Por ejemplo, un objetivo de mejorar la calidad del servicio puede medirse mediante el plazo, la satisfacción, el nº de reclamaciones, etc.

Los indicadores definen de modo claro y sin ninguna duda de interpretación el modo en que se concreta el objetivo. Pero al igual que con los objetivos, muchas veces será necesario priorizar, seleccionando aquellos indicadores que mejor representen al objetivo, que sean más integrales, que midan más aspectos o matices.

El Plan Anual, el Presupuesto, debe contener los objetivos de los Programas, medidos con indicadores. Pero **no puede contener todos los objetivos y todos los indicadores** posibles que se gestionan en el Programa: debe contener los más importantes.



Check-list para evaluar los indicadores identificados en un Programa o Área

1. ¿Los indicadores se relacionan con los objetivos principales del programa o Área?
2. ¿El indicador es entendible y su descripción comprensible?
3. ¿Indican o miden realmente los efectos que se desean que el programa tenga?
4. ¿El objetivo medido cae dentro de la capacidad de influencia de la organización o unidad, aunque sea parcialmente?
5. ¿El indicador tiene capacidad para mostrar el grado de cumplimiento de los objetivos?
6. ¿La información en la que se basa es fiable, y se puede obtener de modo permanente?
7. ¿Los datos se recogen y se analizan de modo imparcial?
8. ¿Otras personas, usando los mismos indicadores, llegarían a los mismos resultados y conclusiones sobre el objetivo al que el indicador sirve?
9. ¿Los indicadores proporcionan información completa y reflejan las prioridades del gobierno municipal y/o del área o programa concreto?
10. ¿Los indicadores serán válidos para más de un período, sin cambios significativos?
11. ¿Permiten la comparación con años anteriores, con otros municipios, otras entidades?
12. ¿El coste de obtener la información es razonable?
13. ¿La información estará disponible en el momento oportuno?

Aunque será muy difícil que los indicadores cumplan todos los criterios anteriores, sobre todo si es la primera vez que se definen, deberían cumplir el mayor número posible de ellos.

Aunque el indicador debe ser concreto, no es necesario hacer una definición exhaustiva del indicador, pues posteriormente habrá que “desarrollar” el indicador: concretar su forma de cálculo, su periodicidad, cómo y dónde medirlo, en que lugar (base de datos o fuente) residen los datos para su cálculo, quién es el responsable de su medición, etc.

Siempre es recomendable utilizar indicadores que sean de uso habitual, porque permitirá la comparación. El Sistema de Indicadores promovido desde el Departamento de Asistencia Municipal del Departamento para la Fiscalidad y las Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, es una referencia a considerar.

Por eso, siempre es conveniente analizar los indicadores que otros gobiernos locales utilizan, los que asociaciones, organizaciones o entidades diversas proponen, y los que se utilizan y proponen desde otras administraciones territoriales (Diputación Foral, Gobierno Vasco, etc.) en ámbitos sectoriales o transversales. Sobre este tema, puede verse el apartado 3.2 *Sistemas de indicadores externos, de referencia*, del Módulo 2 de esta Guía.

Paso 2. Fijar las metas

Las metas son los valores concretos a alcanzar que se marcan en los indicadores.

Es un tópico decir que las metas deben ser alcanzables, pero a la vez deben tener un cierto grado de desafío, de reto.

Las metas deben utilizarse para guiar y apoyar el proceso de aprendizaje que supone la gestión por objetivos, y fomentar el deseo de mejora, y no con un propósito exclusivamente de control. Diversos estudios apuntan que los sistemas de objetivos funcionan mejor de este modo, tratando los éxitos parciales más como éxitos que como fracasos, que cuando se definen objetivos relajados que siempre se sobrepasan.

3. Proceso metodológico de elaboración del presupuesto

Las referencias que hay que considerar para fijar metas son:

- Los niveles de partida, e históricos de rendimiento.
- Las limitaciones de recursos.
- Un adecuado equilibrio coste-beneficio. Las metas deben estar justificadas. Mejorar un determinado valor de partida ya bueno, puede tener un coste excesivo.
- Las referencias de otros municipios.
- La comparación o benchmarking con otros servicios similares.



Los estándares de servicio

Los estándares de servicio son los niveles de rendimiento que son la base para juzgar el rendimiento actual. Al ser el punto de partida, deben definirse en un horizonte de medio plazo, 4 años por ejemplo.

En contratos de servicios, cada vez es más habitual utilizar los estándares de servicio. Por ejemplo, un estándar puede ser reparar todas las averías de lámparas de alumbrado en menos de 48 horas de su conocimiento o notificación.

El concepto de estándares de servicio se utiliza en el ámbito de la mejora de procesos, en las Cartas de Servicios, y siempre que se traten actividades estandarizadas o repetitivas. Algunos de estos indicadores pueden incluirse en los Programas, pero de modo selectivo, sobre todo los relacionados con la medición final del servicio, en el usuario.

3. Definición de los Planes de acción y proyectos

Tras la definición de objetivos, se trata de concretar las actuaciones a abordar para alcanzarlos, es decir, los planes de acción y los proyectos concretos a desarrollar.

Las fuentes para identificarlos son, igual que antes:

- Los que se le asignan al Programa en la fijación de prioridades realizada.
- Los definidos en el Plan Estratégico o el de Legislatura.
- Los planes propios del Servicio, si existen.
- Y la propia reflexión sobre las necesidades de desarrollo y mejora.

Se trata de definir aquellos Planes de Acción, entendidos como conjunto de actuaciones relacionadas y encaminadas a un mismo fin, que se pretende desarrollar para dar soporte a los objetivos.

Una buena planificación se basa en una suficiente comprensión del tema o problema a abordar. El primer paso es una clara definición y consenso sobre lo que es el plan, su propósito y sus límites.



Algunas pautas para definir Planes de Acción

Los Planes deben responder a las siguientes características:

- Ser actuaciones específicas, que tienen un inicio y un fin, aunque supere al año presupuestado.
- No ser por tanto actuaciones de tipo repetitivo, cotidianas y continuas, sino específicas.
- Ser relevantes para el logro de los objetivos.
- Tener entidad o dimensión suficiente, no ser unas actividades o tareas muy concretas.

Con estos criterios, los Planes de Acción pueden ser de diferentes tipos:

- El inicio y desarrollo de una nueva actividad o servicio, no realizada anteriormente.
- El desarrollo de un nuevo proyecto. Por ejemplo, implantar un nuevo sistema de gestión, poner en marcha de un nuevo programa de ayuda, de fomento, o construir un nuevo centro.
- El desarrollo de un nuevo Plan. Por ejemplo, definir un Plan de Juventud, un Plan de integral de atención a la inmigración, etc.

Pero no deberían incluirse relaciones de actividades genéricas o repetitivas, como:

- Tramitar subvenciones.
- Emitir informes
- Elaborar dictámenes preceptivos.
- Realizar reuniones.
- Participar en comisiones.

Una vez identificados los planes y proyectos, es necesaria una mínima planificación. Un plan requiere estimaciones razonables de plazos y esfuerzos:

- Identificar las principales actividades necesarias, y sus responsables.
- Definir los plazos en los que deben desarrollarse las actividades.
- Evaluar los recursos necesarios.

Teniendo en cuenta la anticipación en la elaboración de los presupuestos, y la propia dificultad de planificar, los planes deben verse como algo vivo, por lo que pueden desplegarse en más detalle después de finalizar los presupuestos. Pero sí que deben establecerse al inicio unos mínimos hitos o puntos intermedios de control, que ayuden posteriormente a detectar retrasos y problemas para el cumplimiento de los plazos.

Una deficiente planificación suele producir importantes perjuicios:

- Excesos de carga de trabajo.
- Frustración, pérdida de motivación, y pérdida de confianza en las y los planificadores (que son los y las superiores)
- Incumplimiento de plazos, y por tanto, retrasos en la ejecución de inversiones, pérdida del nivel del servicio a la clientela, pérdidas de calidad, etc.
- Recursos económicos ociosos, que pudieran haberse dedicado a otros proyectos.

Por ello, es necesario tener en cuenta los diversos aspectos que pueden incidir en la fecha de finalización de un proyecto o plan, dependiendo del tipo que sea:

- Trámites legales, administrativos y similares: concursos, adjudicaciones, etc.
- Comunicación al exterior, plazos de exposición pública, recepción de sugerencias.
- Aspectos de gestión: revisión, aprobación, etc.

Se trata de concretar o **desplegar cada uno de los Planes** en un conjunto de acciones principales. Estas pueden ser:

- Bien descomposiciones del Plan en fases, secuenciales o encadenadas.
- O bien relación de acciones independientes entre sí, pero relacionadas y que forman un todo completo del proyecto, plan, campaña, etc.

El objetivo de este detalle de acciones es poder controlar el cumplimiento de los principales hitos durante el año, sin necesidad de esperar a fin de ejercicio. Por ello, deberá indicarse en cada hito o acción el mes previsto de finalización. El nivel de despliegue lo debe dictar la lógica de cada Plan, pero pueden darse unas pautas de referencia, teniendo en cuenta que no se trata de un despliegue al máximo detalle:

- Si se trata de hitos intermedios de un mismo proyecto, un número razonable es entre dos y cuatro, si cubren todo el año.
- Y no deberían concentrarse, sino estar espaciadas en el tiempo: no más de una cada dos meses, ni menos de una en cada semestre.
- Si se trata de acciones independientes, las que sean necesarias. Como referencia general, entre dos y cuatro, y no más de seis por plan.

4. Elaboración de los presupuestos de los Programas

Los objetivos y actuaciones que se definan deben estar sustentados por recursos suficientes para llevarlos a la práctica, por lo que la fijación de objetivos y la elaboración de los presupuestos se retroalimentan, y deben hacerse en paralelo:

- Si se define un proyecto, se recoge en el detalle de las inversiones.
- Si un plan exige una contratación externa, en paralelo se presupuesta.
- Si se presupuestan transferencias para ayudas o subvenciones, normalmente habría que definir un objetivo asociado: ¿qué se pretende con las ayudas?
- Etc.

3. Proceso metodológico de elaboración del presupuesto

Muchas partidas, como Personal, tienen su propia dinámica de elaboración. Sin entrar en el detalle de cómo presupuestar, sí se puede indicar en general que, respecto a los Gastos:

- Las Áreas presupuestan los capítulos de Gastos en Bienes Corrientes y Servicios (2), Transferencias Corrientes (4) e Inversiones (6).
- En los Gastos de Personal (1), lo normal es que las Áreas definan necesidades adicionales de personal, y el Departamento de Personal, presupueste el gasto, o al menos revise y valide lo definido por las Áreas.
- Las principales Transferencias de Capital son hacia los organismos y sociedades municipales, mancomunidades y agencias territoriales, por lo que se presupuestan por Intervención y Alcaldía. Las Áreas suelen presupuestar las específicas de sus servicios, normalmente subvenciones a empresas privadas e instituciones.
- Los Gastos Financieros (3) y los Activos y Pasivos Financieros (8 y 9), se presupuestan posteriormente por Servicios Económicos/Intervención, tras la integración de los presupuestos y el cálculo de la evolución del endeudamiento.

Y respecto a los Ingresos:

- Las áreas presupuestan sus Tasas y Otros ingresos (3) y sus propias Transferencias Corrientes (4) y de Capital (7), incluso las posibles Enajenaciones de Inversiones Reales (6) que se hayan acordado.
- Los Impuestos Directos e Indirectos (1 y 2), los Ingresos Patrimoniales (5), las Transferencias de Capital generales (7), y los Activos y Pasivos Financieros (8 y 9), se presupuestan posteriormente por Servicios Económicos/Intervención.



Subvenciones y ayudas de otras administraciones: máximo aprovechamiento

Las Áreas y Servicios municipales, los Organismos Autónomos y las Sociedades Públicas, cada uno en su campo de actuación, deben conocer, evaluar, y solicitar de las demás administraciones públicas cuantas ayudas o subvenciones se convoquen y sean de interés para el municipio.

Estas posibles solicitudes, se plantearían en el presupuesto, si tienen probabilidad razonable de alcanzarse, comunicándose al Área Económica.

Y es muy importante que al plantear los proyectos a desarrollar, y por tanto los presupuestos, se piense con una **perspectiva plurianual**: no todo es tan urgente para abordarlo de modo inmediato, en el próximo año. Es necesario aplicar la mentalidad plurianual al elaborar los presupuestos, de modo que no se penalice la ejecución presupuestaria del año intentando hacer más de lo que puede hacerse, y que el ayuntamiento pueda realizar una planificación ordenada de sus inversiones en el tiempo.

Por tanto, es conveniente que las Áreas, además de presupuestar las inversiones para el próximo año, estimen las inversiones para los tres siguientes, de modo que pueda posteriormente integrarse y obtener un Plan o escenario plurianual a cuatro años.

Para esta planificación plurianual, puede utilizarse el mismo formulario que se utilice para las inversiones del año, si tiene el encolumnado de años, o utilizar una ficha de inversiones similar a la sugerida en el Módulo 3, en el apartado 4.5.

Resultados de la fase

Las salidas o resultados de esta fase son:

1. Las Memorias de los Programas Funcionales, con la descripción de los objetivos, indicadores, y planes de acción.
2. La información presupuestaria, normalmente cumplimentada directamente en la aplicación de gestión económica SIGE y/o en los formularios que en cada caso se definan por el Área Económica: detalle de ingresos, de gastos, detalle de inversiones, por proyecto o concepto de inversión, gastos plurianuales para cumplimentar el anexo de Créditos de Compromiso, detalle de transferencias, identificando concepto y persona perceptora beneficiada, y cualquier otra que sea solicitada.

El formulario o ficha de la página siguiente se ha diseñado para recoger las Memorias de los Programas.

La ficha no incluye el resumen de gastos del Programa, pues ya aparece en otros apartados del Presupuesto. Y como se ve, se sugiere incluir información de referencia en los indicadores: además de la meta para el año presupuestado, se incluiría la del año en curso y el valor real alcanzado el año anterior, cuando se disponga de ello.

Como se observa, tiene cinco elementos: Misión o Propósito del Programa, Objetivos, Indicadores asociados a los objetivos, Planes de Acción asociados también a los objetivos, y Otros indicadores, asociados a las actividades operativas, continuas del Programa.

Este último apartado está pensado para recoger indicadores que son importantes desde la perspectiva del Programa, que miden actividades de carácter continuo, para las que no se ha definido ningún objetivo. Serán habitualmente indicadores de volumen de servicios: n° de usuarios y usuarias o de beneficiarios y beneficiarias a los que hay que atender, n° de expedientes tramitados, etc.

Pero no debería convertirse en una relación exhaustiva de indicadores de actividad, sino sólo recoger aquellos que ayuden a mostrar una imagen completa del Programa. No olvidar que para cada indicador definido, debe incluirse el valor estimado para el año.



Ficha descriptiva de los Programas Funcionales

Ayuntamiento de		Presupuesto de 2008		
CUADRO DESCRIPTIVO DE PROGRAMAS FUNCIONALES				
ÁREA:				
ÓRGANO RESPONSABLE:				
PROGRAMA FUNCIONAL:				
Misión / Propósito del Programa:				
Objetivo 1:				
Indicadores	Unidad	Real 2006	Obj. 2007	Objetivo 2008
1				
2				
3				
Planes de Acción				Fecha fin
1				
1.1				
1.2				
Objetivo 2:				
Indicadores	Unidad	Real 2006	Obj. 2007	Objetivo 2008
4				
5				
Planes de Acción				Fecha fin
2				
2.1				
2.2				
2.3				
3				
Otros indicadores, asociados a las actividades operativas, continuas del Programa:				
Indicadores operativos	Unidad	Real 2006	Obj. 2007	Objetivo 2008
6				
7				
8				

3. Proceso metodológico de elaboración del presupuesto

Incluimos a continuación unos ejemplos, ficticios, de memorias o cuadros descriptivos de algunos Programas funcionales.

Ayuntamiento de

Presupuesto de 2008

CUADRO DESCRIPTIVO DE PROGRAMAS FUNCIONALES

ÁREA:	09	Servicios Urbanos
ÓRGANO RESPONSABLE:	09.01	Servicio de Aguas
PROGRAMA FUNCIONAL:	441	Saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas

Misión / Propósito del Programa:

Garantizar el abastecimiento de agua a la población, ofreciendo un servicio de calidad, y mantener y conservar la red, velando por una óptima eficiencia del sistema que, entre otras cosas, minimice las pérdidas, dando ejemplo de uso responsable. Y mantener y mejorar la red de saneamiento y depuración.

Objetivo 1: Renovación de la red, sustituyendo las tuberías fuera de normativa, y reduciendo con ello el porcentaje de pérdidas en la red.

	Indicadores	Unidad	Real 2006	Obj. 2007	Objetivo 2008
1	% pérdidas de agua en red de abastecimiento	%	23	19	15
2	% de red renovada: metros renovados / totales	%	12,7	15,0	20,0
3	% de la red de material adecuado	%	55	70	90

Planes de Acción

Fecha fin

1	Ejecución del Plan de renovación definido				
1.1	Renovación completa sector A				Julio
1.2	Renovación completa sector B				Diciembre

Objetivo 2: Mantenimiento y conservación ordinaria de la red, actuando con celeridad ante averías

	Indicadores	Unidad	Real 2006	Obj. 2007	Objetivo 2008
4	% cumplim. del plan de inspección y mantenim.	%	87	95	100
5	Nº de cortes de suministro no programados	Nº	49	45	40
6	Nº averías/repificaciones en red de depuración	Nº	116	100	90
7	Plazo medio resolución de averías en abastec.	horas	6,5	6	4

Planes de Acción

Fecha fin

2	Mejorar la formación y competencias de las brigadas de conservación, en colaboración con el Área de Personal				
2.1	Definir plan de formación				Marzo
2.2	Formar rotativamente a toda la plantilla				Julio

Objetivo 3: Reducir el consumo de agua no facturado, mejorando la autofinanciación del servicio

	Indicadores	Unidad	Real 2006	Obj. 2007	Objetivo 2008
8	% de autofinanciación del servicio.	%	85,4	88	90
9	Nº de inspecciones realizadas	Nº	-	-	2.500
10	Nº de puntos de consumo detectados	Nº	-	-	500

Planes de Acción

Fecha fin

3	Campaña de información e inspección de acometidas y contadores sin legalizar				
3.1	Realizar campaña informativa				Febrero
3.2	Realizar campaña de inspección				Marzo-Oct.

Ayuntamiento de

Presupuesto de 2008

CUADRO DESCRIPTIVO DE PROGRAMAS FUNCIONALES

ÁREA:	02	Servicios Internos
ÓRGANO RESPONSABLE:	02.04	Modernización (Calidad e Informática)
PROGRAMA FUNCIONAL:	127	Informática y Calidad

Misión / Propósito del Programa: Impulsar la mejora de la Administración local, desarrollando proyectos, e implantando soluciones tecnológicas en el campo de la información y las comunicaciones, que mejoren la información y el nivel y calidad de los servicios prestados a la ciudadanía, impulsen su participación, y mejoren la eficiencia en la gestión interna de las Áreas municipales.

Objetivo 1: Promover la implantación de técnicas de calidad en el Ayuntamiento

	Indicadores	Unidad	Real 2006	Obj. 2007	Objetivo 2008
1	Nº de auditorías funcionales realizadas	Nº	4	2	4
2	Nº de Cartas de servicios nuevas	Nº	12	6	4
3	Nº de Cartas de servicios actualizadas	-	-	-	8

Planes de Acción**Fecha fin**

1	Elaborar el nuevo Plan de Calidad para el período 2008-2011	
1.1	Definir enfoque y objetivos.	Febrero
1.2	Publicar el pliego y adjudicar asistencia externa	Marzo
1.3	Diagnóstico	Junio
1.4	Plan finalizado	Octubre

Objetivo 2: Fomentar una mentalidad de calidad en el Ayuntamiento

	Indicadores	Unidad	Real 2006	Obj. 2007	Objetivo 2008
4	Nº de cursos impartidos	Nº	-	4	8
5	% del personal en contacto con la ciudadanía que reciben formación en calidad específica	%	45	60	80

Objetivo 3: Impulsar la administración digital en las relaciones con la ciudadanía

	Indicadores	Unidad	Real 2006	Obj. 2007	Objetivo 2008
6	Nº de procedimientos rediseñados y teletramitados	Nº	1	3	7
7	Nº de trámites que pueden realizarse on-line	Nº	2	8	20
8	% de trámites que se realizan on-line (sobre los que pueden realizarse)	%	1,5	6,0	14,9

Planes de Acción**Fecha fin**

2	Continuar la implantación del Plan de digitalización	
1.1	Finalizar el Servicio Z, con el último procedimiento	Mayo
1.2	Desarrollar tres procedimientos en el Servicio X	Noviembre

Otros indicadores, asociados a las actividades operativas, continuas del Programa:

	Indicadores operativos	Unidad	Real 2006	Obj. 2007	Objetivo 2008
9	Nº de usuarios y usuarias atendidas desde el servicio de Informática (microinformática)	Nº	190	203	225

3.5. Fase de Revisión y validación

OBJETIVOS DE LA FASE

- Revisar y validar los objetivos y planes definidos en los Programas, ajustando lo que sea necesario para asegurar su factibilidad, en cuanto a recursos y plazos, y su coherencia con los planteamientos generales.
- Actualizar, tras ello, el sistema que permita realizar el seguimiento en el Área, siendo el Cuadro de Mando del Área, una de las herramientas principales para ello.

TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

- 1. Revisión de objetivos, planes y presupuestos: análisis de coherencia y factibilidad. Adecuación y ajuste**
- 2. Actualización de los Cuadros de Mando de las Áreas**

1. Revisión y validación de objetivos, planes y presupuestos: análisis de coherencia y factibilidad. Adecuación y ajuste

Tras la definición de los objetivos y los presupuestos en los diferentes Programas funcionales, los y las responsables de las Áreas, la o el Concejal delegado, si existe, y la Dirección o responsable de la misma, revisan y validan lo definido en sus Áreas. En caso de que exista un Comité de Área, esta tarea puede hacerse en dicho Comité. Se trata de:

- Validar que el plan del Área da respuesta a los objetivos y prioridades generales fijadas por Alcaldía y el equipo de gobierno.
- Validar que lo planificado responde a las directrices previamente fijadas en el Área, que todos los objetivos y proyectos definidos como prioridades del Área están adecuadamente considerados.
- Analizar la propia coherencia de lo definido, y su factibilidad real con los recursos presupuestados.
- Revisar y validar los propios recursos (presupuestos) planteados.

En caso de que fuera necesario, se ajustarían los objetivos, planes y presupuestos, hasta que el Plan del Área esté listo para su integración en el Plan Anual del Ayuntamiento.

2. Actualización de los Cuadros de Mando de las Áreas

A partir de este momento es cuando procede actualizar el Cuadro de Mando del Área, o crearlo de nuevo, tal y como se recoge en el capítulo 4 del Módulo 2. Sistemas de Indicadores.

Si la definición de objetivos realizada en los programas responde realmente a los temas importantes del Área, la conformación del Cuadro de Mando será sencilla, será principalmente un problema de selección de indicadores, más que de identificación de nuevos. El proceso, de modo resumido, sería:

1. Identificación de los objetivos principales del Área. Normalmente serán los definidos en la Fase 2 de *Objetivos y prioridades de las Áreas*, con alguna posible incorporación de objetivos relevantes definidos posteriormente en los Programas. El conjunto de estos objetivos configurarían el Mapa Estratégico del Área.
2. Selección de los indicadores asociados a esos objetivos, de entre los definidos en los programas. En los objetivos que son de más largo plazo, es habitual que los indicadores más importantes sean anuales. En estos casos, interesa incluir también en el Cuadro de Mando indicadores más operativos, mensuales o trimestrales, de modo que permitan hacer un seguimiento intermedio a los objetivos.

3. Una vez configurado el borrador del Cuadro de Mando, conviene examinarlo globalmente, tomando perspectiva, y evaluando si el conjunto de los indicadores “transmite” una idea clara de las cuestiones importantes del Área, si todas ellas están reflejadas, si algún aspecto importante no se ha considerado. Y también, si algo sobra por ser excesivamente detallado.
4. Esto puede hacer incluso conveniente ajustar los objetivos, incorporando algunos que no se hayan tenido en cuenta. Tras esa reflexión, se incorporan, eliminan o modifican los indicadores, hasta obtener el Cuadro de Mando Integral del Área.

Operativamente, la revisión del Cuadro de Mando puede aplazarse hasta más adelante, tras la finalización de los presupuestos, abordándola en diciembre o comienzos de enero, de modo que se disponga de él al inicio del nuevo ejercicio.

3.6. Fase de Integración y Ajuste de Presupuestos

OBJETIVOS DE LA FASE

Integrar y completar el presupuesto, ajustándolo hasta obtener el Presupuesto General que se presentará en el Pleno para su tramitación.

TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

- 1. Integración de los presupuestos y obtención del primer borrador**
- 2. Revisión, ajustes y borradores sucesivos**
- 3. Análisis por los órganos de Gobierno y Dirección. Conformación de los presupuestos por Alcaldía**

1. Integración de los presupuestos y obtención del primer borrador

Tras la definición de sus presupuestos por las Áreas, Intervención realiza el análisis técnico, comprobando que la información es correcta y completa. De no ser así, solicita a las Áreas su corrección.

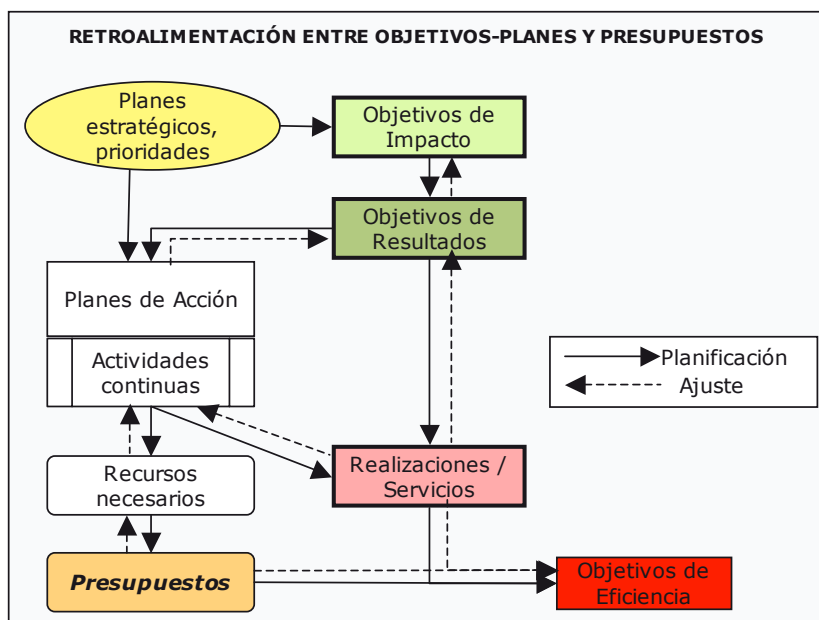
Tras ello, Intervención completa el contenido de los Presupuestos de la Entidad local y del Presupuesto consolidado, desarrollando los aspectos financieros del presupuesto, y obteniendo la situación de endeudamiento prevista a fin de ejercicio.

2. Revisión, ajustes y borradores sucesivos

Normalmente, este primer borrador de presupuestos se revisa con Alcaldía, y en caso de considerar conveniente introducir cambios, da instrucciones para su modificación. Además de la revisión de los aspectos presupuestarios, es importante comprobar que los objetivos y prioridades marcadas el inicio del proceso han sido reflejadas adecuadamente.

Teóricamente, el ajuste de los presupuestos conlleva la necesidad de ajustar los objetivos y actuaciones previstas, según refleja el esquema siguiente, aunque dependiendo de las partidas a ajustar y las características de los objetivos, puede no ser necesario.

3. Proceso metodológico de elaboración del presupuesto



Tras validar los Presupuestos, Intervención completa el expediente de los Presupuestos Generales, incluyendo el preceptivo informe económico-financiero.

También debería completarse el Escenario presupuestario plurianual, a nivel de Capítulos, tomando en consideración los gastos plurianuales recogidos en el anexo de créditos de compromiso y las previsiones de inversión de las Áreas para los tres años posteriores, y estimando el resto de partidas en base a las hipótesis y previsiones que se marquen.

3. Análisis por los órganos de Dirección y Gobierno. Conformación de los presupuestos por Alcaldía

Dependiendo de la trascendencia de los cambios a realizar, Alcaldía valorará la conveniencia de debatir los cambios con su Equipo de gobierno y/o en el seno del Comité de Gestión. En cualquier caso, siempre es conveniente establecer una sesión dedicada al análisis del Presupuesto, y su validación.

Tras ello, una vez completado el Presupuesto, se remite para su aprobación por el Pleno.

3.7. Fase de Aprobación de los Presupuestos

OBJETIVOS DE LA FASE

- Aprobar los presupuestos, siguiendo el trámite legal establecido.
- Como paso final, actualizar el Cuadro de Mando del gobierno local, uno de los instrumentos importantes para realizar el seguimiento de la gestión durante el año.

TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

1. Proceso formal de aprobación

2. Actualización del Cuadro de Mando del Ayuntamiento, y de los sistemas de seguimiento y control

1. Proceso formal de aprobación

Una vez que Alcaldía ha conformado los Presupuestos, pasan a su tramitación y aprobación, de acuerdo al proceso que la normativa define y que antes se ha recogido:

1. Remisión y dictamen por la Comisión de Hacienda.
2. Discusión y aprobación por el Pleno.
3. Exposición pública y resolución de Reclamaciones.
4. Aprobación definitiva por el Pleno y publicación.

Tras la aprobación, es conveniente elaborar una versión resumida del presupuesto para su difusión exterior (no oficial), y su publicación en la web municipal, que sea más legible para la y el ciudadano medio. Aunque también debe considerarse la opción de publicar los presupuestos completos en la web.

2. Actualización del Cuadro de Mando del Ayuntamiento, y de los sistemas de seguimiento y control

Al igual que se ha hecho en las Áreas, es tras la finalización de todo el proceso cuando procede crear o actualizar el Cuadro de Mando del Gobierno local, siguiendo un esquema similar:

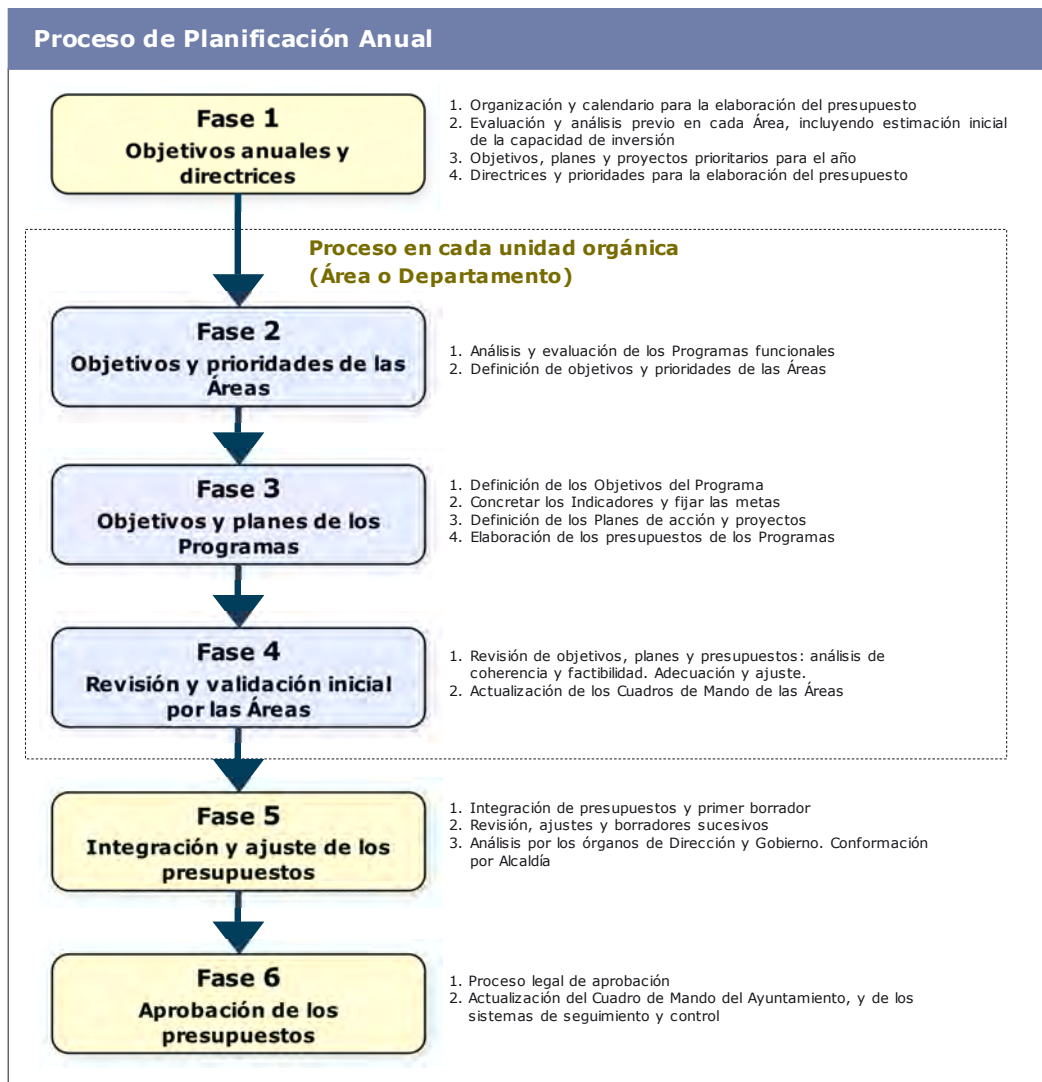
- Configuración del Mapa Estratégico o mapa de objetivos.
- Selección de los indicadores más adecuados, tomando en consideración el criterio apuntado de periodicidad de los indicadores.
- Análisis global del Cuadro de Mando, completándolo en los aspectos necesarios, hasta que refleje y “transmita” las prioridades estratégicas del gobierno local.

Finalmente, es necesario definir el sistema de seguimiento y control del Plan Anual. Como se ha apuntado en el módulo 2, es conveniente, casi necesario, disponer de alguna herramienta informática que soporte este seguimiento. De otro modo, el riesgo de que el intento se quede en el camino se acentúa.

3.8. Recapitulación

En este módulo se ha pretendido aportar un esquema metodológico para integrar la definición de objetivos en la presupuestación anual, esquema que se resume en el gráfico siguiente.

3. Proceso metodológico de elaboración del presupuesto

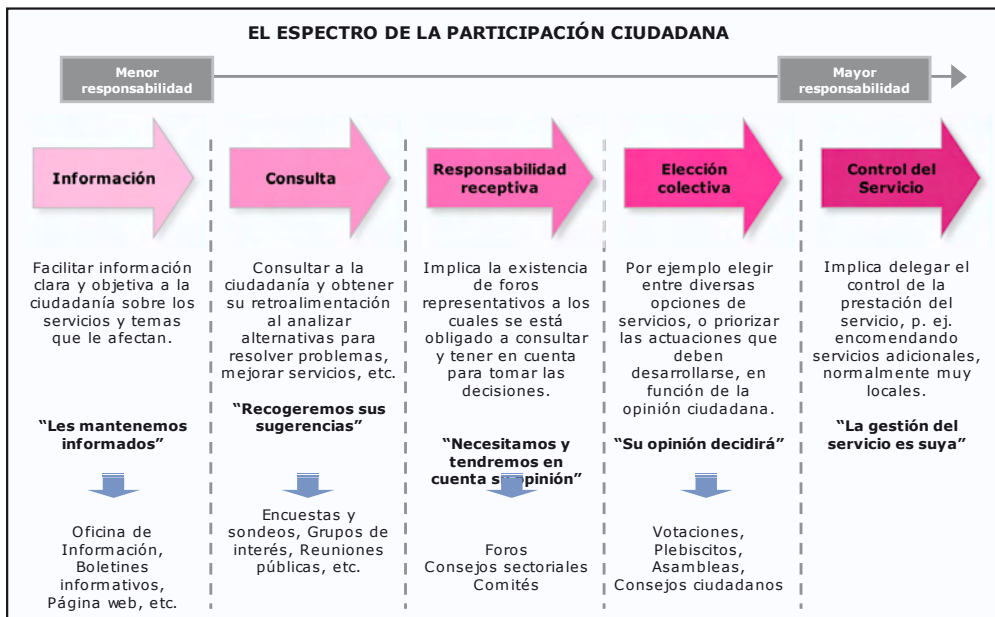


Pero como en todo, los problemas y dudas surgen en la práctica, cuando se aborda la puesta en marcha. No es sencillo, como demuestra las escasas experiencias reales, pero es un camino que hay que empezar a recorrer, para poder responder al reto que toda administración tiene de ser eficiente y aportar valor a la ciudadanía.

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE PRESUPUESTOS

En los últimos años, tras la gran notoriedad adquirida por experiencias como la de la ciudad brasileña de Porto Alegre, muchos municipios están apostando por una mayor involucración de la ciudadanía en la gestión pública, mediante la ampliación de los derechos de participación y decisión, y están surgiendo nuevas formas de participación en los procesos de planificación y decisión a distintos niveles.

La participación ciudadana implica, en función de su nivel de responsabilidad, diferentes grados de compromiso real del gobierno con la ciudadanía, desde la simple consulta de opinión, hasta la decisión e incluso la co-gestión.



Fuente: Elaborado a partir de *Citizen Engagement and Public Services: Why Neighbourhoods Matter*. Office of the Deputy Prime Minister. Londres, 2005.

Esta tendencia ha supuesto incluso la regulación normativa de la participación hasta ciertos niveles. En el ámbito local, como se ha comentado en el apartado 2.1 de éste módulo, la Ley 57/2003 de Modernización del Gobierno Local recoge la obligación de incorporar procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local.

4. Participación ciudadana en el proceso de presupuestos

Sin carácter normativo, merece la pena comentar la recomendación que sobre la participación ciudadana hizo el Comité de Ministros de la Unión Europea. Recomienda a los Estados miembros definir una política de promoción de la participación de la ciudadanía en la vida pública en el nivel local, e invita a las autoridades regionales y locales a suscribir los principios enumerados en la recomendación, y a comprometerse a favor de la aplicación efectiva de la política de promoción de la participación de la ciudadanía en la vida pública local, mejorando sus reglamentaciones locales y sus mecanismos prácticos de participación.

Principios esenciales de una política de participación democrática en el nivel local

1. Garantizar el derecho de los ciudadanos a tener acceso a una información clara y completa y a participar en las decisiones importantes que afectan a su futuro.
2. Buscar nuevas vías dirigidas a reforzar el espíritu de ciudadanía y a promover una cultura de la participación democrática compartida por las comunidades y las autoridades locales.
3. Desarrollar la conciencia de pertenecer a una comunidad y estimular a los ciudadanos a aceptar la responsabilidad que les corresponde para contribuir a la vida de sus comunidades.
4. Conceder una importancia esencial a la comunicación entre las autoridades públicas y los ciudadanos, y estimular a los responsables locales para favorecer la participación de los ciudadanos, y considerar atentamente sus demandas y sus expectativas a fin de dar respuestas apropiadas a las necesidades que expresan.
5. Considerar la cuestión de la participación de los ciudadanos en su conjunto, teniendo en cuenta a la vez mecanismos de democracia representativa y formas de participación directa en el proceso decisorial y en la gestión de los asuntos locales.
6. Descartar las soluciones demasiado rígidas y permitir la experimentación, privilegiando las habilitaciones frente a las prescripciones; prever, en consecuencia, una amplia gama de instrumentos de participación, así como la posibilidad de combinarlos y de adaptar, según los casos, su utilización.
7. Partir de una profunda evaluación de la situación referente a la participación en el nivel local, fijar los hitos apropiados y prever un sistema de seguimiento que permita controlar su evolución, a fin de identificar las causas de las tendencias positivas o negativas en la participación de los ciudadanos y medir el impacto de los mecanismos adoptados.
8. Hacer posible los intercambios de información sobre las mejores prácticas de participación entre los ciudadanos de un mismo país y los de diferentes países, sostener el aprendizaje recíproco de las entidades locales sobre la eficacia de los diversos métodos de participación y garantizar que el público sea informado plenamente de toda la gama de oportunidades disponible.
9. Conceder una atención especial a la situación de las clases de ciudadanos que se enfrentan a las mayores dificultades para participar activamente o que quedan al margen de la vida pública local.
10. Reconocer la importancia de una representación equitativa de las mujeres en la política local.
11. Reconocer el potencial que los niños y los jóvenes representan para el desarrollo duradero de las comunidades locales y destacar el papel que pueden jugar.
12. Reconocer y potenciar el papel de las asociaciones y las agrupaciones de ciudadanos como socios esenciales del desarrollo y del mantenimiento de una cultura de la participación, y como fuerza de entrenamiento para la práctica de la participación democrática.
13. Movilizar los esfuerzos conjuntos de las autoridades en todos los niveles territoriales, siendo cada una de ellas responsable de la aplicación de las acciones apropiadas que sean de su competencia, sobre la base del principio de subsidiariedad.

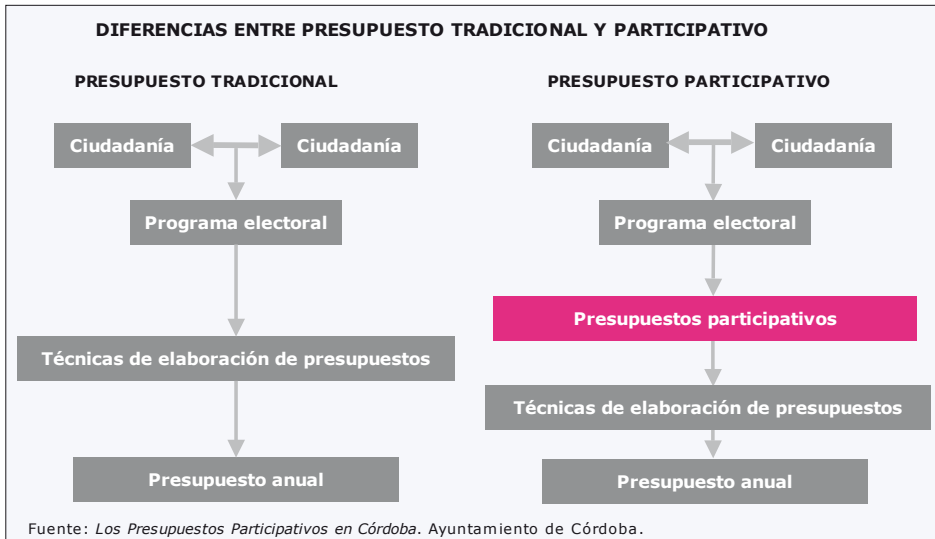
Fuente: Recomendación N° (2001)19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local. Aprobada el 6-12-2001.

Una de las fórmulas de participación que está siendo cada vez más utilizada, aunque aún no frecuente, es el de la participación en los presupuestos, los presupuestos participativos.

Incluimos en este apartado unos apuntes básicos sobre el tema, por su relación con el proceso de presupuestación recogido en este Módulo, que sólo quieren situar el tema en su dimensión, comentando los diversos enfoques existentes, y apuntando unos criterios básicos a tener en cuenta antes de abordar un proceso de este tipo.

¿Qué es el presupuesto participativo?

El presupuesto participativo es un modelo orientado a permitir la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones económicas y la gestión del presupuesto público. Propone una nueva forma de relación entre la ciudadanía y el gobierno municipal, que supone una mayor implicación en las decisiones sobre los recursos públicos.



Las formas de participación en materia de presupuestos pueden variar mucho. Desde el derecho que existe a realizar alegaciones al presupuesto, hasta fórmulas más comprometidas, que someten a decisión ciudadana una parte del gasto presupuestario.

Existen ya varias experiencias de presupuestos participativos. Entre las primeras iniciativas, que se vienen desarrollando desde el año 2000, se encuentran las de Rubí y San Feliu de Llobregat, dos municipios del área metropolitana de Barcelona. Otras muchas ciudades como Albacete Sevilla, Sabadell, Córdoba o Donostia-San Sebastián, están experimentando gradualmente distintas formas de presupuesto participativo.

Las variables que entran en juego son múltiples:

- **El porcentaje de gasto asignado.** Desde experiencias “minimalistas” en las que se debate menos del 2% del presupuesto total, o hasta el 20% del presupuesto de inversión, hasta ciudades que debaten una parte significativa de su presupuesto de inversión, incluso hasta el 100%.
- **El grado y tipo de participación ciudadana** a lo largo del proceso de presupuestación. Desde la mera consulta, hasta la elección colectiva en la que puede participar el conjunto de la ciudadanía, pasando por la participación de determinados colectivos (asociaciones, entidades, etc.)
- **La lógica del proceso participativo.** Puede tratarse de un enfoque territorial (barrios), acotado a inversiones pequeñas y medias en obras y equipamientos. O sectorial, con un carácter más global sobre políticas complejas (urbanísticas, sociales, etc.) y con enfoque a medio-largo plazo. O una combinación de ambas.
- **La aplicación de criterios técnicos y/o económicos.** En algunos casos el proceso participativo puede incluir consideraciones técnicas y económicas, mientras que en otros se limita a proponer actuaciones, independientemente de su coste y viabilidad técnica.

4. Participación ciudadana en el proceso de presupuestos

¿Quiénes son las y los actores y los y las destinatarias?

El Presupuesto Participativo debe ser un espacio abierto al **conjunto de la ciudadanía local**, tanto a los y las ciudadanas que participan desde entidades y colectivos, como a las personas que lo hacen título individual. Toda la ciudadanía ha de tener la posibilidad de participar en el proceso.

El siguiente esquema ilustra las y los distintos actores y sus roles en relación con el desarrollo de los Presupuestos Participativos:



¿Cuál es el alcance?

El proceso del Presupuesto Participativo debe ser gradual, aplicándose en un principio a una parte del presupuesto asociada con los gastos en mantenimiento, mejoras e inversiones en equipamientos y servicios básicos, y en un porcentaje que deberá ser establecido previamente, hasta ampliarlo, en función de la experiencia adquirida, a otras partes del presupuesto.

Aunque pudiera alcanzar incluso hasta los ingresos (tasas, impuestos, etc.) y a los gastos “estructurales” o de funcionamiento básico de los servicios, la mayor parte de las experiencias existentes en nuestro entorno se limitan al primer tipo de gastos. Abordar los otros campos, de mayor calado, con responsabilidad, sólo puede hacerse desde una perspectiva temporal más amplia, plurianual, como la que aportan el Plan Estratégico o el de Legislatura.

¿Existe una metodología concreta?

No existe un modelo único para la implantación de un proceso de Presupuesto Participativo, ya que debe adaptarse a la realidad concreta de cada municipio, en cada momento. Además, un objetivo debe ser que el proceso sea también definido de modo participativo, y no se aplique un modelo preestablecido.

No obstante, existen una serie de pautas básicas que suelen ser comunes:

- Es un proceso de aprendizaje y formación que se debe construir de forma gradual. Ello requiere además, la puesta en marcha de un amplio periodo de gestación del modelo de trabajo para la implantación del proceso.
- Requiere un cambio de papeles por parte de las y los responsables técnicos y políticos, y del personal funcionario.
- Requiere del establecimiento de unas normas de funcionamiento formalizadas, inmutables y conocidas por todos, y de unos criterios para la toma de decisiones sobre la distribución de los fondos públicos que sean objetivos, impersonales y universales, que no permitan que ningún sujeto político pueda obtener una posición privilegiada. Unas normas de idéntica validez para toda la ciudadanía y en la totalidad de las decisiones.,

4. Participación ciudadana en el proceso de presupuestos

- El proceso debe poder mantenerse en el tiempo.
- El proceso debe poder entroncarse con la elaboración del presupuesto general del Ayuntamiento. Por tanto, el presupuesto participativo debería iniciarse una vez aprobado el presupuesto anterior, y finalizarse en septiembre u octubre.

¿Qué fases tiene el proceso del Presupuesto Participativo?

Tal y como se ha comentado, es fundamental que cada Ayuntamiento establezca las fases del proceso adaptándolas a su propia realidad y a los objetivos que persigue.

No obstante, independientemente del modelo que se aplique, éste deberá contar necesariamente con un esquema de trabajo, definido y consensuado, que contemple unas determinadas fases de carácter básico: Información, Presentación de Propuestas, Valoración de Propuestas y Debate y Resolución de Propuestas.

A modo de referencia, incluimos un esquema más o menos estándar de un proceso básico de Presupuesto participativo.

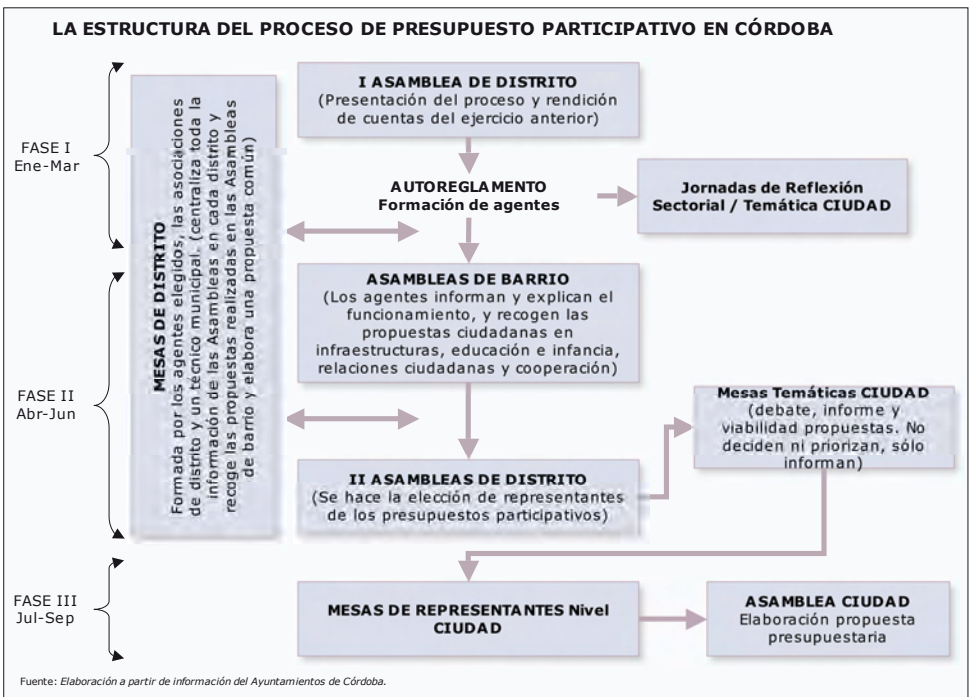


Y recogemos dos ejemplos del proceso de Presupuesto Participativo que se están aplicando actualmente. El primero, que se aproxima a los planteamientos realizados en ciudades como Donostia-San Sebastián o Segovia por tratarse de proyectos incipientes, es un proceso limitado a una parte del gasto en inversiones y mantenimiento de equipamientos y servicios básicos.



4. Participación ciudadana en el proceso de presupuestos

El segundo, de la ciudad de Córdoba, es más complejo (trascurrieron dos años desde la definición de la metodología y la formación de los participantes hasta su implantación y puesta en marcha). Además de decidir el destino de una parte de los presupuestos de inversión, se establecen cuatro áreas temáticas para la priorización de determinados programas y servicios: educación e infancia, participación ciudadana, cooperación y solidaridad e infraestructuras. En este caso además, existe una organización de Grupos de trabajo atendiendo a los dos ámbitos, el territorial y el temático.



Sea cual sea el modelo elegido, implantar un proceso de presupuestación participativa no es sencillo, y son muchos los obstáculos a superar. Para evitarlos, pueden hacerse unas recomendaciones básicas, asociadas a los aspectos claves para el éxito del proceso.



Factores clave a tener en cuenta al abordar los Presupuestos participativos

1. Tener una absoluta convicción y **decisión en el mantenimiento en el tiempo** de los presupuestos participativos, en su no marcha atrás, al menos por un período de tiempo amplio. Es mejor no hacer nada, que hacerlo sólo un año o dos.
2. **Ir poco a poco**, iniciando el proceso con un alcance limitado en cuanto al tipo y volumen de los recursos a debatir. Evaluar la conveniencia de iniciar experiencias pilotos, por barrios o por áreas.
3. Comunicar de modo riguroso y claro, el alcance del proceso, **evitando** campañas o mensajes que infundan **excesivas expectativas, no realistas** sobre el mismo, y que pueden desestabilizarlo gravemente.
4. Asumir y aceptar la **inevitable pérdida del poder de decisión** que va a suponer para las y los responsables políticos, al tener que compartirlo, al menos en algunos ámbitos.
5. Es necesaria una importante **implicación y dedicación del conjunto de responsables y del funcionariado** técnico del Ayuntamiento, en la formación, interlocución con los y las participantes, y sobre todo, análisis, valoración y evaluación de las propuestas.
6. **Reglamentar claramente el proceso** de participación, elaborando una normativa específica, que:
 - Identifique y defina el papel de los/las diferentes participantes, incluyendo a la ciudadanía no adscrito a ninguna asociación
 - Defina la lógica territorial y temática de los foros o asambleas.
 - Las reglas de funcionamiento.
 - Los calendarios.
 - Los niveles de vinculación de las propuestas.
 - Los criterios de priorización y selección.
 - Etc.
7. **Definir claramente los criterios para la selección de las propuestas.** Pueden ser: rentabilidad, sostenibilidad, población afectada, gravedad o emergencia de las situaciones a las que afecta, impacto futuro social, económico, etc.
8. **Dar importancia a la necesaria formación a la ciudadanía** y asociaciones participantes, en aspectos como el funcionamiento básico de un Ayuntamiento, los criterios económicos y presupuestarios, técnicas de análisis y diagnóstico, etc.