# GUÍA DE GESTIÓN POR OBJETIVOS PARA LOS AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

## INDICE RESUMEN

Presentación

Introducción

MÓDULO 1

Gestión por Objetivos: Visión general

MÓDULO 2

Sistemas de Indicadores

MÓDULO 3

Planificación Estratégica

MÓDULO 4

Planificación anual y Presupuestación

MÓDULO 5

Control de Gestión y Rendición de cuentas

MÓDULO 6

Soporte organizativo y de gestión

# Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

## Presentación

# PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

Pello Gonzalez Argomaniz
Diputado Foral de Hacienda y Finanzas

# Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

## Índice

# ÍNDICE

## MÓDULO 1
## Gestión por Objetivos: Visión general


**1. LOS RETOS DE MODERNIZACIÓN Y MEJORA ..... 19**
1.1. Modernización de la Administración Pública ..... 19
1.2. Los actuales retos en la Administración Municipal ..... 22

**2. LA GESTIÓN POR OBJETIVOS ..... 25**
2.1. Concepto de Gestión por Objetivos ..... 25
2.2. La Gestión por Objetivos en la Administración Pública ..... 26

**3. MODELO DE GESTIÓN POR OBJETIVOS PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ..... 30**


## MÓDULO 2
## Sistemas de Indicadores


**1. INTRODUCCION: LA NECESIDAD DE UN MODELO ..... 35**

**2. MODELOS DE INDICADORES, O DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO ..... 37**
2.1. El Modelo Lógico de indicadores ..... 37
2.2. El modelo del Cuadro de Mando Integral ..... 43
2.3. Cuadro de Mando Integral para Ayuntamientos ..... 47
2.4. Relaciones entre los modelos, y cuando usarlos ..... 52

**3. USO DE INDICADORES EN LA GESTIÓN MUNICIPAL ..... 54**
3.1. Distintos sistemas para diferentes necesidades ..... 54
3.2. Sistemas de indicadores externos, de referencia ..... 55
3.3. Sistemas de indicadores para la gestión interna ..... 57

**4. DISEÑO E IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES ..... 63**
4.1. Proceso metodológico a seguir ..... 63
4.2. Características del sistema de medición y de los indicadores ..... 67
4.3. El papel facilitador de la tecnología ..... 68

# MÓDULO 3
## Planificación Estratégica


**1. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL ÁMBITO LOCAL ..... 73**
1.1. La necesidad de planificar ..... 73
1.2. Diferentes tipos de planes: panorama general ..... 75
1.3. Un modelo integral de planificación municipal ..... 77
1.4. Factores clave a considerar para definir el modelo de planificación ..... 80

**2. PROCESO METODOLÓGICO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL ..... 81**
2.1. Visión general ..... 81
2.2. Fase de Organización del proceso ..... 82
2.3. Fase de Diagnóstico del municipio ..... 86
2.4. Fase de Visión estratégica ..... 94
2.5. Fase de Planificación ..... 96
2.6. Bases para la implantación y seguimiento ..... 106
2.7. Recapitulación ..... 106

**3. EL PLAN DE LEGISLATURA ..... 109**
3.1. Por qué y para qué un Plan de Legislatura ..... 109
3.2. La participación ciudadana ..... 110

**4. PROCESO METODOLÓGICO DEL PLAN DE LEGISLATURA ..... 111**
4.1. Visión general ..... 111
4.2. Fase de Organización del proceso ..... 112
4.3. Fase de Diagnóstico estratégico ..... 114
4.4. Fase de Misión, Ejes y prioridades estratégicas ..... 121
4.5. Fase de Evaluación interna y propuestas de las Áreas ..... 128
4.6. Fase de Integración del Plan ..... 130
4.7. Fase de Aprobación y difusión ..... 131
4.8. Recapitulación ..... 135


# MÓDULO 4
## Planificación anual y Presupuestación


**1. LA NECESIDAD DE INTEGRAR OBJETIVOS EN EL PRESUPUESTO ..... 139**

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

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

**4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE PRESUPUESTOS ..... 183**

# MÓDULO 5
## Control de Gestión y Rendición de cuentas

**1. INTRODUCCIÓN ..... 193**

**2. CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: MARCO NORMATIVO ..... 195**
2.1. Seguimiento de la gestión por parte del Pleno ..... 195
2.2. Liquidación del Presupuesto y Cuentas Anuales ..... 195

**3. CONTROL DE GESTIÓN INTERNO ..... 198**
3.1. Enfoque y objetivos del control de gestión interno ..... 198
3.2. Procedimiento de control ..... 200
3.3. Control presupuestario ..... 201
3.4. Seguimiento de planes de acción y proyectos ..... 202
3.5. Seguimiento de objetivos: Cuadros de Mando ..... 204

**4. RENDICIÓN DE CUENTAS ..... 205**
4.1. Conceptos generales ..... 205
4.2. Información durante el año ..... 207
4.3. Informes anuales de Gestión o de Resultados ..... 208
4.4. Evaluación del cumplimiento de objetivos del Plan de Legislatura ..... 212

# MÓDULO 6
## Soporte organizativo y de gestión

**1. EXIGENCIAS DE LA GESTION POR OBJETIVOS EN LA ORGANIZACIÓN ..... 217**

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

2.5. Modelos organizativos municipales existentes ..... 227
2.6. Los modelos preponderantes en nuestro entorno ..... 229
2.7. Tendencias en los modelos organizativos ..... 229

**3. ASPECTOS CLAVE EN EL DISEÑO DE LA ORGANIZACIÓN ..... 231**
3.1. Puntos a analizar en el proceso de revisión ..... 231
3.2. Organización política y diferenciación de las funciones política y técnica ..... 231
3.3. La estructura organizativa funcional o técnica ..... 233

**4. EL SISTEMA DE DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN ..... 237**
4.1. Necesidad de órganos de dirección y coordinación ..... 237
4.2. El Comité de Gestión Interna ..... 240
4.3. Los Comités de Área ..... 244

**5. LA NECESIDAD DE CAPACITACIÓN PARA LA GESTIÓN: DESARROLLO DE COMPETENCIAS ..... 247**

Guía de Gestión por Objetivos
para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

# Introducción

# INTRODUCCIÓN

## Objetivos de la Guía

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

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

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

## Enfoque y contenidos de la Guía

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

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

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

Estos ciclos de gestión en las administraciones locales consisten en:

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

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

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

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

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

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

# Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

*Módulo 1*

## Gestión por Objetivos: Visión general

# 1. LOS RETOS DE MODERNIZACIÓN Y MEJORA

## 1.1. Modernización de la Administración Pública

Tradicionalmente, se ha considerado a las administraciones como aparatos de tipo burocrático. El énfasis en la legalidad y en el cumplimiento de las normas dio lugar a unas administraciones públicas de tipo garantista, centradas en el procedimiento y en el control del gasto, más que en el resultado y en el servicio a la ciudadanía.

En las últimas dos décadas, y principalmente en los países de la OCDE, se han abordado importantes reformas de los sectores públicos. Se acuñó un término que identificaba a estas tendencias renovadoras, *Nueva Gestión Pública* (*New Public Management*), difícil de definir, pues engloba muchos modelos de gestión y conceptos diferentes: descentralización, servicios centrados en el ciudadano, gestión por objetivos, eficiencia y emulación de la competencia, externalización, renovación ética, participación, etc.

**Rasgos que identifican a las reformas de la nueva gestión pública, según la OCDE**

Hay unos rasgos comunes que identifican las reformas, y es que éstas están orientadas a:

- Devolver autoridad, otorgar flexibilidad.
- Asegurar los resultados (*performance*), el control y la responsabilización y rendición de cuentas (*accountability*).
- Desarrollar la competencia y la elección.
- Proveer a la ciudadanía servicios y trato adecuados.
- Mejorar la gestión de los recursos humanos.
- Explotar las capacidades de las tecnologías de la información.
- Mejorar la calidad de la regulación.
- Fortalecer las funciones de gobierno en su centro o núcleo.

Fuente: OCDE. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD countries*. París, 1995.

La nueva gestión pública es en general más descentralizada y cercana, más orientada hacia los resultados y al servicio de la ciudadanía.

En este marco de modernización, cada vez se incide más en los objetivos de eficacia (en que medida se alcanzan los objetivos), eficiencia (gastar mejor, alcanzar los objetivos a un menor coste), y calidad (satisfacer las expectativas de los ciudadanos).

Resaltamos cinco de los cambios más destacables desde la perspectiva de la gestión por objetivos, objeto de esta Guía:

1. Énfasis en los resultados, en el rendimiento o desempeño (*performance*).
2. Importancia de la responsabilización y rendición de cuentas (*accountability*).
3. Cambios en las estructuras organizativas y de gestión.
4. Descentralización y autonomía.
5. Una nueva cultura y una ética pública moderna.

## RESULTADOS, O EFICIENCIA

El esfuerzo en mejorar el rendimiento o desempeño, los resultados de las administraciones públicas, es uno de los principales rasgos distintivos ("*creando un gobierno que funcione mejor y cueste menos*", en palabras del ex-vicepresidente norteamericano Gore).

Bajo el nombre de *Performance Management*, o Gestión por Objetivos y Resultados**,** se engloba tanto la propia fijación de objetivos, como el posterior seguimiento y evaluación.

Las razones para potenciar la gestión en base a resultados son principalmente cuatro:

1. **Para mejorar la propia eficiencia y el cumplimiento de objetivos**. Concretar los objetivos, y perseguirlos, medir y mejorar.
2. **Para mejorar la toma de decisiones en los procesos de presupuestación**, apoyándose en información real de costes y niveles de calidad, y no sólo en modelos históricos continuistas e incrementales.
3. **Para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas** por parte de las gestoras y gestores públicos ante la sociedad. Una definición clara de los objetivos que se quieren alcanzar, de los que realmente se alcanzan, y de lo que todo ello cuesta, permitirá a la ciudadanía opinar y tomar decisiones de modo informado.
4. **Para estimular la productividad y la mejora**, reduciendo costes e incrementando la calidad. La gestión por objetivos permite crear o generar incentivos que estimulen la creatividad, la implicación de las personas, y la mejora.

## RENDICIÓN DE CUENTAS

No hay que relegar la **importancia de la transparencia y la información**. La transparencia no sólo es cumplimiento de normas, reflejo fiel y cuentas claras para la sociedad y los órganos fiscalizadores correspondientes. Es también:

1. **Claridad en la finalidad y objetivos de las políticas y programas**, y en los beneficiarios o público objetivo de las mismas. Esto exige que los presupuestos incorporen no sólo gastos e ingresos, sino objetivos en su sentido amplio.
2. **Adecuación de la información para su mejor comprensión por la ciudadanía**, haciéndola más inteligible y facilitando su interpretación. La ciudadanía está en su derecho de exigir información clara. Los presupuestos y las cuentas públicas son instrumentos complejos, lo que aconseja adaptar la información a las destinatarias y destinatarios.
3. **Información pública**, y aplicación de los principios anteriores incluso cuando la información no sea favorecedora para la y el que la debe emitir. La información sobre la ejecución de las políticas públicas y sus resultados debe estar **basada en hechos y datos**, no en opiniones y valoraciones subjetivas, más cercanas a la publicidad. Esta veracidad exige la previa definición de los objetivos, lo que nos lleva de nuevo al punto primero.

## CAMBIO EN LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS Y DE GESTIÓN

Las exigencias de resultados crean un nuevo marco de responsabilidad, que, en el ámbito interno, requiere:

- Dotarse de estructuras organizativas que favorezcan el ejercicio de la responsabilidad y la orientación a los resultados.
- Revalorizar y legitimar el papel de la gestión, mediante el fortalecimiento de las funciones directivas.
- Reconocer la importancia de las personas, realizando una gestión de recursos humanos avanzada.

Y desde el punto de vista externo, obliga a mirar mucho más hacia afuera a la hora de buscar estímulos y referencias en la prestación de los servicios públicos:

- Desde la perspectiva de la demanda, hay que incrementar la importancia de la usuaria y usuario en la prestación de los servicios, mediante mayores niveles de participación, información, y mayores exigencias de calidad de servicio, etc.
- Desde la perspectiva de la oferta, otras administraciones similares y en muchos casos también la iniciativa privada, aparecen cada vez más como una referencia a la hora de evaluar los niveles de eficacia, productividad o economía, además de cómo alternativa para la transferencia de la gestión, en diferentes grados.

## DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA

Otra de las tendencias más claras, también en el campo de la arquitectura organizativa, es la descentralización, a través, entre otras cosas, de la creación de organismos con mayor autonomía, y de agencias públicas. Aunque esto se ha dado más en los niveles de gobierno central y regional, también se ha producido en el nivel local.

Son organismos que si bien siguen bajo el control político, disponen de un mayor grado de autonomía formal, y mayor flexibilidad y agilidad en sus actuaciones. Como todo, tienen sus ventajas e inconvenientes, por lo que su utilización debe estar restringida a los casos en que sea necesaria una autonomía de gestión clara.

Algunos de los problemas que están surgiendo como resultado de esta “administración distribuida” son, de acuerdo con la OCDE:

- Una imagen menos clara, más difusa y compleja, de la administración en su globalidad, que obliga a adaptar el control por parte del Pleno, y lo debilita.
- Mayor dificultad en coordinar el trabajo del gobierno, tanto en la definición de objetivos, como en el desarrollo de las funciones para alcanzarlos. Esto en algunos niveles puede llevar a solapes o duplicaciones de trabajo.
- Y quizá lo más importante, los riesgos inherentes para un adecuado control democrático. Cuando estos entes tienen una estructura de gobierno más compleja en la que participan otros agentes, el control político puede deteriorarse.

## UNA NUEVA CULTURA Y UNA ÉTICA PÚBLICA MODERNA

En las administraciones públicas existe una cultura “funcionarial” general, muy vinculada a valores internos, y fuertes culturas corporativistas, especialmente en los niveles más profesionalizados y cualificados. No es tan frecuente que existan culturas integradoras fuertes y sentidos de pertenencia “en positivo” (orgullo), en cada entidad u organización pública concreta.

Por ello, es necesario hacer esfuerzos para crear culturas y valores organizativos propios, ya que la cultura y el sentido de pertenencia tienen una importante influencia en el funcionamiento y en los resultados de las organizaciones, pues:

- Transmiten un sentido de identidad a las personas.
- Posibilitan un mayor compromiso e implicación personal con los objetivos de la organización, superando la visión particular de cada grupo o persona.

Un elemento importante de esa cultura es la ética y el valor de lo público, que desde su concepción genérica, social, hay que trasladar a la propia conducta personal.

**Los siete principios de conducta de la Vida Pública, según el Informe Nolan**

**Desinterés**. Quienes ocupan cargos públicos deberían tomar decisiones sólo con arreglo al interés público.

**Integridad**. Quienes ocupan cargos públicos no deberían colocarse bajo ninguna obligación financiera o de otro tipo con terceros u organizaciones que puedan influirles en el desempeño de sus responsabilidades oficiales.

**Objetividad**. Al resolver sobre asuntos públicos, incluidos los nombramientos, la contratación pública, o la recomendación de personas para recompensas y beneficios, quienes ocupan cargos públicos deberían elegir por razones de mérito.

**Responsabilidad**. Quienes ocupan cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante el público, y deberían someterse a procedimientos de control que fueran apropiados para su cargo.

**Transparencia**. Quienes ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible, en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la información sólo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público.

**Honestidad**. Quienes ocupan cargos públicos tienen la obligación de declarar todos los intereses privados relacionados con sus responsabilidades públicas y de tomar medidas para solucionar cualquier conflicto que surja, de tal forma que protejan el interés público.

**Liderazgo**. Quienes ocupan cargos públicos, deberían fomentar y apoyar estos principios con su liderazgo y su ejemplo.

Fuente: *Normas de conducta para la vida pública (Informe Nolan).* Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, 1996. A partir del original en inglés: *Standards in public life: first report of the Committee on standards in public life (Chairman: Lord Nolan).* London: HMSO, 1995. <http://www.public-standards.gov.uk/publications/1st_report.aspx> [Consulta: febrero 2007].

Mejorar la imagen pública y la valoración del funcionariado por parte de la sociedad, en general poco considerado, es también un reto importante, que la propia administración debe esforzarse en alcanzar, mediante el trabajo bien hecho.

## 1.2. Los actuales retos en la Administración Municipal

Los cambios en la sociedad en los últimos tiempos, han generado unas mayores exigencias también para las administraciones locales. Éstas tienen unas particularidades propias, derivadas principalmente de sus competencias y ámbito de actuación territorial, aunque también de su particular organización, especialmente la política.

En el nivel específicamente municipal, con las necesidades más inmediatas cubiertas, ya no es tan obvio en qué gastar el dinero: la prestación de servicios básicos va a ser siempre una necesidad, pero las funciones de promoción, impulsoras y dinamizadoras, de todo tipo (económica, tecnológica, cultural, social, etc.), adquieren cada vez mayor relevancia.

La reflexión sobre a qué dedicar los recursos y cómo priorizar las actuaciones municipales es cada vez más importante, y sólo puede hacerse sobre la base de una adecuada reflexión estratégica municipal: una visión estratégica del modelo de municipio que oriente la definición de objetivos y el diseño de planes y programas.

En resumen, hay que superar el rol puramente de administración de lo local, e ir a un rol de gobierno con liderazgo político y un cada vez mayor liderazgo social. Esto va a exigir una mayor dedicación a dos tareas fundamentales: la reflexión sobre las actuaciones y prioridades del equipo de gobierno, y las interacciones con los ciudadanos, los agentes sociales y económicos, y el resto de las administraciones.

Muchos y muy diversos, a la vez que complejos e interrelacionados, son los retos y desafíos de futuro para las entidades locales. Intentando evitar una relación exhaustiva, destacamos los siguientes:

- El reto de la **dirección estratégica y el liderazgo** social. Hay que orientar la acción del gobierno local desde una fijación de prioridades estratégicas, y desde la dirección y liderazgo político, buscando la participación de los diferentes agentes implicados.

- Asociado a ello, el reto de la reconsideración del papel del municipio en un marco territorial y económico más amplio, lo que implica el **desarrollo de mayores capacidades de gestión relacional**:
  - Por un lado, la situación de los municipios en su ámbito comarcal y territorial amplio, con repercusiones tanto en la planificación territorial como en el desarrollo de servicios supramunicipales.
  - Y por otro, la necesidad de multiplicar las redes y relaciones con los diferentes agentes económicos, tecnológicos, culturales, sociales, etc., y con otras administraciones, desarrollando sus capacidades de colaboración y coordinación que le permitan promover proyectos cada vez más complejos, que creen riqueza y valor para el municipio.
- El reto de **avanzar hacia municipios cada vez más habitables y sostenibles**. Unos municipios humanos, habitables, para vivir y trabajar, socialmente cohesionados, y sostenibles: conservación ambiental, transporte público, zonas verdes, reciclaje, consumo de energía, arquitectura sostenible y eficiente energéticamente, etc.
- **El reto de la modernización, la eficacia y la calidad**: una administración transparente, moderna y eficiente, con servicios públicos de calidad. Esto pasa inevitablemente por:
  - El desarrollo de estructuras organizativas y de gestión cada vez más ágiles y adaptables, y una adecuada utilización de los diferentes tipos de gestión de los servicios públicos.
  - Una adecuada explotación de las potencialidades de las nuevas tecnologías, tanto para la propia prestación de los servicios como para el establecimiento de nuevos cauces de participación y comunicación.
  - La implantación de sistemas de gestión de calidad, gestión de procesos, dirección por objetivos y resultados, etc.
- Y, como base y soporte imprescindible para todo ello, **el reto de la gestión de los Recursos Humanos**. Mejorar la calidad, el servicio y la eficiencia no será posible sin el adecuado desarrollo de las personas, de sus conocimientos, capacidades y actitudes. Esto va a exigir actuaciones muy diversas: el desarrollo de capacidades y competencias de gestión y de conocimientos técnicos, el reforzamiento de los valores y la cultura organizativa, y la utilización de modernos sistemas de gestión de recursos humanos.

Como apunte adicional, recogemos, resumidos, los diez problemas que dificultan la mejora de la gestión municipal, según un diagnóstico realizado en el ámbito local andaluz. Aunque responden a un análisis específico, los problemas identificados son en gran medida comunes a muchos otros ayuntamientos.

**Problemas que dificultan la mejora de la gestión municipal, y medidas para resolverlas**

| Problemas | Medidas para la mejora |
|---|---|
| Ausencia de planificación, con falta de orientación y de claridad en las definiciones y prioridades estratégicas, y poca cultura de definición de objetivos. | Es necesario planificar, contando con un Plan estratégico municipal. |
| Falta de adaptación a las nuevas demandas y a los cambios de la sociedad. | Adaptar los Ayuntamientos a las nuevas demandas sociales, mediante la evaluación continua de los servicios que se prestan y su adecuación a las demandas de los ciudadanos. |
| Inadecuado sistema de organización en los equipos de gobierno. El modelo ministerial habitual se basa en el reparto de poder entre la alcaldía y las y los concejales. Es un modelo generador de problemas, entre ellos:<br>• Visión política estanca, con insuficiente coordinación y capacidad de reflexión colectiva.<br>• Separación poco clara de funciones entre políticos y técnicos y funcionarios.<br>• La organización se amolda al reparto político, no a la importancia externa. El reparto de recursos es conflictivo. | • Mejorar el funcionamiento de los equipos de gobierno, especialmente la toma de decisiones y la coordinación.<br>• Avanzar en la coalición entre partidos. El equipo de gobierno debe tomar la iniciativa, y la planificación estratégica es un punto de inicio adecuado.<br>• Establecer con claridad los ámbitos de gestión (poder) de cada miembro del equipo de gobierno.<br>• Trabajar en la integración y cohesión de los equipos de gobierno, a la vez que reforzar las habilidades sociales y de liderazgo de sus miembros.<br>• Clarificar las relaciones políticos-funcionarios, liberando tiempo político para la relación con los ciudadanos y con los agentes sociales. |

**Problemas que dificultan la mejora de la gestión municipal, y medidas para resolverlas**

| Problemas | Medidas para la mejora |
|---|---|
| Insuficiente formación de los políticos para desarrollar una moderna gestión pública. | Hay que formar a las y los concejales para la gestión pública:<br>• En las técnicas de planificación y evaluación.<br>• En las habilidades de comunicación con la sociedad, y para transmitir y recabar información.<br>• En los conocimientos técnicos y jurídicos de sus áreas. |
| Cultura inmovilista y resistente al cambio, y una organización poco eficaz y flexible, falta de motivación. Excesiva orientación al procedimiento formal, y menos al resultado y al ciudadano; una excesiva burocracia y falta de coordinación interna y externa. | Configurar una organización flexible y eficaz:<br>• Orientadas al resultado.<br>• Orientados al ciudadano, y no a la burocracia.<br>• Que dé autonomía a las gestoras y gestores, y les permita responsabilizarse de la misma.<br>• Y permita superar las barreras de falta de motivación y valoración de los logros, la resistencia al cambio, etc. |
| Inadecuado diseño organizativo de los Ayuntamientos, con una excesiva centralización de las decisiones, y muy poca autonomía y responsabilidad en las gestoras y gestores de línea. | Idem. anterior. |
| Inexistencia de una función directiva:<br>• La creciente complejidad de la gestión ha supuesto un desajuste entre la política, la gestión y la administración.<br>• No hay conciencia de directivo, ni motivación para asumir responsabilidades de gestión, y lidiar, entre otras cosas, con la responsabilidad de dirigir a las personas. | Hay que fortalecer la función directiva:<br>• Acabar con la confusión entre función política y función directiva.<br>• Hacen falta directivos con la preparación adecuada.<br>• Hay que inculcar a los altos funcionarios la conciencia de ser directivos y exigirles resultados. |
| Sistemas de información poco desarrollados, con insuficiente explotación de las potencialidades de las tecnologías de la información en provecho de los ciudadanos y del desarrollo del municipio. | El Ayuntamiento debe integrarse activamente en la sociedad de la información y el conocimiento, explotando las potencialidades de las tecnologías de la información en provecho de los ciudadanos y del desarrollo del municipio. |
| Falta de capacidad institucional que dificulta la implantación de políticas, especialmente las innovadoras, y el análisis y reflexión sobre el futuro. | Reforzar la capacidad institucional del Ayuntamiento: competencias en sistemas y herramientas avanzadas de gestión, y dotarse de recursos que le permitan la visión con una perspectiva de largo plazo, por encima del día a día. |
| Debilidad e indefinición del proceso de modernización, con insuficientes avances en ámbitos como la calidad, mejora continua, gestión de procesos, dirección por objetivos, etc. | Abordar el proceso de modernización y cambio. |

*Fuente*: *Varona Arciniega, J. A. Propuesta de una Nueva Gestión Municipal.* Dirección General de Administración Local, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, 2002.

# 2. LA GESTIÓN POR OBJETIVOS

## 2.1. Concepto de Gestión por Objetivos

Dicho de un modo rápido, la gestión por objetivos es simplemente gestionar para alcanzar resultados: realizar una rigurosa definición de objetivos y orientar toda la organización hacia el logro de los objetivos marcados.

Esto implica varias cosas obvias, que son las bases de la gestión por objetivos:

- Que los resultados que se espera alcanzar mediante los diferentes servicios y programas, están claramente definidos y articulados.
- Que se han definido unas medidas claras que permiten evaluar el éxito o cumplimiento de los objetivos.
- Que los resultados que se van alcanzando se monitorizan de modo continuo.
- Y que se informa de los mismos de un modo claro y creíble, fiable, tanto a las gestoras y gestores como a los responsables políticos y a la ciudadanía.

El primero de los puntos anteriores puede parecer el más sencillo, pero es el más complejo conceptualmente, además de ser el más importante, especialmente en el ámbito público. Las y los responsables políticos y gestoras y gestores deben tener una clara visión de las metas y los impactos a largo plazo deseados, hacia los que deben orientarse las políticas y programas a diseñar.

La gestión por objetivos pivota por tanto sobre los siguientes elementos:

- Planificar en base a objetivos, tanto a largo plazo, en la planificación estratégica, como en la operativa.
- Medir los resultados y evaluar el cumplimiento de objetivos.
- Informar sobre los objetivos y resultados, y no sólo sobre los presupuestos.
- Y establecer un compromiso con la gestión por objetivos, lo que significa, entre otras muchas cosas, adecuación y desarrollo de capacidades organizativas, liderazgo, desarrollo de cultura, compromiso personal, etc.

**¿Qué es Gestionar por Resultados?**

Gestionar por Resultados significa orientarse a resultados en todos los aspectos de la gestión. Las organizaciones de éxito tienen una clara visión de para qué existen, qué quieren alcanzar, y cómo de bien o mal lo están haciendo. Planifican su trabajo teniendo en mente un conjunto claro de objetivos, actividades, resultados e impactos finales, y elementos de medida. Para conocer su progreso, miden y evalúan según avanzan. Ajustan sus planes y enfoques según sea necesario, sobre la base de lo aprendido. Emiten informes públicos sobre sus resultados, haciéndolos más explicables (para el Parlamento y los canadienses) y aportan por tanto una base para el diálogo sobre futuras decisiones.

Fuente: *Managing for Results Self-Assessment Tool*. Ottawa: Oficina del Auditor General de Canadá, Gobierno de Canadá, 2003.

El elemento central de la gestión por objetivos es la medición del desempeño, del grado de cumplimiento de los objetivos marcados. El análisis y la comparación con las metas fijadas, la toma de acciones correctoras y de reconducción y el aprendizaje de los éxitos y los errores, no son posibles sin la medición.

En el conocido libro *Reinventing Governement*[1], se resumía muy gráficamente la necesidad de medir el rendimiento:

- Lo que se mide, se hace
- Si no se miden los resultados, no se puede diferenciar el éxito del fracaso
- Si no se ve el éxito, no puede ser recompensado
- Si no se puede recompensar el éxito, probablemente se esté premiando el fracaso
- Si no se puede ver el éxito, no se puede aprender de él
- Si no se puede reconocer el fracaso, no se puede corregir
- Si se pueden demostrar los resultados, se puede lograr el apoyo público

Y ya nadie discute esta necesidad de medir para poder mejorar. La medición en las administraciones públicas es ya tan necesaria, y beneficiosa, como en cualquier otra entidad.

**¿Por qué medir y gestionar el desempeño?**

- **Los objetivos motivan**. Las personas quieren hacer bien su trabajo. Los objetivos alcanzables y ambiciosos motivan a las personas.
- **La medición impulsa la mejora**. El solo hecho de generar información y retroalimentación sobre el desempeño que se alcanza, puede ayudar a mejorar los resultados.
- **Los objetivos y la medición del desempeño ayudan a comunicar y alinear a la organización**. Comunican las prioridades y ayudan a las personas a enfocarse y alinearse con las prioridades; y también a los agentes y aliados externos que comparten las mismas metas.
- **Los objetivos y la medición del desempeño ayudan a una mejor comprensión y aprendizaje**. Ayuda a revelar las claves sobre lo que funciona o no, facilitando el aprendizaje para una mayor efectividad en el desarrollo del trabajo.
- **La gestión por objetivos refuerza la política y la democracia**. El debate sobre prioridades y objetivos es saludable y debe potenciarse. Definir claramente los objetivos e informar sobre su logro a la propia corporación municipal y a los ciudadanos, facilita el debate entre los ciudadanos y sus representantes.

*Adaptado de: Get Results through Performance Management. An Open Memorandum.* Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2001

## 2.2. La Gestión por Objetivos en la Administración Pública

Un número importante de administraciones públicas han adoptado la gestión por objetivos, de una u otra forma, y con diversos enfoques y alcances.

Los avances hasta la fecha son muy variables de unas administraciones a otras, y en general son limitados, pues implantar y consolidar la gestión por objetivos exige perseverancia y años de esfuerzo continuado.

Una de las peculiaridades que presenta el sector público en general, es la propia dificultad de medir los resultados de sus actuaciones, y por tanto de convertir en medibles sus fines y metas. Es habitual oír la idea de que "lo que nosotros hacemos (nuestra área o servicio) no se puede medir". ¿Cómo medir la actuación de un área de cultura, o de un servicio de prevención o promoción de cualquier tipo?. Muchos

[1] Osborne, David, y Gaebler, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley Publishers, 1992.

de los objetivos que pueden plantearse en este tipo de servicios o programas son de largo alcance, actúan sobre ellos diferentes administraciones e influyen factores externos muy variados.

Esto obliga a pensar no sólo en términos de resultados más inmediatos de la actividad, sino en impactos y repercusiones deseables a largo plazo, más difíciles de medir. El avance que están experimentando en los últimos años los sistemas e instrumentos para medir resultados en el sector público (por ejemplo los sistemas de indicadores de calidad de vida, de sostenibilidad, etc. que desde diversas organizaciones se van desarrollando) va facilitando en gran medida el avance.

Por tanto, al hablar de objetivos no hay que pensar sólo en los más clásicos de eficiencia o volumen de servicios, o limitarse a aquellas partes que pueden ser objeto de medición cuantitativa directa. También hay que considerar como objetivos la calidad del servicio, la atención, y muy importante, la propia adecuación de los servicios a las demandas y necesidades de la sociedad, y en definitiva, el impacto final de las actuaciones.

En resumen, el concepto de rendimiento o resultado en los ámbitos públicos es muy complejo, no es algo evidente y simple:

- La medición exige obligatoriamente la existencia de objetivos precisos, no vagos o difusos, lo que conlleva la necesidad de su cuantificación.
- Pero muchos de los servicios y temas importantes de gestión son en esencia cualitativos, no cuantitativos.
- Por ello, para evitar las repercusiones negativas de no medir lo importante, hay que hacer esfuerzos en reformular o completar los objetivos de tipo cualitativo con metas e indicadores precisos y evaluables.
- Pero evitando el riesgo de reducción o simplificación de temas complejos y multidimensionales a medidas simples o unidireccionales, que no conformaran un reflejo de la realidad suficientemente fiel.

Esta complejidad para definir los objetivos es una de las principales causas que ha dificultado su implantación, aunque no la única.

Otra es la ya apuntada falta de definición de prioridades estratégicas. Una buena gestión por objetivos no puede comenzar en cada uno de los programas individuales. Son los programas los que tienen que dar respuesta a los objetivos públicos.

**Resumen del diagnóstico sobre la gestión del rendimiento en la administración pública en España, según diferentes documentos de la OCDE**

1. Ha existido poca actividad en el campo de la gestión del rendimiento.
2. Los procesos presupuestarios no han variado de manera apreciable en los últimos tiempos, aunque se presenten como Presupuesto por Programas.
3. Los mecanismos de auditoría y evaluación son básicamente de naturaleza contable. El control que se realiza es de cumplimiento formal y de la legalidad, habiendo poco control de la eficacia y eficiencia de las unidades de gestión.
4. En parte se debe a que no se recaba información para éste fin, y a que los presupuestos no están estructurados en una forma que facilite el análisis del rendimiento.
5. Otro factor limitador es que, mientras que existen buenos profesionales en el campo de la auditoría, hay cierta limitación y debilidad institucional en la evaluación de programas.

El *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*, elaborado desde el Gobierno central en 2000, al identificar como un reto el desarrollo de la potencialidad de la presupuestación, llegaba a similares conclusiones que la OCDE sobre el poco avance de la gestión por programas.

La no coincidencia entre los programas presupuestarios y los planes y objetivos ha sido otro de los mayores obstáculos. La compleja estructura presupuestaria existente se mantiene casi inamovible, no se adapta a los objetivos como debería, con lo que la gestión por objetivos no encaja de modo natural en ese entramado.

Lo habitual es no incluir los objetivos en la documentación presupuestaria, o hacerlo de una forma rutinaria, y que la gestión por objetivos real, de existir, sea independiente, no integrada ni en los presupuestos ni en los posteriores controles o liquidaciones.

Una prueba de esto la tenemos en las agencias, organismos autónomos y sociedades públicas. Muchas de ellas utilizan para su gestión planes anuales o similares, en los que se definen objetivos. Pero esto rara vez se refleja con toda su riqueza y detalle en el presupuesto formal, que no está preparado para ello y considera a la organización como un único programa.

Y lo que la OCDE indica en relación con los mecanismos de auditoría y evaluación parece también evidente. No se ha desarrollado aún suficientemente la cultura de la auditoría de gestión, la rendición de cuentas (*accountability*) en sus términos más amplios, y no se le presta la debida atención ni por parte de los órganos fiscalizadores, ni, fundamentalmente, por los reguladores.

**Del Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos (Madrid, año 2000)**

"La presupuestación por programas, introducida en España en 1984, tiene como finalidad dotar de racionalidad al gasto público mediante la sustitución de un presupuesto de medios por un presupuesto de fines.

Sin embargo, no podemos hablar aún de una verdadera implantación de esta técnica presupuestaria. Uno de los mayores obstáculos para su aprovechamiento estriba en la falta de coincidencia entre los programas presupuestarios y los planes de actuación reales de las unidades administrativas; no se establecen unos verdaderos objetivos ni tampoco se fijan los indicadores que permitan medir realmente el cumplimiento del programa.

Esto ha conducido a que no exista una verdadera asignación de recursos según los fines de la administración y que no se cuenten con los medios que permitirían conocer el rendimiento de las unidades administrativas, los costes y los beneficios que reporta a la sociedad la actuación administrativa. La única discusión existente se ha instalado en la negociación interna sobre los incrementos presupuestarios, difuminándose la referencia a las necesidades de los ciudadanos y de la sociedad. Igualmente, ello ha determinado una práctica por la que los gestores que aprovechan eficientemente los créditos son penalizados, al detraerse en ejercicios posteriores los recursos ahorrados. De esta forma se ha creado una apariencia de buena gestión cuando son agotadas, al final del ejercicio, todas las dotaciones presupuestarias, con independencia de su vinculación con el logro de los objetivos asignados.

Estas circunstancias han contribuido también a que no se cuente con un verdadero sistema de información sobre el funcionamiento económico de la Administración, al mismo tiempo que ha rebajado la tensión de las organizaciones para la obtención de resultados."

En lo que se refiere al ámbito específicamente municipal, tras la aprobación de la Ley de Haciendas Locales y el reglamento presupuestario que la desarrolla, se pasó al concepto de presupuesto funcional o de programas funcionales, base para desarrollar el presupuesto por programas.

Pero lo cierto es que la mayoría de los Ayuntamientos no lo ha desarrollado, y que esa flexibilidad que la legislación permitía, no se ha usado para hacer las cosas realmente mejor, sino muchas veces sólo para cubrir el expediente, sin que los objetivos que se plasman reflejen las cuestiones verdaderamente importantes. No es raro encontrar en los programas presupuestarios objetivos que son meros indicadores de actividad interna (por ejemplo, número de reuniones o de informes), y ningún objetivo del resultado final de las actuaciones.

En resumen, muchas de las dificultades mencionadas para el avance de la gestión por objetivos, parecen evidenciar como una de las causas importantes la falta de voluntad política, de apuesta clara y de perseverancia en el esfuerzo. Los objetivos suponen más claridad y transparencia, y por tanto más compromiso y mayor nivel de exigencia.

Pero aunque poco a poco, algunas cosas están cambiando. En los últimos años, se están desarrollando iniciativas que, directa o indirectamente, deberían suponer un avance de la gestión del rendimiento en las administraciones públicas.

Tras algo más de dos años de análisis, se aprobaba el pasado diciembre el Decreto de creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, y la aprobación de sus Estatutos (R.D. 1418/2006 de 1 de diciembre). Su objeto es "la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos, y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios".

En Euskadi, el Pleno del Parlamento Vasco, en sesión del 18 de noviembre de 2005, aprobaba una proposición no de ley relativa a la **evaluación de políticas públicas**, en la que se instaba al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas a que "elabore en el plazo de dos meses un informe en el que exprese las carencias que tiene para llevar a cabo la labor de evaluación de la eficacia y la eficiencia de la actividad económico-financiera de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de su sector público, al objeto de que el Parlamento pueda tomar las medidas presupuestarias y legales oportunas para que ello sea una realidad".

El TVCP elaboró en respuesta una propuesta de actuación[2] en febrero de 2006, en la que plantea construir un modelo de evaluación, a desarrollar en un proceso con tres fases, desde el año 2006 hasta el 2008 y siguientes.

Por otro lado, también se van a producir cambios en el campo de las carreras profesionales y la evaluación del desempeño. El Proyecto de Ley de **Estatuto Básico del Empleado Público**, presentado en el Congreso en septiembre de 2006, plantea entre otras muchas cosas la **evaluación del desempeño de los empleados públicos**: "Las Administraciones públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. A estos efectos, se entiende por evaluación del desempeño el procedimiento mediante el cual se mide y se valora la conducta profesional, el rendimiento o el logro de resultados".

[2] Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. *Evaluación de Políticas Públicas: Propuesta de Actuación del TVCP/HKEE.* Vitoria-Gasteiz, 2006. <http://www.parlamento.euskadi.net/irud/08/00/003558.pdf>.

# 3. MODELO DE GESTIÓN POR OBJETIVOS PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La gestión municipal es compleja por naturaleza, y una Guía que pretenda orientar la gestión por objetivos tiene obligatoriamente que reflejar esa complejidad, e intentar integrar y abarcar todas las esferas o niveles en los que aparece el concepto de objetivo, y las principales herramientas o instrumentos que se utilizan, y no sólo algunos.

Por ello, se habla de planificación estratégica y objetivos; de presupuestos y objetivos, de cuadros de mando integral y de objetivos e indicadores, intentando dar una visión integrada de todos los procesos en los que los objetivos cumplen un papel.

La experiencia indica que igual que una casa se empieza por los cimientos, la implantación de la gestión por objetivos debe empezar desde la reflexión sobre las necesidades de los ciudadanos y desde la priorización de dichas necesidades, que es una responsabilidad política. Los Cuadros de Mando Integrales, muy de actualidad desde hace unos años, son modelos y herramientas de apoyo, imprescindibles en la mayoría de los casos, pero que necesitan de esa previa reflexión, para dotarles de contenido.

Por todo ello, los dos criterios principales que han orientado el desarrollo de la Guía son:

1. Su **estructura alrededor del ciclo de gestión**, que comienza por los procesos de planificación a medio-largo plazo, continúa con el proceso de presupuestación, en el que deben integrarse, de una vez y de modo definitivo, los objetivos, y finaliza con la rendición de cuentas a la ciudadanía.
2. La imprescindible **necesidad de concretar** los fines, los objetivos de las actuaciones municipales, en términos claros, **mediante indicadores**, y también las actuaciones y proyectos, mediante **hitos claros de cumplimiento**.

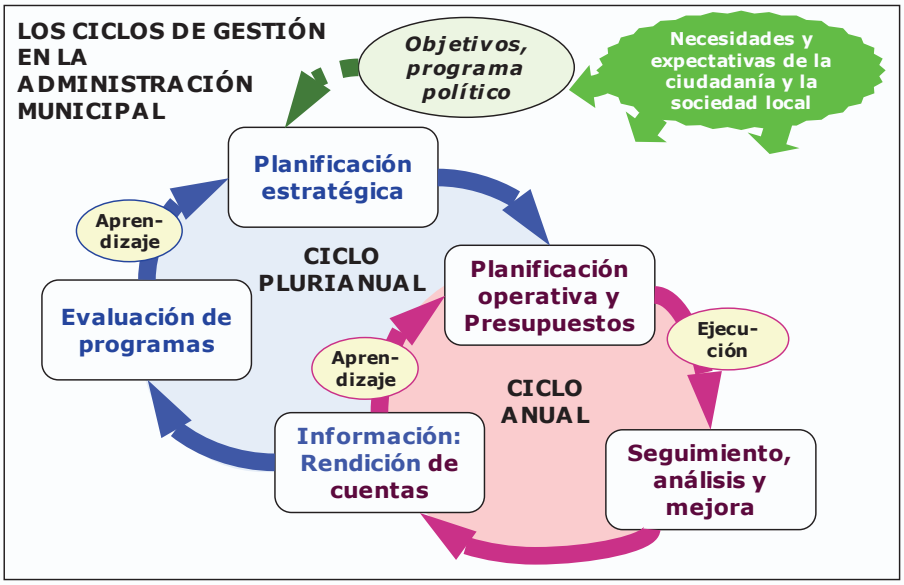
El ciclo de la gestión en las administraciones locales es un proceso continuo en el que:

- Se planifica y se presupuesta,
- Se realiza el seguimiento de la ejecución, ajustando, corrigiendo y mejorando sobre la marcha,
- Se informa de lo realizado, tanto del cumplimiento presupuestario, como de los objetivos, pues uno y otro se complementan,
- Y se evalúa la efectividad de los programas y actuaciones diseñadas para alcanzar los objetivos.

Atendiendo a la periodicidad, puede hablarse de dos ciclos interrelacionados:

- Un ciclo plurianual. Partiendo de las necesidades del municipio, de su desarrollo económico y social, y teniendo en cuenta las prioridades políticas, se definen y concretan las prioridades estratégicas a alcanzar, normalmente en forma de objetivos y proyectos de especial importancia.
  En la práctica, esto puede tener dos formas diferentes. Una planificación a largo plazo, del municipio en su conjunto: el Plan Estratégico municipal. O una planificación más a medio plazo, de la propia Corporación: el Plan de Legislatura. Aunque también hay Ayuntamientos que abordan ambos, de modo secuencial.

- Un ciclo anual, que es el ciclo de gestión básico y obligatorio de la administración, en el que se define y ejecuta el Presupuesto, incluidos los objetivos y planes que configuran los diferentes programas presupuestarios.

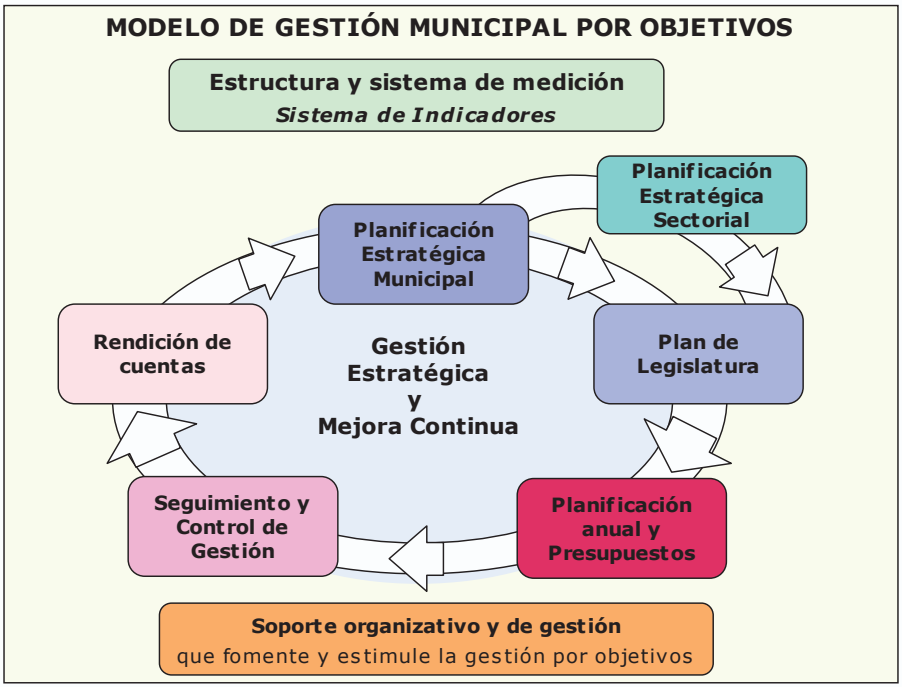



Siendo el Plan Estratégico, del Municipio y/o de la Corporación, los principales planes plurianuales, no son en muchos casos los únicos. Pueden existir planes plurianuales de carácter sectorial, o internos de algunas Áreas o Servicios (por ejemplo, Plan de Servicios Sociales, Plan de Juventud, Plan de Calidad o Modernización, etc.)

El modelo de gestión por objetivos debe dar respuesta a toda esta problemática, y por tanto, estar integrado y engarzado en los dos ciclos de gestión.

El siguiente esquema recoge el ciclo de la gestión estratégica que se propone para un Ayuntamiento, en el que debe basarse la gestión municipal por objetivos:

- Una fijación de prioridades u objetivos estratégicos definidos en unos procesos de reflexión plurianuales.
- Un despliegue de dichos objetivos, hasta los niveles operativos, de Áreas, Servicios y Programas, en un proceso anual, que incluye la elaboración de los presupuestos.
- Un control y seguimiento interno de la gestión, continuo durante el año, que posibilita, si fuera necesario, la reconducción y ajuste de la actuación estratégica.
- Una rendición pública de cuentas, que no es sólo información de ejecución presupuestaria: dado que el presupuesto incorpora objetivos, debe informarse de su cumplimiento. Y cada plan publicado, debe tener su rendición o evaluación; no sólo el presupuesto, también el Plan Estratégico y el de Legislatura.




Los módulos de la Guía responden a dicho ciclo, incluyendo además otros dos módulos que abordan aspectos comunes a todo el ciclo, que son el módulo 2 y el módulo 6.

Por tanto, tras este primer módulo de Visión general de la Gestión por Objetivos:

- El **Módulo 2**, **Sistema de Indicadores**, analiza unos modelos que ayudan a definir indicadores y sistemas completos o integrados, o Cuadros de Mando Integrales.
- El **Módulo 3** describe los procesos y resultados a obtener de la **Planificación Estratégica**, la del **Municipio**, habitualmente a largo plazo, y la del **Ayuntamiento** como Corporación, que debería ser cada 4 años, coincidente con la legislatura.
- El **Módulo 4** analiza en detalle el proceso de **Planificación anual y elaboración de los presupuestos**, haciendo especial incidencia en la necesidad de fijar objetivos e indicadores de medida.
- El **Módulo 5** trata tanto del **Seguimiento y control de la gestión**, que se realiza internamente, como de la **Rendición de cuentas** al exterior, a los ciudadanos y otros agentes, ya que ambos se basan en la utilización de información.
- Finalmente, el **Módulo 6** trata de los **aspectos organizativos y de gestión** que son clave para soportar la gestión por objetivos.

# Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

*Módulo 2*

# Sistemas de Indicadores

# 1. INTRODUCCION: LA NECESIDAD DE UN MODELO

El rendimiento de las administraciones se ha venido midiendo en términos de lo que se hace, la cantidad de bienes y servicios prestados: nuevos equipamientos, número de plazas de aparcamiento o número de usuarias y usuarios atendidos en la biblioteca. Son medidas que muestran los bienes que se producen y los servicios que se prestan, lo que la administración hace.

Estas medidas son importantes, pues muestran en qué se gasta el dinero. Pero cuando el enfoque se centra casi exclusivamente en lo que se gasta y lo que se hace, se corre el riesgo de perder de vista el para qué se hace, la perspectiva de la comunidad y la ciudadanía. ¿A cuántos usuarias y usuarios debe de atender la biblioteca? ¿El objetivo es sólo que crezca el número de usuarias y usuarios? ¿Cuanto debe crecer?.

La medición del desempeño exige claridad en lo que se va a medir y en el porqué se va a medir. Pero si bien en el sector privado, los objetivos finales son claros (cuota de mercado, resultados), en el sector público no son tan obvios.

El objetivo final de cualquier administración, cada una en su ámbito de competencias, es mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Y esto no puede medirse sólo en términos económicos, y es difícil medirlo en términos cuantitativos. Los objetivos últimos de las administraciones tienen muchas facetas diferentes, son múltiples y variados.

Esta diferenciación entre lo que se hace (medidas de actividad) y lo que se quiere alcanzar finalmente con ello (impacto en los ciudadanía), no es tan grande en la administración local como en otras, dada la cercanía al ciudadano de los servicios municipales, y su reducido nivel de competencias en temas de gran política (económica, educativa, salud, etc.).

Algunos de los servicios que se prestan desde los ayuntamientos no tienen aparentemente finalidades o fines más allá de los de la propia prestación de los servicios con eficacia y calidad. Pero en muchos otros casos, no es así.

Por ejemplo, ¿cuáles son los objetivos finales, últimos, de un área de Cultura? Si se analiza lo que muchos planes estratégicos municipales definen en este ámbito, es habitual encontrar objetivos de ampliación de la oferta de servicios, de creación de nuevos equipamientos, y en muchos casos, objetivos amplios, de dirección, poco concretados:

- "Convertirnos en un referente de ciudad de la calidad, creatividad e innovación en el ámbito de los servicios culturales,…. Reforzar la oferta de servicios y actividades existentes, en lo relativo a la programación cultural …"
- "Potenciar las actividades de ocio y cultural en la ciudad a partir de una mejora de la oferta de infraestructuras cualificadas, permitiendo dinamizar la actitud de la ciudadanía y una mayor capacidad de atracción al visitante. Acciones estratégicas o proyectos para ello: dotar a la ciudad con un teatro municipal de calidad, … dinamizar y potenciar los museos existentes en la ciudad, introducir a la ciudad en los circuitos culturales, potenciando la cooperación con otras ciudades, …"

## 1. Introduccion: La necesidad de un modelo

Se observa en general una brecha o "gap" entre los objetivos que suelen definirse en planes estratégicos, planes de legislatura y similares, y los que se controlan e informan en los presupuestos y en las memorias. Esta brecha se debe a varias causas principales:

- La propia dificultad de concretar los objetivos, muchas veces genéricos, que pueden ser útiles desde la perspectiva de marketing y proyección de imagen hacia el exterior, pero que son insuficientes para su desarrollo y la posterior rendición de cuentas: "mejorar la movilidad urbana y el tráfico, apoyar la integración de los inmigrantes, promover una oferta cultural atractiva, diversa y diversificada,…"
- El problema que supone fijar metas concretas a los objetivos, por la falta de información histórica de referencia.
- Y muy importante, el plus de compromiso que supone concretar los objetivos, y que suele crear resistencias por parte de los responsables políticos: unos objetivos inconcretos dejan más flexibilidad a la hora de evaluar su cumplimiento: "hemos avanzado, hemos mejorado,…"

Como consecuencia, hay una preponderancia de indicadores de actividad o volumen de servicios prestados, y una falta de indicadores de resultados y logros en la sociedad.

Una adecuada selección de indicadores requiere mantener un equilibrio entre lo que instintivamente tendemos a medir (aquello sobre lo que se tiene total control, sobre lo que fácilmente pueden demostrarse resultados), y aquello que realmente importa desde la perspectiva de la ciudadanía y la comunidad. No debe olvidarse que las personas tienden a hacer aquello que se mide, lo que se les pide; por ello, es imprescindible que lo que se mide sea realmente lo que se quiere alcanzar, lo importante.

Esta situación no es casual, sino reflejo de la dificultad para implantar la gestión por objetivos en las administraciones públicas.

¿Cómo abordar esta complejidad? ¿Cómo integrar en un esquema razonable todas las diferentes facetas y caras que tienen los objetivos de una administración, el diverso tipo de actividades que deben desarrollar y el complejo conjunto de objetivos que deben alcanzar?

Parece necesario contar con un enfoque o marco que estructure y de coherencia lógica al conjunto diverso de conceptos a medir y gestionar.

Nos vamos a centrar en dos modelos, ampliamente utilizados, y que no son excluyentes, sino complementarios:

- El **Modelo Lógico** (*Logical Framework Approach*), surgido para la gestión de programas públicos.
- El **Cuadro de Mando Integral** (*Balanced Scorecard*) y su complemento, los Mapas Estratégicos, surgidos en el ámbito privado y cada vez más usado en el público.

# 2. MODELOS DE INDICADORES, O DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO

## 2.1. El Modelo Lógico de indicadores

El modelo lógico es un enfoque que viene siendo utilizado desde hace más de 30 años por los gestores y evaluadores de programas y políticas públicas.

Inicialmente desarrollado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), en la actualidad es utilizado por muchas organizaciones internacionales, gobiernos y administraciones, bien directamente, o con adaptaciones para adecuarla a sus planteamientos y prioridades en la gestión por objetivos.

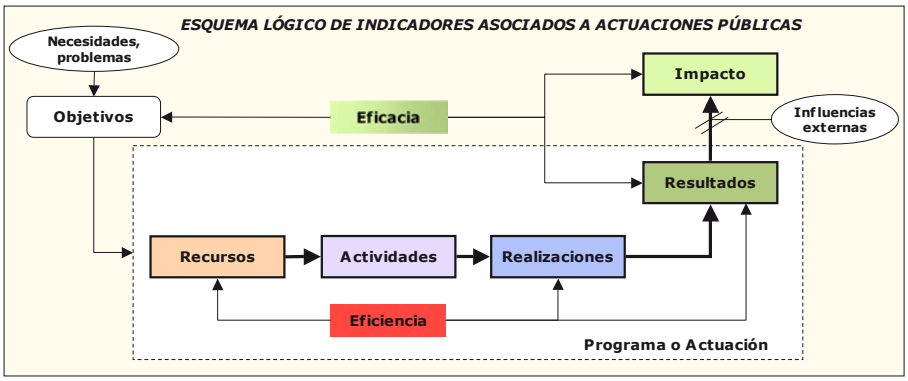
### LA LÓGICA DE LOS OBJETIVOS DE UN PROGRAMA

Desde una perspectiva conceptual, la planificación de los programas públicos se realiza mediante un proceso que comienza por el establecimiento de objetivos y finaliza con la estimación de recursos, o presupuestos:

- Los programas se establecen con objeto de alcanzar un conjunto de **objetivos clave o estratégicos**, que se definen en general en términos de **impacto** a medio o largo plazo en la sociedad, en la calidad de vida de la ciudadanía. Estos objetivos están relacionados con las prioridades políticas definidas y con los planteamientos estratégicos que de ellos se derivan.
- Dichos objetivos constituyen la base de la intervención, y dan origen a un determinado número de **objetivos específicos**, más concretos, que se definen en forma de **resultados o efectos inmediatos** sobre las beneficiarias y los beneficiarios directos de las actuaciones planificadas.
- Para alcanzar estos efectos inmediatos, se deben articular y estructurar las realizaciones concretas, en términos de volúmenes de bienes y servicios a ejecutar.
- Dichas realizaciones exigen desarrollar un conjunto ordenado de **actividades y procesos intermedios**, para lo que son necesarios unos determinados **volúmenes de recursos**, materiales y humanos.

**¿Cuál sería entonces una clasificación de indicadores adecuada para la planificación, seguimiento y evaluación de un programa?**

El cuadro siguiente recoge el esquema lógico utilizado, con más o menos modificaciones, en muchas administraciones públicas.



## TIPOS DE INDICADORES PLANTEADOS EN EL MODELO: DESCRIPCIÓN

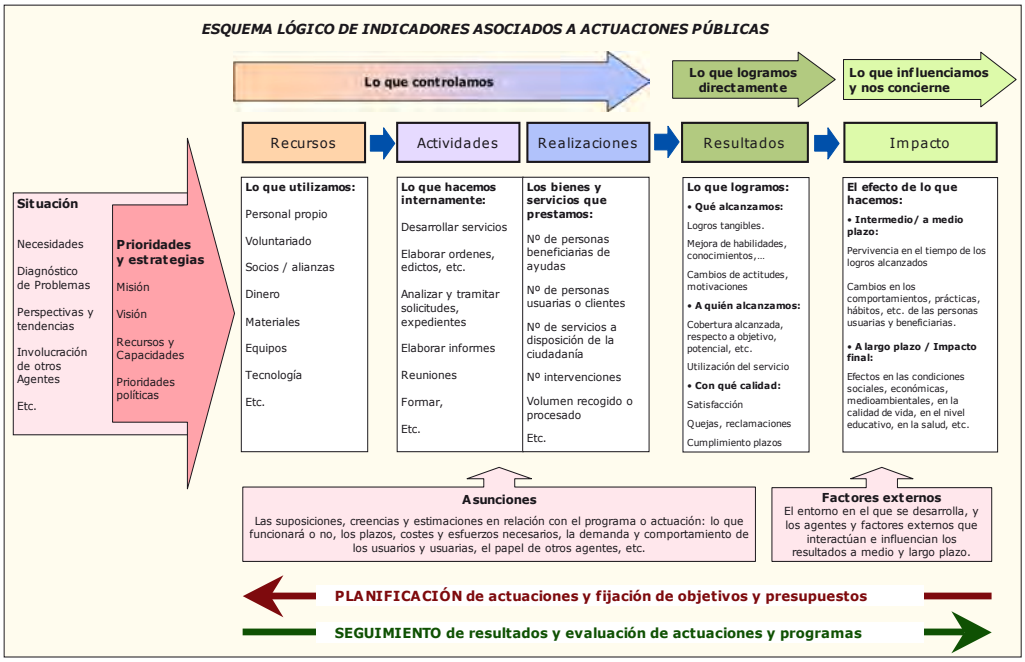
**Indicadores de Recursos**: Miden la cantidad de recursos, financieros, materiales (edificios, maquinaria, equipos, etc.), humanos (número y conocimientos de los trabajadores) o de otro tipo, utilizados para la realización de los bienes y servicios del Programa. (*Input* es el término original en inglés).

**Indicadores de Proceso o Actividades**: Miden las actividades y tareas intermedias que conforman el flujo o proceso interno del programa, y en general pueden ser indicadores tanto de volumen de actividades, como de plazos, costes o calidad. (*Process o Activity)*.

**Indicadores de Realizaciones**: También llamados de **Servicios**, miden el volumen de bienes o servicios que se producen y prestan a las usuarias y usuarios, clientes o beneficiarias o beneficiarios del programa. Son las "salidas" del programa, habitualmente medidas en unidades físicas (Kilómetros de caminos, nº de cursos, etc.). (*Output)*.

**Indicadores de Resultados**: Miden el resultado o efecto directo e inmediato alcanzado o que se pretende alcanzar con el programa. Al contrario que los de Impacto, los de Resultados son atribuibles a los gestores del programa. (*Direct or Inmediate Outcome).*

**Indicadores de Impacto**: Miden los efectos o impactos que las actuaciones producen, no sólo sobre las beneficiarias y beneficiarios directos, sino más allá, sobre la sociedad en su conjunto. Los impactos pueden ser intermedios, o a medio plazo (beneficios en las usuarias y los usuarios, cambios de actitud, etc.) o finales o a largo plazo (cambios en el bienestar, calidad de vida, etc.). Su logro depende no solo de la eficacia del Programa, sino de la influencia de otros factores externos, por lo que no son atribuibles, más que parcialmente, a los gestores del programa. (*Impact or Intermediate or End Outcome).*




**Indicadores de Eficiencia**: Aquellos que relacionan el volumen de Servicios, e incluso los Resultados alcanzados en el Programa, con los recursos utilizados para lograrlos. Son los indicadores presupuestarios por antonomasia, los que pueden utilizarse para evaluar la razonabilidad de las asignaciones o ejecuciones presupuestarias, siempre que el número de servicios o productos diferentes no lo dificulte o imposibilite. (*Efficiency).*

Las **asunciones o hipótesis** sobre las que se basa el diseño de las actuaciones pueden tener importancia y ser útiles, o incluso imprescindibles, a la hora de evaluar el éxito o grado de cumplimiento de objetivos, y ayudar a explicar las causas por las que el programa o actuación no ha dado los efectos previstos, por defecto o por exceso. Algunas de las hipótesis pueden ser de tipo cualitativo (el comportamiento de las usuarias y los usuarios, la respuesta o nivel de aceptación, etc.), mientras que otras podrán dimensionarse (la evolución prevista de la demanda de servicios, los plazos y coste internos, etc.)

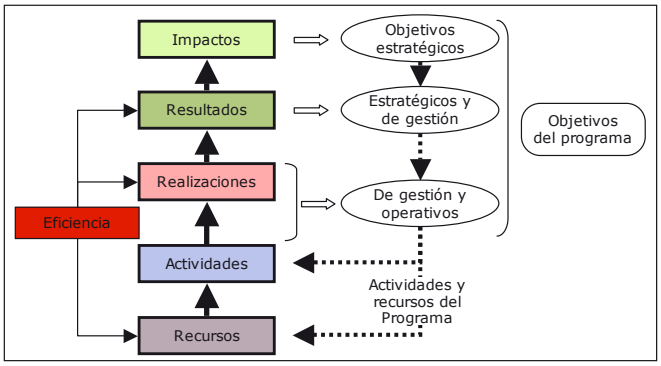
Los **factores externos** que influyen en las mismas áreas de resultados, pueden ser más difíciles de concretar: cambios sociales y en los comportamientos, cambios de los ciclos económicos, en la situación social, económica o laboral del entorno cercano, actuaciones de otros agentes y administraciones públicas, etc.

Por ello, siempre es de interés tener información sobre estos aspectos, definiendo **Indicadores de contexto** que ayuden a interpretar, a posteriori, los resultados. Pero teniendo claro que estos indicadores no formarían parte de los objetivos o cuadro de indicadores del servicio o programa.

## TIPOS DE OBJETIVOS QUÉ DEBEN DEFINIRSE EN LOS PROGRAMAS Y ACTUACIONES PÚBLICAS

La razón de ser de las administraciones, cada una en el ámbito de sus competencias, es responder a las necesidades de la sociedad, impulsando un desarrollo social y económico sostenible. Sus metas finales deben estar por tanto en el logro de los **objetivos de impacto**.

Pero una cosa es lo que se quiere alcanzar, y otra lo que realmente se puede influenciar y controlar. Por ello, son necesarios los **objetivos de Resultados**, lo que en el corto plazo se está alcanzando, como única forma de ir controlando los resultados intermedios que, de acuerdo a la lógica de asunciones causa-efecto en que se basa el programa diseñado, deben permitir alcanzar los resultados finales.




Y hay que medir también las **Realizaciones**, o volumen de **Servicios realizados**, con objeto de poder evaluar si tienen un efecto suficiente en los resultados, para, de no ser así, establecer nuevas prioridades o modificar las actuaciones de los programas.

Y finalmente, existe el objetivo irrenunciable de **eficiencia** en la utilización de los recursos. La información de eficiencia completa y perfecciona la de eficacia o cumplimiento de objetivos, situándola en su contexto relativo en cuanto a capacidades.

## EL PROBLEMA DEL GRADO DE ATRIBUCIÓN O RESPONSABILIZACIÓN EN LAS ACTUACIONES PÚBLICAS

Uno de los principales problemas a la hora de fijar objetivos en el ámbito público es el del nivel de atribución o influencia que las actuaciones de una administración tienen sobre un objetivo final o último. Cuanto más hacia arriba nos movemos en el modelo lógico, hacia los impactos finales en la sociedad, más nos alejamos de resultados que están totalmente bajo el control de un programa, un servicio, o el propio Ayuntamiento.

El problema de la atribución surge cuando las actuaciones de una administración tienen algún efecto, impactan sobre el objetivo final, pero no lo controlan en su totalidad.

Está claro que tener las calles limpias es un objetivo del Ayuntamiento, lo mismo que conseguir que sean seguras, o favorecer la creación de empleo. Pero los efectos de sus actuaciones no son del mismo rango. En el caso de la limpieza, tiene competencias exclusivas: capacidad de elaborar su propia normativa, decidir como realizar el servicio, etc. Pero no ocurre lo mismo en el caso del empleo, o de la seguridad.

Es difícil concretar donde establecer las fronteras de la responsabilización por los resultados. En parte, es una cuestión de sentido común, de juicio informado, más que de hechos: no se puede juzgar del mismo modo algo totalmente bajo control, y algo que no lo está; los propios responsables de su gestión, la oposición, y la propia sociedad, también deben ser capaces de diferenciarlo.

Un Programa debe definir objetivos sobre aquello sobre lo que tiene un razonable nivel de influencia y control, y donde puede ser capaz de demostrar que sus actuaciones tienen una contribución significativa o apreciable en la situación final.

Desde un punto de vista teórico por tanto, debería establecerse una distinción entre dos tipos de objetivos, y por tanto de indicadores:

- Indicadores sobre los que el Programa tiene una clara capacidad de actuación, que son una adecuada medida del rendimiento del programa. En este grupo entrarían todos los indicadores de Recursos, Actividad, Realizaciones, Eficiencia y Resultados, y los de Impacto más directos, más inmediatos e incluso intermedios.
- Indicadores que tienen relación con el rendimiento del programa, con sus objetivos, pero sobre los que el programa no tiene control, o tiene un control muy limitado. En este grupo estarían todos los indicadores de Impacto final o a largo plazo, y algunos intermedios.

Siguiendo con los ejemplos anteriores, probablemente todos los indicadores relacionados con la limpieza de calles, entrarían en el primer grupo, pero en el caso del empleo, la tasa de desempleo en el municipio sería del segundo grupo, pues la capacidad de actuación del Ayuntamiento es limitada. En cambio, un indicador que midiese el empleo creado en el propio municipio sería ya más atribuible, e indicadores de empleo creado con apoyo del Ayuntamiento o empleo existente en el comercio de cercanía lo serían aún más.

Los indicadores no atribuibles, de impacto final (la tasa de desempleo, el número de delitos, etc.) monitorizan aspectos que realmente preocupan a la ciudadanía, y por tanto deben estar en la agenda y en las preocupaciones de los responsables políticos y técnicos. Recoger, elaborar y publicar estos indicadores, debe ser considerada una de las tareas importantes de las administraciones locales.

Y aunque un programa, su nivel de desempeño o cumplimiento de objetivos, no se debe juzgar por estos indicadores de impacto final, sino por los que le son atribuibles, sí que deben de tenerse en cuenta a la hora de evaluar si el programa es realmente relevante para los objetivos finales, para aquellos que constituyen la razón de su existencia.

Por ello, la mayoría de las veces estos indicadores se gestionan de modo diferente:

- No se fijan normalmente objetivos concretos sobre ellos, sino en todo caso, objetivos genéricos o de rango amplio: mejorar, mantener por debajo de …, etc.
- No se informa de ellos en términos de grado de cumplimiento de objetivos, sino de estado y avance del municipio.

Hay que asumir esta complejidad, y poco a poco, todos, aprender a interpretar y situar en su medida adecuada los indicadores de impacto final.

## DESCRIPCIÓN DE LOS TIPOS DE OBJETIVOS DE UN PROGRAMA O SERVICIO, Y EJEMPLOS DE INDICADORES

Los cuadros siguientes recogen los diferentes conceptos que pueden definirse en cada uno de los tipos de indicadores identificados, con algunos ejemplos a modo de referencia. Más adelante se recoge algún ejemplo completo.

| Indicadores de RECURSOS | Ejemplos |
|---|---|
| **Volumen de recursos utilizados (humanos, materiales o económicos).** Al igual que los de *Proceso*, son normalmente de menos valor que otros para la gestión por objetivos, si no se ponen en relación con los Servicios o Resultados (Eficiencia) | • Gasto corriente<br>• Nº de horas<br>• Nº de personas |
| **Coste de los recursos utilizados, o economía.** Pueden tener mayor utilidad en los casos de productos y servicios adquiridos al exterior. | • Coste medio de personal.<br>• Coste medio hora de subcontratación. |
| **Nivel de recursos en relación a la población o beneficiarias y beneficiarios objetivo, o a otra dimensión objeto de actuación.** Muestran el nivel de suficiencia de la dotación de recursos, permitiendo compararse con otras organizaciones. | • Nº asistentes sociales / 100 personas usuarias<br>• Nº de guardas forestales por cada 100 Hectáreas |

| Indicadores de ACTIVIDAD | Ejemplos |
|---|---|
| **Actividades realizadas**. Medidas de los niveles internos de actividad o carga de trabajo existente | • Nº de informes previos<br>• Nº de expedientes |
| **Plazos internos.** Cumplimiento de plazos internos o intermedios del proceso. | • Retraso medio en el registro de modificaciones |
| **Calidad interna** de los procesos y subprocesos, sin repercusión directa a la ciudadanía. | • Nº de errores identificados |

| Indicadores de REALIZACIONES o SERVICIOS | Ejemplos |
|---|---|
| **Volumen de servicios prestados.** Indicadores del nivel de servicios prestados desde los diferentes departamentos.<br>Junto con los de *Recursos y Proceso*, son los más fáciles de definir, y a veces los de menor valor, si no se da también una medida relativa de su eficacia o resultado. | • $M^2$ de nuevas aceras construidas<br>• Nº de cursos de formación realizados |
| **Grado de utilización de los servicios existentes**, cuando la utilización no es el objetivo en sí mismo, sino sólo la medida del volumen de servicios prestados. | • Nº de consultas en la oficina de turismo.<br>• Nº de llamadas |

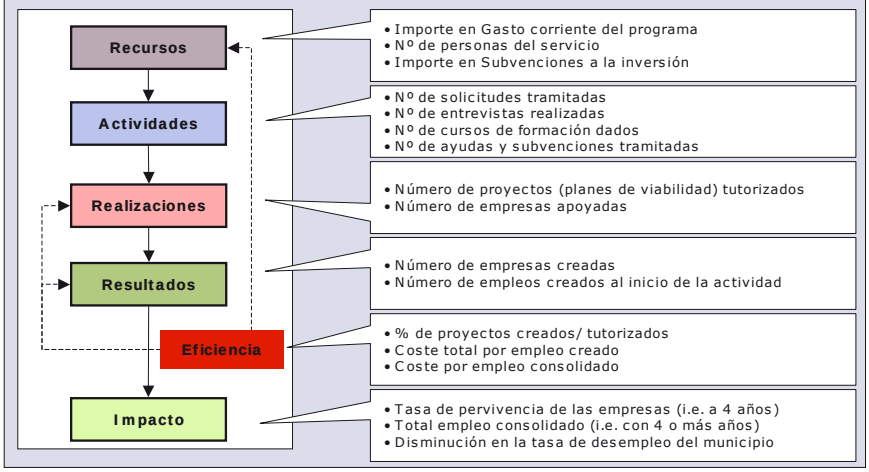
| Indicadores de RESULTADOS | Ejemplos |
|---|---|
| **Efectos y consecuencias directas de los bienes y servicios prestados y de las actuaciones realizadas** | • % de residuos reciclados<br>• Tasa de pervivencia del empleo generado |
| **Eficacia, o grado de cumplimiento de los objetivos directos de los programas y actuaciones definidos.** | • Nº de empleos generados con el programa |
| **Nivel de cobertura de los servicios:** personas usuarias o población alcanzada sobre población demandante o potencial de los servicios. | • Lista de espera<br>• % Solicitantes/ plazas |
| **Grado de utilización por las usuarias y usuarios de los servicios puestos a su disposición, cuando tal utilización es un objetivo en sí mismo.** | • % utilización de instalaciones<br>• % de tramitaciones por Internet sobre el total |
| **Calidad: Medidas directas de satisfacción de las usuarias y usuarios o las y los clientes y calidad:**<br>• Resultados de encuestas de satisfacción.<br>• Reclamaciones, quejas, y similares. | • Índices de satisfacción<br>• Nº de quejas o reclamaciones<br>• Nº recursos aceptados |
| **Calidad: Medidas indirectas de calidad y nivel de servicio**:<br>• Errores o fallos en la prestación del servicio.<br>• Cumplimiento de plazos, plazos medios.<br>• Otros, como facilidad de acceso o accesibilidad, cercanía, etc. | • Plazo medio tramitación solicitud<br>• Tiempo medio de espera |

| Indicadores de EFICIENCIA | Ejemplos |
|---|---|
| **Relación entre los Productos y Servicios realizados y los Recursos utilizados.** Puede hablarse de dos tipos:<br>• Coste unitario: coste / volumen de servicios o productos<br>• Productividad: volumen de servicios o productos / recursos utilizados | • Coste por expediente<br>• Coste/ $M^2$ de acera reparada<br>• Expedientes tramitados por persona<br>• $M^2$ acera por operario/a |
| También**, relación entre los Resultados obtenidos y los Recursos utilizados en los mismos**, es decir, el coste de los servicios | • Importe recuperado / coste servicio inspección<br>• Coste servicio de empleo / Nº de empleos generados |

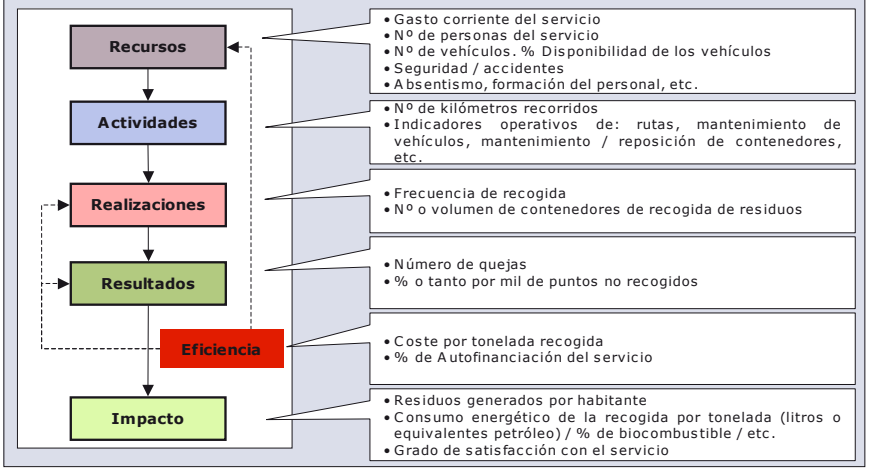
| Indicadores de IMPACTO | Ejemplos |
|---|---|
| **Impacto final, a medio/largo plazo, de las actuaciones sobre la población objetivo, y la ciudadanía en general.**<br>Son los más difíciles de definir, pues sobre ellos inciden factores externos, fuera del alcance de las actuaciones públicas. Además y por ello, los que habitualmente no se reflejan en los planes.<br>**Eficacia final o Efectividad,** es decir, **grado de cumplimiento de los objetivos de Impacto final**, cuando hayan sido definidos<br>**Calidad de vida:** miden las condiciones y nivel de vida en los ámbitos sobre los que, en mayor o menor medida, inciden las actuaciones municipales. | • Práctica deportiva<br>• Nivel educativo<br>• Contaminación atmosférica<br>• Tasa de paro<br>• Renta familiar<br>• Nivel de pobreza<br>• PIB / Habitante |

Los dos cuadros siguientes recogen ejemplos de la aplicación de este modelo a dos servicios concretos. En ellos se observa que la frontera entre resultados e impacto, no es clara. Por ello, al hablar de impactos, muchas veces se diferencia entre **Impactos intermedios** o a medio plazo, e **Impactos finales** o a largo plazo.

El siguiente es un ejemplo de los indicadores que podrían existir en un servicio de ***Apoyo al Autoempleo***, dentro del Programa de *Promoción de Empleo:*




El siguiente es un ejemplo de los indicadores que podrían existir en el servicio de ***Recogida de residuos***, dentro del Programa de *Gestión de Residuos:*



**Resultados e Impactos: una frontera imprecisa, que depende de las características de la actuación y de la ambición con que se defina**

Los indicadores de Impacto deben tener una clara unión con la misión del servicio o programa, con su razón de ser: no miden lo que el servicio o programa hace, sino para qué lo hace, qué se quiere alcanzar o sobre que se quiere influir: aspectos de importancia para las usuarias y los usuarios de los servicios, y de modo más general para la ciudadanía.

Los indicadores de Resultados por el contrario, están más directamente unidos a lo que el servicio o programa realiza y a sus efectos inmediatos, incluida la calidad del servicio prestado.

En el ejemplo anterior de gestión de residuos, el indicador de residuos generados/recogidos por habitante, puede verse como un indicador de actividad, de volumen de trabajo (recogidos). Pero desde una perspectiva más amplia, puede verse como un indicador de Impacto (generados), sobre el que inciden múltiples factores fuera del alcance del propio Ayuntamiento: los hábitos de consumo, la reducción del volumen de envases y embalajes en los productos, etc. Si desde el Ayuntamiento se realizan actuaciones (sensibilización, demostración, etc.) de consumo responsable tendentes a reducir el volumen de residuos, podrá convertirlo en un objetivo propio; pero también podrá dejarlo como un indicador de actividad sin más.

Lo importante y lo primero a definir no son por tanto los indicadores, sino los objetivos que se desean alcanzar. Y la definición de indicadores por tanto debe empezar por los de Impacto y Resultado, no por los de Recursos.

Por ejemplo, en el cuadro de indicadores de recogida de residuos anterior, se han incluido indicadores que reflejan el objetivo de reducir el consumo energético y la aportación de emisiones, que no aparecerían si no se plantea este objetivo.

Por tanto, estos modelos son una guía, pero la definición de indicadores no es mecánica ni aséptica, es consecuencia de la definición previa de objetivos.

**Check-list básico para identificar objetivos de Resultado e Impacto**

- ¿Describe un resultado final, impacto o consecuencia para la comunidad o el grupo de clientes. Usuarias y usuarios o beneficiarias y beneficiarios objetivo?
- ¿Está alineado con la misión y propósito o visión de la unidad?
- ¿Es consistente con los objetivos o metas públicas de las administraciones de rango superior?
- ¿Es consistente con la legislación actual o la que pueda desarrollarse?
- ¿Tiene una clara orientación estratégica?
- ¿Explica porqué la unidad presta el servicio concreto de que se trate, más que el qué o el cómo se presta el servicio?
- ¿Está definido de modo que evite consecuencias o incentivos perversos o no deseados en las gestoras y los gestores y/o empleadas y empleados públicos?
- ¿Es medible usando indicadores adecuados?

Fuente: Department of Treasury and Finance. Government of Western Australia. *Outcome Based Management: Guidelines for use in the Western Australian Public Sector*. Perth, 2004.

## 2.2. El modelo del Cuadro de Mando Integral

Aunque el concepto de Cuadro de Mando como "panel de control" o panel de indicadores es antiguo, su popularización se produce a partir de 1994, con los trabajos de los profesores Kaplan y Norton[3] sobre el Cuadro de Mando Integral (CMI), o Balanced Scorecard (BSC) en su nomenclatura inglesa original.

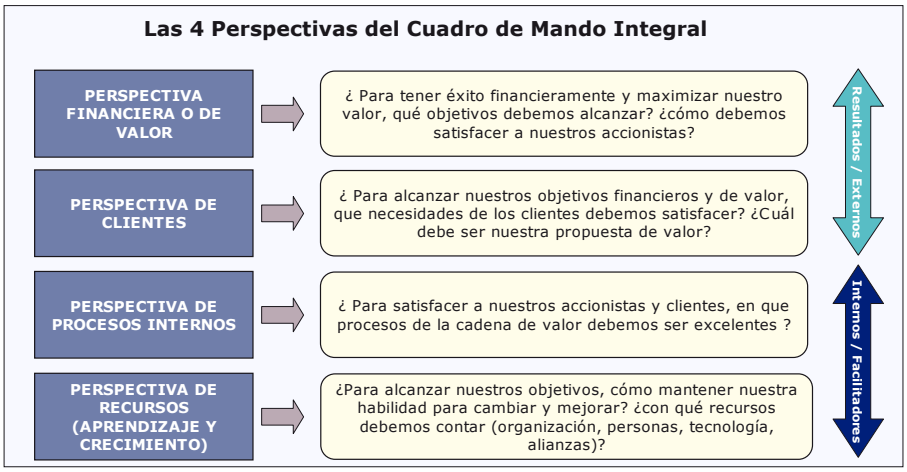
El modelo surge de la constatación de las limitaciones de la información utilizada para gestionar, basada en información económica: si sólo medimos resultados, ventas y costes, tendremos una foto clara del pasado reciente, pero estaremos ignorando aspectos clave para el futuro, como las relaciones con clientes, o el desarrollo de las personas.

Se hacía necesario un mayor énfasis en los factores que conforman la creación de valor y el potencial a largo plazo de las empresas, equilibrando a las medidas clásicas financieras. En definitiva, una mayor alineación de las medidas con los factores estratégicos clave.

[3] Kaplan, Robert y Norton, David P. *Translating Strategy into Action. The Balanced Scorecard*. Boston: Harvard Business School Press, 1994.

Para ello, los indicadores de medición deberían poder responder a cuestiones clave en cuatro perspectivas o ámbitos diferentes:

- Financiera: ¿qué debemos alcanzar para nuestros accionistas?
- Clientes: ¿qué debemos aportar a nuestros clientes?
- Procesos Internos: ¿en qué procesos debemos ser excelentes?
- Aprendizaje y Crecimiento: ¿cómo continuar mejorando y creando valor?




Bajo este enfoque, la información para la gestión debe ser un conjunto equilibrado de indicadores de todos los aspectos estratégicos; debería ser un Cuadro de Mando Integral.

**Concepto de Cuadro de Mando**

Herramienta de gestión compuesta por un conjunto reducido y coherente de indicadores,
- que refleja de una manera clara, los objetivos prioritarios que una organización o unidad desea alcanzar, aportando una visión comprensible e integral de la misma,
- lo que le permite conocer si la evolución de su área de gestión es la adecuada, si se están alcanzando los objetivos definidos,
- y de no ser así, le ayuda a identificar en dónde es necesario profundizar y actuar.

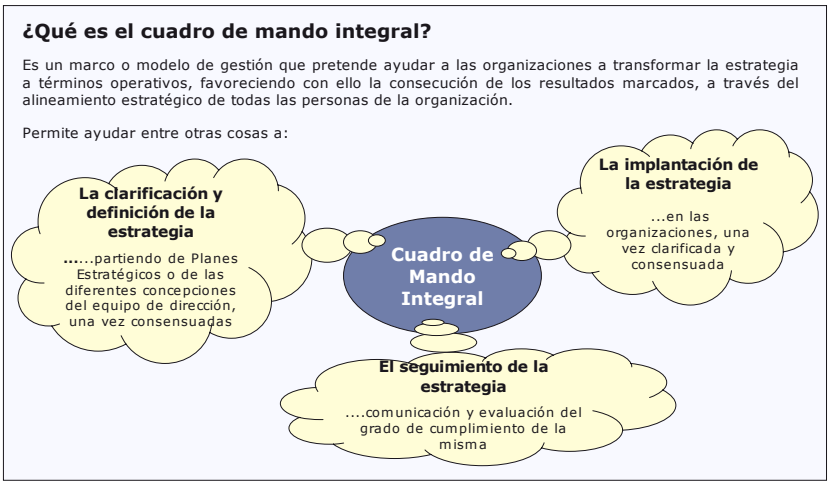
Fuente: *elaboración propia*

## EVOLUCIÓN DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL

El Cuadro de Mando ha ido evolucionando en contenido y en la ambición de sus objetivos, desde una herramienta para la medición del rendimiento o desempeño (sistema de indicadores), hasta un modelo de gestión.

- En sus inicios, sus propios creadores la definían como una herramienta de medición, para ayudar a medir correctamente el desempeño de una organización.
- Posteriormente, se introdujo el concepto de objetivos estratégicos, como forma lógica de ayudar a definir un número de indicadores reducido.
- El modelo se fue ampliando, añadiendo herramientas como los Mapas Estratégicos y las iniciativas estratégicas.

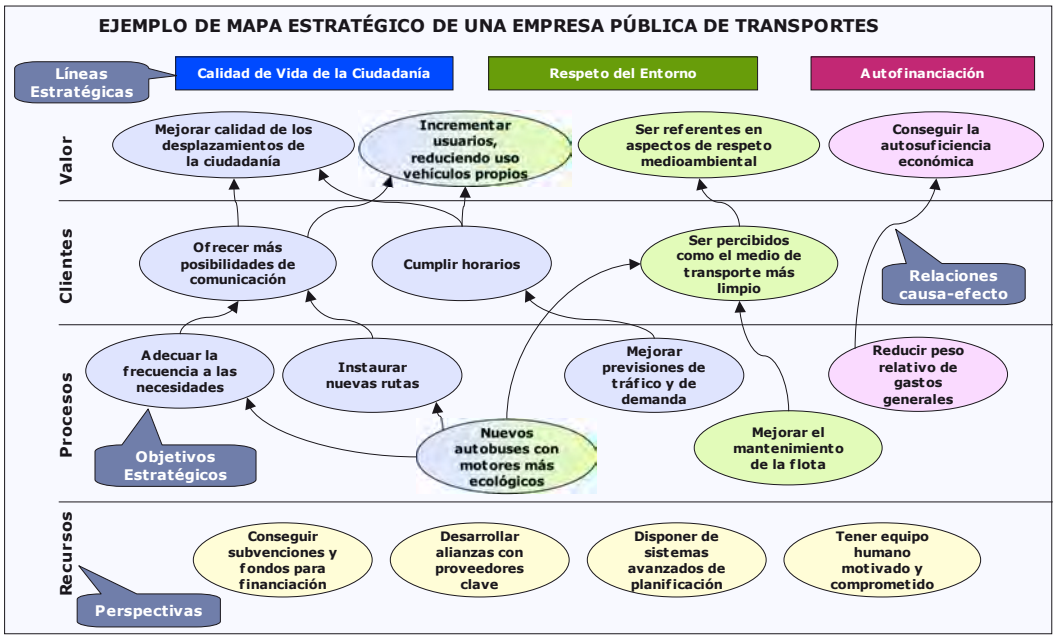
Todo ello ha llevado a considerarlo como un sistema para implantar la estrategia en las organizaciones. Para conseguir una organización enfocada a la estrategia (*Strategy Focused Organization*), alineando a todas las personas en la misma dirección.




El éxito y desarrollo del modelo en el sector privado ha sido muy importante, casi espectacular. Muchos Planes Estratégicos de organizaciones de cierta dimensión, plasman sus estrategias en un Mapa Estratégico, y pocas son las compañías importantes que no tienen, de un modo u otro, definido un Cuadro de Mando Integral.

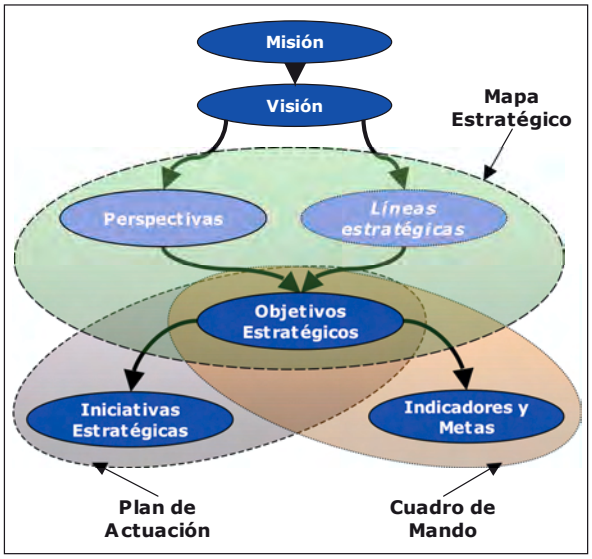
## PRINCIPALES COMPONENTES DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL

El Cuadro de Mando se asienta, fundamentalmente, en la elaboración de un mapa estratégico, en el que se reflejan los objetivos estratégicos en las perspectivas definidas, y en la selección de indicadores que permiten medir la consecución de dichos objetivos.



Los componentes principales del modelo en su conjunto son tres:

- El **Mapa Estratégico**, que recoge los planteamientos estratégicos de la organización. El elemento básico del mapa son los **objetivos estratégicos** de cada una de las **perspectivas,** que se interrelacionan mediante **relaciones causa-efecto**. En ocasiones se utiliza el concepto de **líneas estratégicas**, que cruzan transversalmente los ejes.
- El **Cuadro de Mando Integral**, que recoge los **indicadores** definidos para realizar el seguimiento de los objetivos estratégicos.
- Y en un segundo nivel, las **Iniciativas estratégicas**, o actuaciones estratégicas a poner en marcha para alcanzar los objetivos estratégicos.




Orientando toda la definición estratégica, se hallan la misión y visión de la organización. La **Visión** es lo que la organización quiere ser en el futuro, es decir, su aspiración. La **Misión**, en cambio, es su razón de ser, lo que debe hacerse para alcanzar la visión.

Las **Líneas Estratégicas** son los grandes temas que deben guiar el desarrollo de la organización, los pilares básicos que orientan la organización hacia su visión. También suelen denominarse Ejes estratégicos o Retos. Son transversales al Mapa, cruzando las perspectivas, y se representan en colores o columnas diferentes. No siempre se utilizan, pues puede ser suficiente con la identificación de los objetivos estratégicos.

Los **Objetivos estratégicos** son los logros fundamentales que se quieren alcanzar, relacionados con el posicionamiento estratégico de la entidad, sus fines principales. Se estructuran en perspectivas, de modo que el conjunto sea integral o equilibrado, y se interrelacionan entre ellos mediante vínculos causa-efecto, de los que se representan los más significativos e importantes (en realidad, puede decirse que casi todos los objetivos son interdependientes).

Los **Indicadores** son los elementos concretos con los que se miden los objetivos, para los cuales se fijan unos valores objetivos concretos, o **metas**, que permiten analizar su grado de cumplimiento. Los indicadores deben ser claros, sencillos, y coherentes y adecuados al objetivo al que van asociados.

Las **Iniciativas estratégicas** son las actuaciones estratégicas a poner en marcha para alcanzar los objetivos definidos (estrategias, planes, o relación de proyectos con relevancia estratégica).

La utilización de software específico, con representación gráfica de los componentes, códigos semafóricos para visualizar la marcha de los objetivos (rojo, alejado del objetivo; naranja, cercano al objetivo; verde, superado), con seguimiento y despliegue de las estrategias, etc., ha popularizado aún más la implantación del Cuadro de Mando Integral.

Con independencia de disponer o no de herramienta, es habitual reflejar los componentes principales, Objetivos, Indicadores y Metas, y Estrategias, en tablas o cuadros, pues obligan a una redacción más sintética y esquemática, permitiendo una mejor asimilación.

Resumiendo, el Cuadro de Mando Integral es una herramienta que puede ayudar a formular la estrategia, a comunicarla, a desplegarla y a alinear los objetivos de la organización y de las empleadas y empleados, a motivar, además de a seguir su cumplimiento.

## 2.3. Cuadro de Mando Integral para Ayuntamientos

La mayoría de las experiencias de éxito en la implantación del Cuadro de Mando Integral provienen de empresas del sector privado. Estas organizaciones tienen como fin principal proporcionar rentabilidad a sus accionistas, por lo que la perspectiva financiera domina en la estructura del Cuadro de Mando, situándose en la cúspide.

En las administraciones públicas, no puede ser así. Sus objetivos últimos son la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía a los que sirven, su bienestar económico, su salud, educación, etc., obviamente, con una eficaz gestión de los recursos. En la perspectiva superior debe situarse por tanto a la ciudadanía, a la sociedad. Esto requiere adaptar el modelo general del Cuadro de Mando a las organizaciones públicas.

¿Y cuál es la estructura de Cuadro de Mando que se utiliza en la administración pública? No tiene una respuesta única. Los que se utilizan más habitualmente son las siguientes:

- Mantener el modelo del sector privado. No nos parece la más adecuada, por lo ya comentado.
- Mantener el mismo modelo, pero utilizando la perspectiva Financiera de modo más amplio, denominándola perspectiva de Valor. Es el utilizado por el modelo de la Junta de Andalucía para Ayuntamientos menores de 50.000 habitantes.
- Mantener las 4 perspectivas, pero situando la del cliente por encima de la financiera, de modo que englobe no sólo al cliente o usuaria o usuario directo de los servicios, sino a toda la ciudadanía.

El que consideramos más adecuado, también para las entidades locales, es el modelo que separa la perspectiva de la ciudadanía como usuaria y usuario o cliente directo de los servicios, de la perspectiva de la sociedad o comunidad. Esto diferencia a las organizaciones públicas de las privadas, reconociendo la misión de generar valor público y servir a la sociedad.

Esta es la estructura utilizada por muchas de las administraciones públicas y municipios que aplican el Cuadro de Mando Integral, aunque no todas. Entre ellas, algunas de las que incluimos como ejemplo a continuación.

## EJEMPLOS DE CUADROS DE MANDO MUNICIPALES

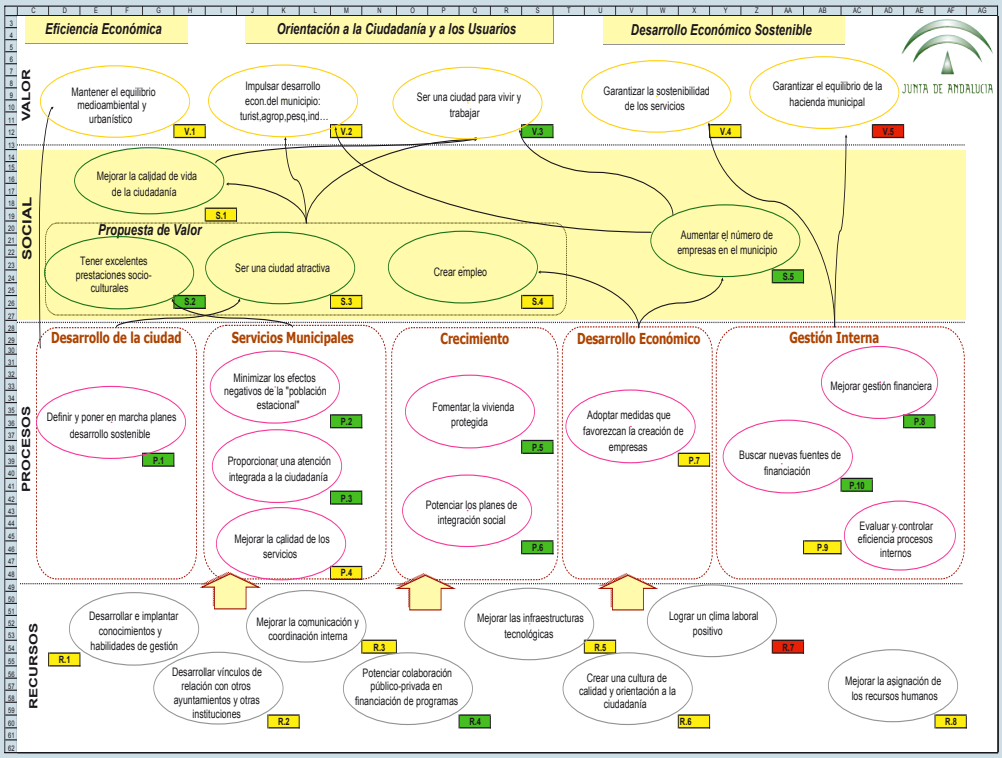
Aunque la aplicación del Cuadro de Mando es cada vez más frecuente en el ámbito municipal, hasta la fecha casi no existen aplicaciones completas en ayuntamientos o municipios españoles, y si las hay, no han sido aún divulgadas.

Las más conocidas son aplicaciones parciales, en áreas o departamentos concretos, como por ejemplo, en el Área de Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Pozuelo, en Madrid, o en el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés, también el Área de Economía y Hacienda, o el Servicio de Bomberos y el de Vía Pública del Ayuntamiento de Barcelona.

Por esta razón, incluimos un ejemplo de otro país, en concreto de *Barking and Dagenham*, uno de los distritos municipales de Londres, con unos 165.000 habitantes. Aunque las competencias municipales varían de un país a otro, creemos de interés poder mostrar un ejemplo de aplicación en un municipio en su conjunto.

Presentamos también, de modo resumido, el Mapa Estratégico definido desde la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía para los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes. Se trata de un Mapa y un Cuadro de Mando Integral marco o estándar, que debería ser adaptado por cada ayuntamiento a su situación particular.

**Cuadro de Mando Integral para los Ayuntamientos andaluces de menos de 50.000 habitantes**




Fuente: Extractado de la publicación *Cuadro de Mando Integral para los Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes. Junta* de Andalucía. Consejería de Gobernación 2004. (disponible en página web)

## Mapa Estratégico y Cuadro de Mando del Área de Economía, Hacienda y Régimen Interior del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, en Madrid.

Tras la llegada de un nuevo equipo gestor, proveniente del mundo privado, al Área de Economía y Hacienda, se inicia el proyecto de definición del Mapa y Cuadro de mando, para clarificar y compartir la visión del Área entre todos los miembros de la misma, y hacerla operativa.

El modelo define 4 Líneas Estratégicas, que son las que encabezan el Mapa que se recoge más abajo:

- **Incrementar los Ingresos sin aumentar los Impuestos**: Mejorar la eficiencia y eficacia de la Gestión Tributaria mediante la mejora de los procesos actuales de recaudación y la creación de nuevas formas de ingreso que no supongan un aumento de los impuestos.
- **Acercarnos al Ciudadano**: Mejorar la relación y comunicación con los ciudadanos del municipio tanto es su papel de ciudadanos y contribuyentes cómo en el de proveedores de servicios.
- **Ser excelentes en el servicio interno a las Concejalías del Ayuntamiento**: Convertir el Área en un verdadero "backoffice" que dé el mejor servicio a cada una de las distintas concejalías en los distintos ámbitos de actuación con ellas: compras, presupuestación, pagos, etc.
- **Ilusionar al equipo con el proyecto**: Lograr el compromiso de todos los miembros del equipo para conseguir el éxito del proyecto motivándoles con nuevas posibilidades de Formación y de Desarrollo de su Carrera Profesional.

El cuadro siguiente resume los objetivos estratégicos e indicadores principales del Área. Como se ve, las perspectivas utilizadas son las estándares del modelo general de Cuadro de Mando, llamando perspectiva de Valor, y no Financiera, a la superior:

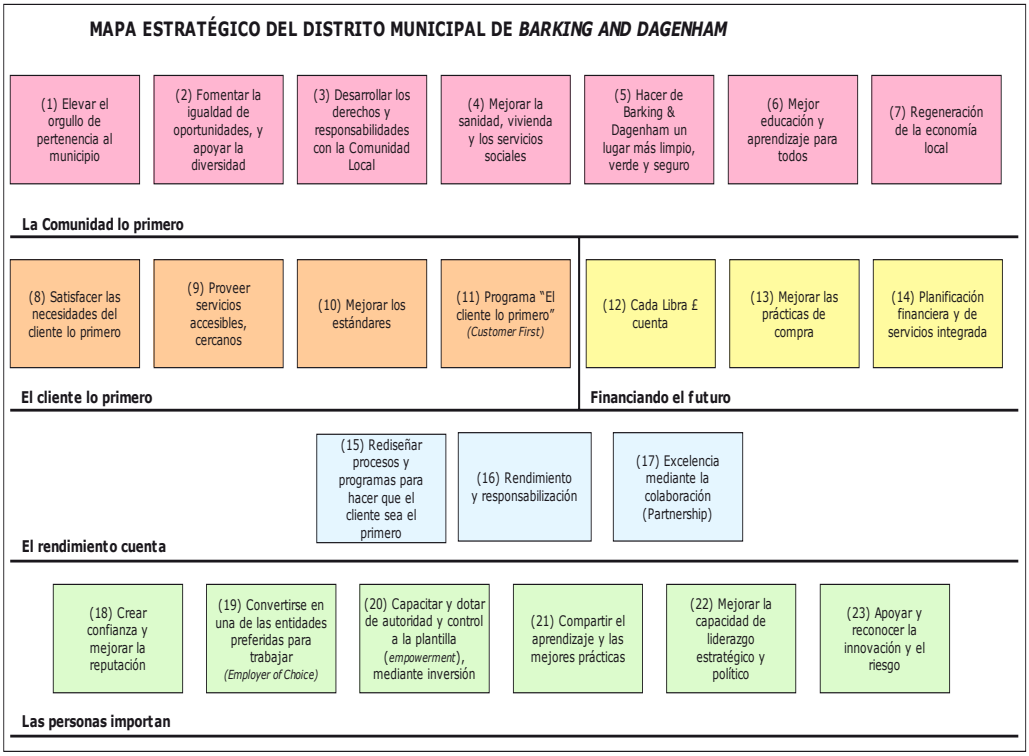
Es intención del Ayuntamiento ir extendiendo la aplicación del Cuadro de Mando al resto de las Áreas.

Fuente: *Documentación del Ayuntamiento de Pozuelo (2005)*

**Mapa Estratégico y Cuadro de Mando del Distrito Municipal de Barking and Dagenham (Reino Unido).**

El Mapa Estratégico recoge los 23 objetivos estratégicos, estructurados sobre cinco ejes o perspectivas, de las que se ha hecho una definición más estratégica y orientadora de sus contenidos:

- **Las personas importan.** Es la perspectiva de Recursos, específicamente de Recursos Humanos.
- **El rendimiento cuenta.** Es básicamente la perspectiva de procesos.
- **Financiando el futuro.** Corresponde a la perspectiva financiera.
- **El cliente lo primero.** Perspectiva de clientes o usuarios y usuarias.
- **La comunidad lo primero.** La perspectiva de la ciudadanía del municipio.




Recogemos también el conjunto de indicadores que componen el cuadro de Mando Integral, asociados a cada uno de los objetivos estratégicos anteriores.

Alguno de los indicadores hace referencia al concepto BVPIs, *Best Value Performance Indicators.* Son un conjunto de indicadores obligatorios (actualmente 90) desarrollados por los Departamentos del Gobierno para medir el desempeño de las autoridades locales. Todas las autoridades locales deben medirse con los indicadores BVPI. Los datos son recogidos y auditados anualmente por la *Audit. Commission.*

**Indicadores del Distrito Municipal de Barking and Dagenham**

**La Comunidad lo primero**

1. Elevar el orgullo de pertenencia al municipio
   - % de residentes con una percepción positiva del Municipio
2. Fomentar la igualdad de oportunidades, y apoyar la diversidad
   - Nivel de "Estándar de Igualdad" para el Gobierno Local al que se ajusta el Ayuntamiento
   - Puntuación porcentual en la "Obligación de promover la igualdad racial", según lo definido en el BVPIs
   - % de entidades públicas del municipio con Política de Igualdad definida
   - % de entidades públicas del municipio con Política de Igualdad evaluada
3. Desarrollar los derechos y responsabilidades con la Comunidad Local
   - % de residentes que se sienten involucradas e involucrados – consultadas y consultados
4. Mejorar la sanidad, vivienda y los servicios sociales
   - Nº de fallecimientos por enfermedades coronarias (por 100.000 hab.)
   - Índice de mortalidad por cáncer
   - Índice de embarazos en menores de 18 años
   - % de hogares que se adecuan al estándar de "dignidad"
5. Hacer de Barking & Dagenham un lugar más limpio, verde y seguro
   - % de ciudadanía encuestada que se sienten bastante o muy segura, a la noche, en la vía pública
   - % de ciudadanía encuestada que se sienten bastante o muy segura, durante el día, en la vía pública
   - % de ciudadanía con una percepción positiva del Municipio en cuanto a su apariencia
6. Mejor educación y aprendizaje para todos
   - % de indicadores de educación y aprendizaje por encima de la media nacional
   - % de indicadores de educación y aprendizaje en o por encima del cuartil superior
7. Regeneración de la economía local
   - Ranking de ingresos medios de la ciudadanía de B&D en comparación con resto de Londres (33 Distritos)

**El cliente lo primero**

8. Satisfacer las necesidades del cliente lo primero
   - % de residentes satisfechos con los servicios prestados
9. Proveer servicios accesibles, cercanos
   - % de los indicadores de accesibilidad en o por encima del cuartil superior
10. Mejorar los estándares
    - % de indicadores de calidad del servicio en o por encima del cuartil superior
11. Programa "El cliente lo primero" *(Customer First)*
    - % de preguntas resueltas completamente en el primer punto de contacto

**Financiando el futuro**

12. Cada Libra £ cuenta
    - % de indicadores de coste en el mejor cuartil
    - % del presupuesto de inversión ejecutado
13. Mejorar las prácticas de compra
    - % de residentes satisfechos con los servicios prestados mediante contrato (por entidades ext.)
    - % de gasto interno frente al gasto externo
    - % de mejora de la satisfacción del cliente en los servicios prestados mediante contrato
14. Planificación financiera y de servicios integrada
    - % de hitos clave alcanzados en la Estrategia Financiera a Medio Plazo

**El rendimiento cuenta**

15. Rediseñar procesos y programas para hacer que el cliente sea el primero
    - Nº de tipos de interacciones que son soportadas electrónicamente, en % sobre el total de tipos de interacciones que son legalmente posibles de modo electrónico
16. Rendimiento y responsabilización
    - % de BVPIs en el cuartil superior (excluidos los de coste)
    - % de BVPIs en los dos cuartiles medios (excluidos los de coste)
    - % de BVPIs en el cuartil inferior (excl. los de coste)
17. Excelencia mediante la colaboración (Partnership)
    - % suelo previamente desarrollado (suelo urbano vacío o abandonado) disponible, que se ha utilizado
    - % de objetivos PSA (*Performance Service Agreement*) alcanzados, en base anual

**Las personas importan**

18. Crear confianza y mejorar la reputación
    - Puntuación 1 a 10 otorgada por agentes clave, sobre 7 indicadores de Reputación Corporativa
19. Convertirse en una de las entidades preferidas para trabajar *(Employer of Choice)*
    - Nº de días de trabajo perdidos por enfermedad
    - % de empleadas y empleados con horario flexible
    - % de empleadas y empleados que consideran al Ayuntamiento un buen patrono
20. Capacitar y dotar de autoridad y control a la plantilla (*empowerment)*, mediante inversión
    - *Investor in People* corporativo alcanzado, Si/No
    - Nivel de acreditación *Investor in People* alcanzado
21. Compartir el aprendizaje y las mejores prácticas
    - % de responsables que demuestran compartir mejores prácticas
22. Mejorar la capacidad de liderazgo estratégico y político
    - Nº de empleadas y empleados fijos con un plan de desarrollo personal
    - % de empleadas y empleados satisfechos conque el liderazgo de sus responsables les permite desarrollar su trabajo alineado con las Prioridades de la Comunidad y los objetivos estratégicos
23. Apoyar y reconocer la innovación y el riesgo
    - Nº de empleadas y empleados gratificados bajo el esquema de reconocimiento del personal por innovación

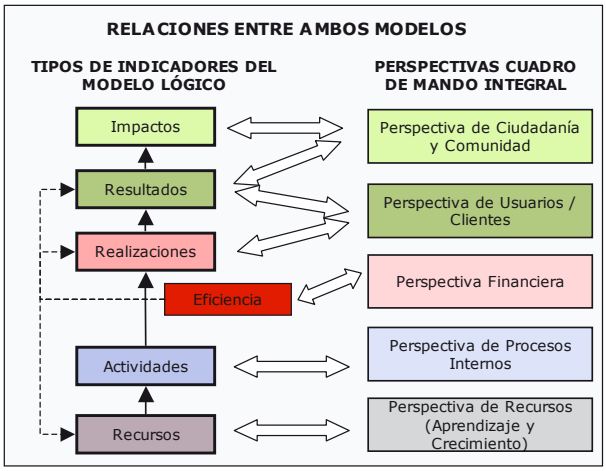
Fuente: *The Barking and Dagenham Council Scorecard Strategy Map 2004/05.* <http://www.barking-dagenham.gov.uk/9-council/performance-delivery/bal-scorecard/bal-scorecard-menu.html> [Consulta: febrero 2007].

## 2.4. Relaciones entre los modelos, y cuando usarlos

El Modelo Lógico se definió para la gestión y evaluación de programas individuales y proyectos, que tienen un único objetivo, una meta. Es aplicable a actuaciones enfocadas hacia un fin único, pues considera al programa como un proceso con un sólo objetivo.

El Cuadro de Mando Integral, por el contrario, está pensado para organizaciones con múltiples objetivos y procesos. Contempla objetivos intermedios así como aspectos intangibles de la organización: sus capacidades, potencialidades, etc.

Ambos tienen similitudes, y pueden ser complementarios. El esquema de la derecha muestra las relaciones más habituales entre los modelos, más claras en los niveles inferiores.




¿Cuando aplicar uno u otro modelo? El Modelo Lógico puede tomarse siempre como referencia, para cualquier programa, actividad o servicio, pero el C.M.I. sólo tienen sentido en unidades organizativas de cierta dimensión y con cierta capacidad para organizarse y gestionar sus recursos: humanos, materiales, sistemas de información, etc.

**En donde tiene sentido utilizar Cuadros de Mando Integrales**

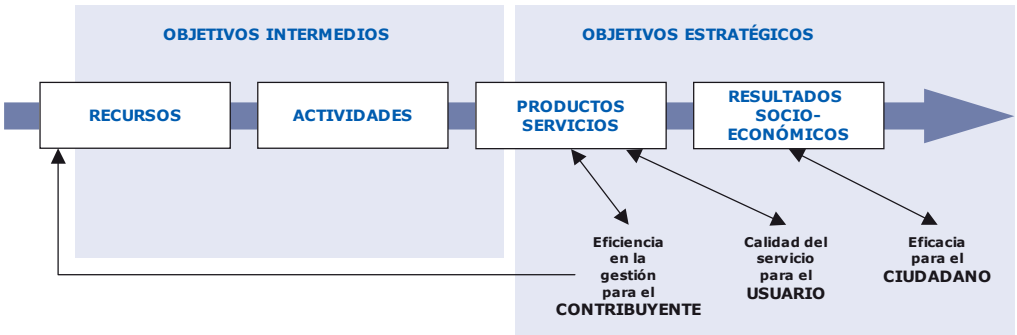
| DÓNDE ES APLICABLE EL C.M.I. | DÓNDE NO ES APLICABLE |
|---|---|
| En Organismos Autónomos, Sociedades públicas, y similares:<br>• Residencia de Ancianos<br>• Euskaltegi<br>• Patronato de Deportes<br>• Etc. | En secciones o unidades pequeñas, y en Programas funcionales y en servicios concretos, muy específicos, que comparten recursos con otros servicios:<br>• Retirada de vehículos<br>• Señalización viaria<br>• Fiestas<br>• Desinsectación y desratización<br>• Alumbrado público<br>• Ayudas de emergencia social<br>• Educación de adultos<br>• Mercados, mercadillos<br>• Etc. |
| En unidades organizativas amplias, como Áreas o Servicios:<br>• Policía Municipal<br>• Servicio de Deportes<br>• Cultura<br>• Urbanismo y Vivienda<br>• Etc. | |

Lo anterior son orientaciones genéricas que cada organización deberá adecuar a su situación. Pero es recomendable definir unas orientaciones comunes, evitando que diferentes Áreas aborden la implantación de Cuadros de Mando con enfoques, estructuras y criterios diferentes. Esto se comenta en el capítulo 4.

Recogemos, por su interés, el esquema de objetivos que desde hace poco se está utilizando en la administración del Estado francés. La ley orgánica relativa a las leyes de finanzas (LOLF) introduce nuevas normas para elaborar los presupuestos del Estado, estableciendo la obligación de definir objetivos con sus indicadores de medición. Como se ve en el esquema siguiente, han definido tres tipos o categorías de objetivos estratégicos, además de las tres de indicadores intermedios (recursos, actividades, y productos/servicios). En sus propias palabras:

- Objetivos de **eficacia socio-económica**, de interés para la **ciudadanía/ comunidad**. Describen los efectos o beneficios esperados de las políticas públicas para la ciudadanía (la comunidad), en términos de cambios en la situación económica, social, medioambiental, cultural, de la salud, etc., en la que viven, como resultado principalmente de dicha acción pública.
- Objetivos de **calidad de los servicios**, de interés para las **usuarias** y **usuarios**. Buscan mejorar la calidad del servicio prestado a la usuaria y usuario, la capacidad de satisfacer a la beneficiaria y beneficiario, sean usuarias y usuarios en sentido estricto, o no atendidos y necesitados.
- Objetivos de **eficiencia en la gestión**, de interés para la y el **contribuyente**. Expresan la mejora en el uso de los recursos, o relación entre los productos o la actividad (output) y los recursos (input). Es una forma de mostrar que los servicios producidos con un nivel de recursos pueden mejorarse, o que pueden reducirse los recursos necesarios para prestar un determinado nivel de servicio.

**Los objetivos estratégicos e intermedios en la prestación de los servicios públicos (según modelo del Estado francés)**




Fuente: Gobierno Francés. *La démarche de performance: stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*. París, 2004. Accesible en: <http://www.performance-publique.gouv.fr/performance/etat/index.htm> [Consulta: febrero 2007]

Estos **tres puntos de vista**, **ciudadano y ciudadana, usuaria y usuario, y contribuyente**, coinciden con las perspectivas superiores que sugerimos para el Cuadro de Mando del Ayuntamiento: la Ciudadanía/Comunidad, las y los Usuarios o Clientes, y la perspectiva Financiera.

# 3. USO DE INDICADORES EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

## 3.1. Distintos sistemas para diferentes necesidades

La medición no constituye un fin en sí mismo. La información, por muy fiable y exacta que sea, sólo servirá para producir informes que tendrán poca utilidad si no se tiene una idea clara de su finalidad, y sino se cuenta con los elementos necesarios para gestionarlo.

Y la finalidad varía dependiendo de quienes sean sus destinatarias y destinatarios. En general, y de modo simplificado, puede decirse que son cuatro los destinatarios principales de la información de desempeño o rendimiento en el ámbito municipal:

- Los propios gestores y gestoras y empleadas y empleados públicos.
- Sus superiores jerárquicos, normalmente las y los responsables políticos.
- Las legisladoras y legisladores, las y los responsables políticos de instancias superiores de la administración, y los organismos fiscalizadores y de control.
- La ciudadanía en general.

La información suministrada, su detalle, contenido y forma, debe ser la adecuada para cada grupo de destinatarios, que pueden tener intereses y necesidades diferentes. Debido a esta complejidad, el abanico de sistemas de indicadores que pueden encontrarse en las administraciones locales es muy amplio. Intentando clasificar los tipos de sistemas de indicadores habitualmente existentes, se puede hablar de:

a. Sistemas de indicadores definidos por el propio Ayuntamiento **para su gestión interna**, y de sus Áreas y servicios, adaptados a las características específicas de cada municipio.

b. Sistemas definidos por el propio Ayuntamiento para **informar al exterior**:
   - b.1 Sistemas de indicadores diseñados para **informar a la ciudadanía del** grado de **cumplimiento de los objetivos y los resultados alcanzados**. Se elaboran a partir de una selección de los indicadores anteriores de gestión interna.
   - b.2 Sistemas cuya finalidad es suministrar **información general** del municipio, normalmente **de tipo estadístico**: datos demográficos, sociales, económicos, etc. Suelen denominarse Observatorios locales.

c. **Sistemas** definidos normalmente desde ámbitos territoriales superiores o supramunicipales, de modo voluntario u obligatorio (región, comunidad, país, etc.) Cuando no son obligatorios, sirven **de referencia** para definir los indicadores a utilizar internamente, e identificar los indicadores para informar a la ciudadanía:
   - c.1 Sistemas de indicadores que permiten a los ayuntamientos compararse unos con otros sobre los niveles de prestación de los servicios, su eficiencia, coste o calidad: son **sistemas de comparación o benchmarking voluntarios**.
   - c.2 Sistemas de indicadores definidos para informar periódicamente al público de los resultados alcanzados por los ayuntamientos en un conjunto de variables definidas: son **sistemas de medición del desempeño obligatorios**.

c.3 Sistemas definidos para **ámbitos o áreas específicas** de preocupación o gestión pública, más o menos amplio, y aunque no sean de competencia exclusiva municipal: indicadores de desarrollo sostenible, calidad de vida, etc.

El primer tipo, los indicadores de uso interno, son el objetivo principal de la Guía, y se comentan más adelante. Sobre los sistemas para informar a la ciudadanía sobre el cumplimiento de objetivos, se profundiza en el Módulo 5, *Rendición de Cuentas*.

Comenzamos por comentar brevemente los sistemas definidos de modo externo al propio Ayuntamiento, pues algunos de ellos son muy útiles como fuentes de información a la hora de diseñar los indicadores para la gestión interna.

## 3.2. Sistemas de indicadores externos, de referencia

### SISTEMAS DE INDICADORES PARA COMPARACIÓN O BENCHMARKING

Las experiencias en la utilización de indicadores como instrumentos de gestión en las administraciones locales son cada vez más numerosas. Desde diversas instancias se han promocionado y puesto en marcha iniciativas de benchmarking o comparación intermunicipal de carácter voluntario, o simplemente, han definido sistemas de indicadores para ayudar a las administraciones locales.

**Algunas iniciativas de benchmarking de indicadores municipales**

Otra iniciativa destacable es la del Área de Gobierno Local de la **Diputación de Barcelona**, que se inició en 1999, y que tiene cierta similitud con lo que se está haciendo en Gipuzkoa. Consta de indicadores en siete áreas: Policía Local. Limpieza viaria y residuos, Bibliotecas, Educación, Deportes, Servicios Sociales y Tecnologías de la información.

Se realiza mediante una toma de datos, y se edita anualmente un informe. Es voluntaria. Para su mantenimiento y mejora, realiza Círculos de comparación Intermunicipal, o talleres en los que participan expertos de los diferentes servicios. Un documento explicativo de los indicadores, con valores medios, puede encontrarse en: <http://www.diba.es/pia/indicadors.asp>

La **Fundación Pi i Sunyer** elaboró una "*Propuesta de Indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*" en 2003, en la que participaron diversos Ayuntamientos, no sólo de Barcelona.

Uno de los objetivos es que pudiera servir de punto de partida para aprobar una normativa que regule la rendición de cuentas de las entidades locales.

Existen muchas otras iniciativas de carácter voluntario. Por ejemplo, en **Alemania,** la principal iniciativa está auspiciada por el KGSt, <http://www.kgst.de> la mayor asociación de gobiernos locales alemana, y es la red IKO-Netz, ó IKON, que permite a los ayuntamientos asociados acceder a información comparativa sobre gran número de servicios o áreas. No es información pública.

En **Finlandia**, la Asociación finlandesa de Autoridades Locales comenzó en 1990 el desarrollo de una base de datos de benchmarking para entidades locales y regionales. La base de datos se explota por una sociedad dependiente de la Asociación (Efektia) y está limitada a las entidades participantes.

Normalmente estas actuaciones están promovidas por organizaciones públicas o que trabajan en el ámbito público: asociaciones o federaciones de municipios, gobiernos autónomos, regionales, diputaciones, etc.

El Sistema de Indicadores municipales que desde el año 2000 se impulsa desde el Servicio de Asistencia Municipal de la Diputación de Gipuzkoa entra dentro de éste grupo de sistemas de indicadores para la comparación y benchmarking.

Muchas de estas iniciativas, con el paso del tiempo, no son fáciles de mantener, si no van acompañadas de otras actuaciones que potencien o de algún modo fuercen o empujen su uso, internamente sobre todo, y hacia el exterior. Es por ello que cada vez es mayor la tendencia a convertir estos sistemas, inicialmente voluntarios, en obligatorios.

## SISTEMAS DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO OBLIGATORIOS

Aunque todavía son minoría, son cada vez más habituales los países o regiones que han regulado de modo obligatorio la obtención y publicación de indicadores municipales. Los más avanzados en este ámbito de gestión son probablemente los países anglosajones, con Gran Bretaña a la cabeza.

**Algunos ejemplos de indicadores municipales de carácter obligatorio**

El **Reino Unido** ha sido el país pionero. Ya en 1992, la Audit Commission elaboró una batería de indicadores para medir la actuación de los gobiernos locales. Tras la publicación de la Local Government Act en 1999, comenzó en el año 2000 con el programa Best Value. Este programa obliga a cada autoridad local dependiente del Gobierno central (Inglaterra) a informar sobre los *Best Value Performance Indicators*, y a informar al público sobre ellos, y elaborar un *Performance Plan*.

En la actualidad hay 94 indicadores para el año 2005-06, algunos con más de un ratio, habiéndose reducido a menos de la mitad desde el inicio. Se puede consultar la documentación en <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1161605>, y en <http://www.bvpi.gov.uk>, los resultados.

Son varios los Territorios de **Canadá** en los que existen sistemas de indicadores municipales.

El de **Ontario** es el primer programa de medición del desempeño municipal de tipo global en Norteamérica. Los municipios deben informar anualmente al Ministerio de Asuntos Municipales y Vivienda, y a los contribuyentes, sobre un conjunto de indicadores. En la actualidad son unos 40-50 indicadores en 10 áreas clave. El programa incluye un proceso dinámico para definir y redefinir los indicadores. La información puede encontrarse en la página web, tanto un Manual como informes de resultados: <http://www.mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_1_5600_1.html>.

La iniciativa de **Québec** es más reciente. El sistema consta de más de 120 indicadores de gestión, de referencia y por tanto voluntarios, y 19 indicadores obligatorios en servicios básicos y comunes. La documentación puede consultarse en: <http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina_indi.asp>.

En **Noruega**, el Programa KOSTRA (de Municipality State Reporting) comenzó en 1995. KOSTRA es un sistema de información sobre los municipios y los condados, desarrollado desde el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional, y por tanto de carácter nacional (obligatorio desde 2002). Los indicadores y los datos de pueden consultarse en la página web de Estadísticas de Noruega, en inglés: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/default_fr.asp?PLanguage=1>.

**Chile** ha desarrollado el SINIM, Sistema Nacional de Indicadores Municipales, de carácter obligatorio. Los resultados de los municipios se pueden consultar de modo interactivo. <http://www.sinim.cl/>.

## SISTEMAS DE INDICADORES DE ÁMBITOS ESPECÍFICOS

Son sistemas que su difusión ha convertido en modelos de uso o referencia habitual. Comentamos algunos de los más significativos, los que tienen un alcance más global.

Algunos de ellos, precisamente por lo amplio de los temas abarcados, superan el carácter de sectoriales, y llegan a ser casi globales. Entre ellos, los sistemas de indicadores que evalúan dos ámbitos concretos:

- El desarrollo sostenible
- La calidad de vida

Estos dos ámbitos, por su carácter transversal, se tocan entre sí, e incluso, algunos de los sistemas han confluido, como es el caso de los indicadores de Perfil de ciudad.

Respecto a la **Calidad de vida**, existen muchas administraciones regionales y nacionales, ciudades y municipios que han definido sus propios sistemas de indicadores de calidad de vida para el nivel local (gobierno británico, ciudades de Canadá, Estados Unidos, etc.).

En el campo del **Desarrollo sostenible**, hay que mencionar en primer lugar el sistema de Indicadores de la Agenda 21 Local de la CAPV, desarrollado por Ihobe. Consta de 12 indicadores, comunes para todos los municipios vascos. También propone otros indicadores adicionales, que cada Ayuntamiento puede adoptar según sus necesidades. En su definición se tuvieron en cuenta las experiencias internacionales existentes.

En ámbitos sectoriales más concretos, las referencias son múltiples. En algunos casos existen directrices y normas elaboradas por organismos de cada sector, que es interesante conocer y tener en cuenta

al plantearse la definición de indicadores específicos en las Áreas. Por ejemplo, en Bibliotecas, una referencia es la "Norma ISO 11620: 1998 Información y documentación. Indicadores de desempeño para Bibliotecas"; otra, las Directrices IFLA/Unesco para el desarrollo del servicio de bibliotecas públicas, de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas. En otros ámbitos, existen también referencias de interés.

**Algunos ejemplos de Sistemas de indicadores en ámbitos específicos**

El proyecto «**El perfil de la ciudad. Medida de la calidad de vida y la sostenibilidad** en las ciudades medianas europeas», está promovido a nivel regional y europeo por 10 municipios de rango medio del entorno metropolitano de Barcelona (Granollers, Manresa, Mataró, Tarrasa, etc.) Tiene como objetivo definir un sistema de indicadores que permita obtener una visión de los factores-clave de cada ciudad y de su evolución, así como del impacto que la acción pública genera. El sistema consta de un 150 indicadores, y puede consultarse en <http://www.perfilciutat.net/perfils.htm>.

En la actualidad la red trabaja en la definición de indicadores de seguimiento municipal, en 4 grupos:

- Calidad de vida y Cohesión social
- Conocimiento e Innovación
- Sostenibilidad
- Dinámica empresarial

**Urban Audit (Calidad de vida en las ciudades europeas**) es un esfuerzo conjunto de la DG de las Regiones de la Unión Europea y Eurostat para obtener información comparativa en unas áreas urbanas seleccionadas de los Estados miembros. Se inició en 1997 con una fase piloto. En la actualidad, el sistema Urban Audit está compuesto por casi 300 indicadores en más de 258 ciudades (de al menos 50.000 habitantes), en los siguientes ámbitos:

- Demografía
- Aspectos Sociales
- Aspectos Económicos
- Participación ciudadana
- Formación y Educación
- Medioambiente
- Transporte
- Sociedad de la Información
- Cultura y Ocio
- Indicadores de Percepción de la calidad de vida

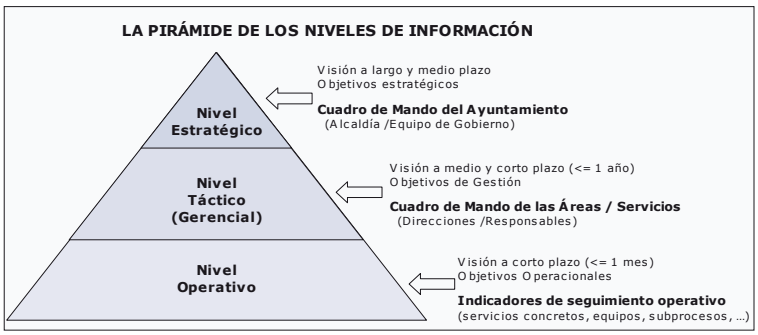
Pueden consultarse los indicadores y valores de las ciudades en la página <http://www.urbanaudit.org/index.aspx>, y el manual metodológico se puede obtener en Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-BD-04-002>.

Otra referencia de interés son los **Indicadores Comunes europeos**, de sostenibilidad local, desarrollados por la Comisión Europea, que constan de un total de 10 indicadores. Puede consultarse en <http://ec.europa.eu/environment/urban/common_indicators.htm>.

## 3.3. Sistemas de indicadores para la gestión interna

Las necesidades de información, o de indicadores, para la propia gestión interna, son también diversas, en función de los diferentes ámbitos de gestión: un servicio, un proceso, un programa presupuestario, un Área municipal, el Ayuntamiento en su conjunto, etc.

Como en cualquier otra organización, la información utilizada en un Ayuntamiento puede verse como una estructura piramidal, con diferentes niveles o grados de detalle.



Aunque esta pirámide no tiene unas fronteras exactas, es útil para situar los diferentes niveles de información, asociados a los tres principales niveles de gestión. Cada uno de dichos niveles, de tipo organizativo, debería contar con la información adecuada para su gestión:

- En los dos primeros niveles, debería contarse con un sistema de indicadores del tipo Cuadro de mando integral.
- El nivel operativo es el campo de los sistemas transaccionales, de las operaciones. Para su gestión, además de la información transaccional, debería contarse con indicadores de seguimiento operativo, de carácter mensual, semanal e incluso diario. Pero en este nivel ya no tiene sentido una estructura de información tipo Cuadro de mando.

Por tanto, en líneas generales, en un Ayuntamiento deberían existir Cuadros de Mando integrales para cada nivel organizativo de cierta dimensión:

- Cuadro de Mando del Ayuntamiento, de Alcaldía.
- Cuadro de Mando de las Áreas, Departamentos o Servicios.

Además, como se desarrolla en el Módulo 4, *Planificación anual y Presupuestación*, cumplir con las disposiciones presupuestarias obliga a los Ayuntamientos a definir objetivos en los programas presupuestarios que conforman el presupuesto municipal.

Y además de ello, los Ayuntamientos suelen utilizar otros instrumentos o herramientas que necesitan indicadores para su gestión; entre ellos, loa más habituales son las Cartas de Servicios y la Gestión de los Procesos.

## CARTAS DE SERVICIOS

La utilización de Cartas de Servicios es cada vez más generalizada, y es de esperar que su uso se generalice aún más.

En la utilización de Cartas de Servicios subyace la necesidad de definir indicadores como parámetros de medida de los compromisos de calidad del servicio, y de comunicar los resultados obtenidos. Estos niveles de calidad comprometidos, por ejemplo respecto al “tiempo de espera” o al “tiempo de tramitación”, suelen llamarse estándares de calidad.

**Qué son las Cartas de Servicios**
(según Reglamento del Certificado AENOR de conformidad para Cartas de Servicios, RP A58 rev 0)

Documento escrito a través del cual las Organizaciones informan públicamente a la ciudadanía y usuarias y usuarios sobre los servicios que gestionan y acerca de los **compromisos de calidad** en su prestación y los derechos y obligaciones que les asisten.
Además de información general y legal, y de las obligaciones de la ciudadanía, las Cartas de Servicios deben contener información de:

- Compromisos de calidad asumidos en la prestación del servicio.
- Mecanismos de **comunicación del cumplimiento** de los compromisos**.**

Para cada compromiso, se debe definir el **método de medida y de cálculo**, y las acciones y medidas a tomar en caso de existir no conformidades.
La definición de los compromisos de calidad pasa por la definición previa de factores clave de calidad, para cuya definición deben elegirse una serie de **ámbitos de actuación**. Dichos ámbitos pueden adaptarse, en su caso, a las características del servicio del que se trate. Los ámbitos son:

- Características propias del Servicio Prestado
- Información ofrecida y capacidad de respuesta
- Tiempo y Plazos
- Atención al Público
- Instalaciones y Equipamiento

En la medida de la calidad de la prestación del servicio para cada criterio, se podrán utilizar tres tipos de herramientas (no es necesario pero si recomendable utilizar las tres):

- Medición Directa de la Prestación.
- Control de cliente misterioso.

Encuestas de calidad de servicio a la ciudadanía y a usuarias y usuarios.

Sin embargo, aunque cada vez son más los Ayuntamientos con Cartas de Servicios, todavía son minoría los que establecen los niveles de calidad a que se comprometen y los que informan y publican los valores reales obtenidos en los compromisos de calidad. Sigue pendiente en muchos casos la gestión sistemática de los indicadores definidos.

Por ello, es necesario que cada Área o Servicio contemple todas sus necesidades de gestión de indicadores de modo integrado: los indicadores de las Cartas de Servicios y lo de gestión del Área deben estar interrelacionados, utilizarse los mismos para las mismas variables, aunque cada uno tendrá sus indicadores propios.

Normalmente, los indicadores de las Cartas de Servicios son indicadores de Recursos, Actividades, y sobre todo de Realizaciones (servicios prestados) y de Resultados, fundamentalmente Calidad. Pero raramente se incluyen indicadores de otro tipo de Resultados, de Eficiencia y de Impacto, que son importantes desde el punto de vista de la gestión del Servicio. Por ejemplo, el servicio de Deportes probablemente no incluirá indicadores de coste por usuaria y usuario, o de incremento del número de abonadas y abonados o de usuarias y usuarios en su Carta de Servicios, aunque son dos de los indicadores más importantes.

## GESTIÓN DE PROCESOS

La gestión de procesos es una de las orientaciones metodológicas con mayor potencial para la mejora de las administraciones públicas. Esto se debe a varias razones; desde la configuración de las estructuras organizativas, muchas veces con unidades estancas, hasta la complejidad de los procedimientos administrativos.

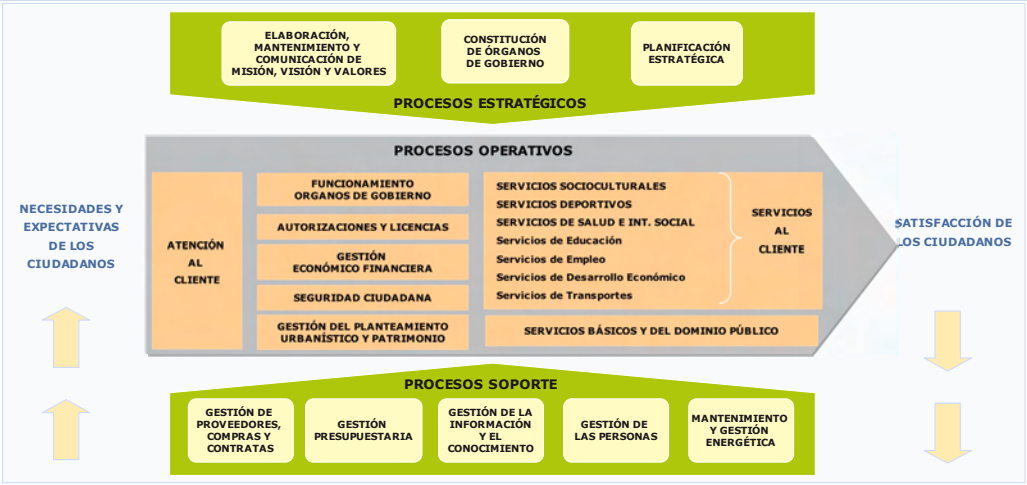
Las actuaciones de mejora de procesos toman como referencia el ciclo de mejora continua de la Gestión de la Calidad, y no suelen diferir de lo que se recoge en el cuadro siguiente.

**Fases habituales en un proyecto de gestión o mejora de procesos**

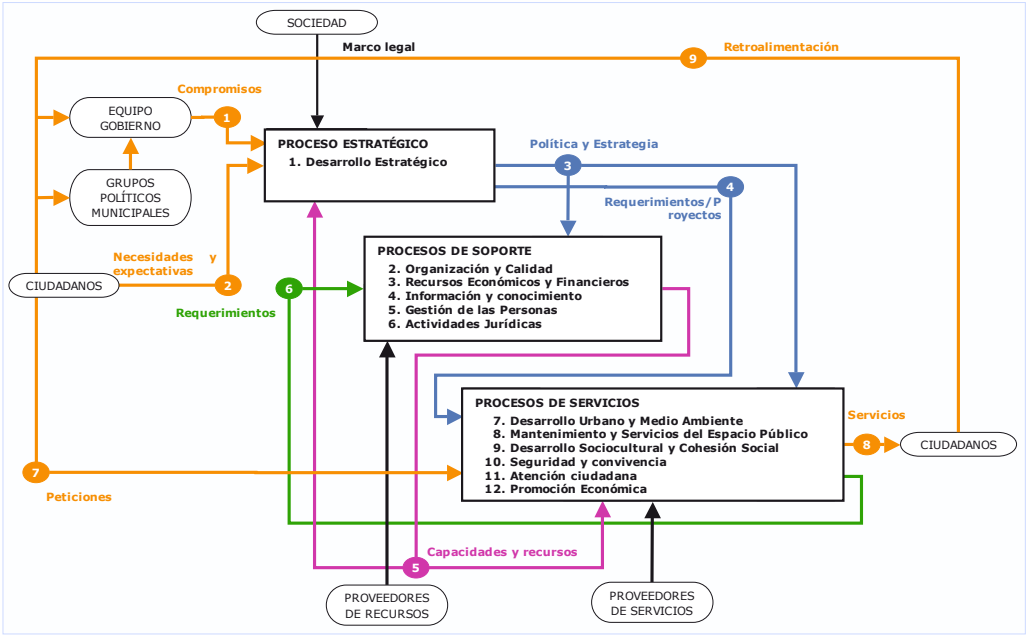
1. **Identificación de los servicios** prestados por la institución, ayuntamiento, organismo o unidad administrativa analizada.
2. Confección del **Mapa de Procesos**, identificando y clasificando estos en al menos dos o tres grupos: procesos clave o estratégicos, procesos operativos no clave, y de soporte.
3. Descripción de los flujos de trabajo y consiguiente **diagramación y modelado de los procesos**.
4. **Rediseño y mejora de los procesos**, mejorando su calidad, eficacia y eficiencia, reduciendo plazos y costes.
5. Documentación de los procesos, mediante un **Manual de Procesos** y **Manuales de Procedimientos**.
6. Organización para la **gestión de procesos**. Estableciendo los equipos de proceso, capacitando a sus componentes y definiendo los procedimientos para mantener la gestión de procesos en el futuro, en lo que puede entenderse como el núcleo de un Sistema de Calidad.
7. Identificación de los **Indicadores de los Procesos**, necesarios para su mejora continua.

## Mapas de Procesos de los Ayuntamientos de Alcobendas y Esplugues

### AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS




### AYUNTAMIENTO DE ESPLUGUES




Fuente: *Ayuntamientos de Alcobendas (Madrid) y Esplugues de LLobregat (Barcelona)*

Normalmente, los indicadores de los Procesos son sobre todo indicadores de Actividades, de Realizaciones (Servicios realizados), y también de Calidad y Costes. Y aunque dependerá del alcance que se de a la gestión por procesos, es menos habitual que se incluyan otros indicadores de Resultados, y más que se incluyan indicadores de Impacto.

En muchos casos, los indicadores de procesos se centran en el análisis de las actividades continuas, de tipo repetitivo. En evaluar si el "flujo" o circulación a lo largo del proceso funciona correctamente, sin retrasos, si tiene capacidad suficiente para gestionar toda la carga, si se hace de modo eficiente, si la calidad del servicio prestada en la adecuada, etc., más que en evaluar si el proceso da respuesta a unos objetivos estratégicos que muchas veces se sitúan aguas arriba, más allá del propio proceso, o se engloban en unos pocos procesos, de tipo estratégico.

Es muy habitual diferenciar los procesos de un Ayuntamiento en tres tipos (ver los ejemplos de Alcobendas y Esplugues):

- Procesos estratégicos o clave.
- Procesos operativos y de Servicios, en los que se incluyen la mayoría de los servicios directos prestados a la ciudadanía, salvo que se consideren estratégicos.
- Procesos de soporte o apoyo, en los que se incluyen la mayoría de los procesos de tipo interno, salvo que se consideren estratégicos: gestión de personas, gestión presupuestaria, sistemas de información, etc.

Y al igual que ocurre con las Cartas de Servicios, los indicadores más importantes de un proceso, lo pueden ser también del Servicio o Área que lo realiza, por lo que de nuevo surge la necesidad de contemplar globalmente todas las necesidades de indicadores.

**Sistemas de indicadores necesarios para la gestión interna de un Ayuntamiento**

Resumiendo todo lo anterior, un Ayuntamiento debería contar con los siguientes conjuntos o sistemas de indicadores para la gestión interna:

- Cuadro de Mando Integral del Ayuntamiento, de Alcaldía.
- Cuadro de Mando Integral de las Áreas, Departamentos o Servicios.
- Cuadro de Indicadores de los Programas presupuestarios, para el seguimiento de sus objetivos.
- Cuadro de Indicadores de los compromisos de las Cartas de Servicios (si existen)
- Cuadro de Indicadores de cada uno de los Procesos (cuando se gestionen)

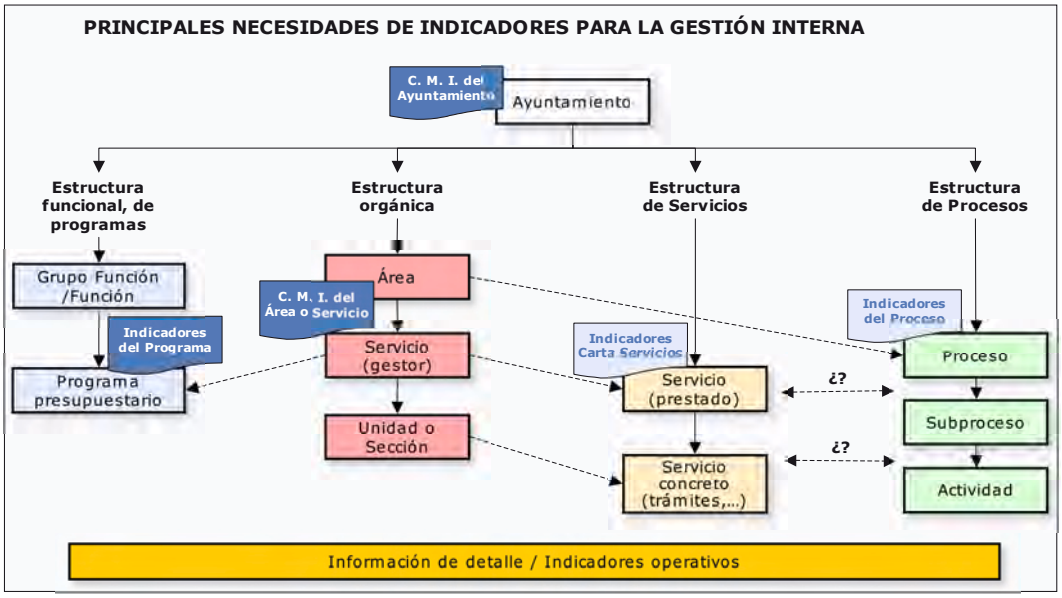
Los dos primeros, correspondientes a estructuras organizativas, es conveniente que tengan forma de Cuadro de Mando Integral, esto es, con indicadores estructurados en base a las perspectivas estratégicas.

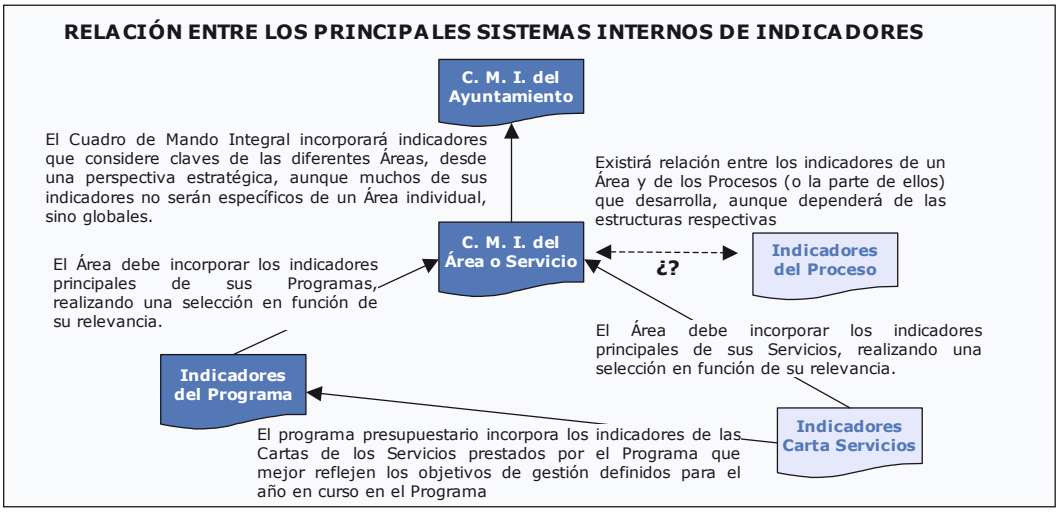
Los tres últimos, de programas, procesos y servicios, por su propia naturaleza, no tendrían forma de cuadro de mando integral, siendo más aplicable, en general, el modelo lógico (recursos, actividades, realizaciones, resultados).

¿Qué relación tienen unos sistemas con otros? ¿Cómo se compone la foto completa? Dependerá de las estructuras que cada componente tenga, es decir, de:

- La estructura de Áreas y servicios
- La estructura de los programas presupuestarios,
- Los servicios prestados y la definición que se haga de esos servicios para la definición de las Cartas de Servicios
- Y la relación de todos ellos con los procesos definidos

No es posible por tanto definir unos criterios detallados, sobre todo porque la definición de los procesos y su relación con servicios y Áreas es muy variable. Pero si pueden definirse unas relaciones generales, que son las que recogen los esquemas siguientes.


PRINCIPALES NECESIDADES DE INDICADORES PARA LA GESTIÓN INTERNA
C. M. I. del Ayuntamiento
Ayuntamiento
Estructura funcional, de programas
Estructura orgánica
Estructura de Servicios
Estructura de Procesos
Grupo Función /Función
Indicadores del Programa
Programa presupuestario
Área
C. M. I. del Área o Servicio
Servicio (gestor)
Unidad o Sección
Indicadores Carta Servicios
Servicio (prestado)
Servicio concreto (trámites,...)
¿?
¿?
Indicadores del Proceso
Proceso
Subproceso
Actividad
Información de detalle / Indicadores operativos


RELACIÓN ENTRE LOS PRINCIPALES SISTEMAS INTERNOS DE INDICADORES
C. M. I. del Ayuntamiento
El Cuadro de Mando Integral incorporará indicadores que considere claves de las diferentes Áreas, desde una perspectiva estratégica, aunque muchos de sus indicadores no serán específicos de un Área individual, sino globales.
Existirá relación entre los indicadores de un Área y de los Procesos (o la parte de ellos) que desarrolla, aunque dependerá de las estructuras respectivas
C. M. I. del Área o Servicio
¿?
Indicadores del Proceso
El Área debe incorporar los indicadores principales de sus Programas, realizando una selección en función de su relevancia.
El Área debe incorporar los indicadores principales de sus Servicios, realizando una selección en función de su relevancia.
Indicadores del Programa
Indicadores Carta Servicios
El programa presupuestario incorpora los indicadores de las Cartas de los Servicios prestados por el Programa que mejor reflejen los objetivos de gestión definidos para el año en curso en el Programa

# 4. DISEÑO E IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES

## 4.1. Proceso metodológico a seguir

Se presenta, de modo breve, un esquema metodológico para el diseño e implantación de un sistema de indicadores para la gestión por objetivos en un Ayuntamiento.

El esquema recoge y da respuesta a las necesidades de gestión interna que constituyen el núcleo de la gestión estratégica, en sus ciclos plurianual y anual, es decir:

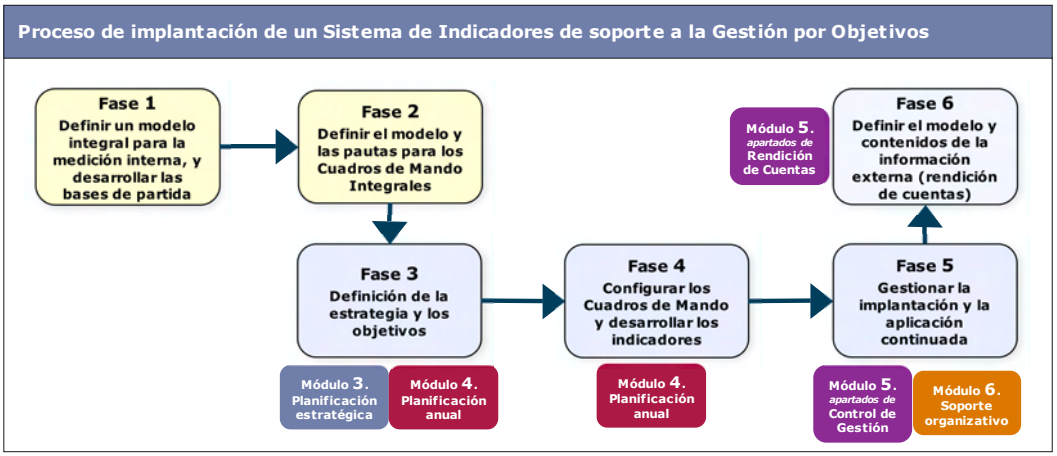
- Cuadro de Mando Integral del Ayuntamiento, de Alcaldía.
- Cuadro de Mando Integral de las Áreas, Departamentos o Servicios.
- Cuadro de Indicadores de los Programas presupuestarios.

Y permite dar cabida a las dos necesidades adicionales que se han comentado, así como a cualquier otra (indicadores del modelo EFQM por ejemplo), aunque no se tratan, por quedar fuera del alcance de esta Guía:

- Cuadro de Indicadores de los compromisos de las Cartas de Servicios (si existen)
- Cuadro de Indicadores de cada uno de los Procesos (cuando se gestionen)

Pero no hay que olvidar que el eje central son los procesos de planificación y definición de objetivos, seguimiento y control, y que los Cuadros de Mando son herramientas que los soportan.

Por ello, en el esquema metodológico siguiente se indican los módulos de la Guía que soportan cada una de las fases centrales. En lo que sigue de este apartado se da una visión general de estas fases, que se desarrollan en los módulos indicados.




### Fase 1. DEFINIR UN MODELO INTEGRAL PARA LA MEDICIÓN INTERNA, Y DESARROLLAR LAS BASES DE PARTIDA

El primer paso es definir qué sistemas de indicadores se van a utilizar, qué modelos concretos, y cómo se interrelacionan. Puede ser alguno de los que se ha comentado, incluso alguno adicional, como por ejemplo, utilizar los criterios de resultados de EFQM para estructurar los indicadores.

Un aspecto importante para facilitar la implantación de la gestión por objetivos en un Ayuntamiento, es la definición o clarificación de los Servicios que se prestan, y de los Procesos existentes, incluso aunque no vaya a abordarse en un primer momento la definición de indicadores de Servicios y Procesos.

Contar con un Mapa o relación de Servicios es una base de partida necesaria, que va a facilitar mucho la posterior definición de objetivos e identificación de indicadores. Se trataría de identificar todos los servicios concretos (por ejemplo Ayuda a domicilio, Acogimiento de menores, etc.) que presta cada Área o Servicio (en este ejemplo, Servicios Sociales), aunque sin necesidad de llegar a identificar los trámites concretos (solicitud del servicio, solicitud de cambio, etc.) ni el proceso de la prestación.

Respecto a la relación o Mapa de Procesos, no es tan imprescindible para el objetivo de definir el sistema de indicadores, aunque sí es recomendable disponer de un Mapa de Procesos a primer nivel, y unos cuadros de relación de los Procesos con las Áreas involucradas, y los Servicios prestados a la ciudadanía.

## Fase 2. DEFINIR EL MODELO Y LAS PAUTAS PARA LOS CUADROS DE MANDO INTEGRALES

Son recomendables algunas pautas que aseguren una mínima homogeneización de las actuaciones en este campo, no sólo en la propia administración municipal, sino en sus organismos y sociedades dependientes:

- Definir criterios para aplicar el Cuadro de Mando Integral por la estructura: qué unidades (Áreas, sociedades, organismos autónomos) tiene sentido que tengan y cuales no, aunque su aplicación en sociedades y OO. AA. se realice en otra fase.
- Aplicar en todos los casos una misma arquitectura del modelo: las mismas perspectivas o ejes, niveles de detalle similares.
- Clarificar desde el principio los conceptos que aseguren el encaje entre los Cuadros de mando de los diferentes niveles organizativos.

Este último punto no siempre es fácil de definir, sobre todo cuando se aborda el diseño de los Cuadros de Mando de las áreas internas (Personal, Informática, etc.), a veces sin las y los clientes o usuarias y usuarios externos. En estos casos, es necesario dejar bien claro en qué lugar se encuadran los objetivos de los servicios y las y los clientes internos, pues hay dos opciones:

1. Considerar en el mismo nivel tanto a clientes y usuarias y usuarios externos como internos.
2. Dejar las perspectivas de Clientes y Comunidad sólo para los externos: usuarias y usuarios, ciudadanos y ciudadanas, etc.

Aunque a veces se utiliza la primera opción, creemos más adecuada la segunda, pues asegura la integración o interpretación vertical de los diferentes cuadros de indicadores.

Esto puede hacer sentir a los servicios internos que su protagonismo es menor, pero hasta los servicios más internos deben contribuir al logro de los objetivos estratégicos de la organización, de sus usuarias y usuarios y la comunidad ciudadana, definiendo actuaciones y planteando objetivos coherentes y que sirvan a los objetivos finalistas de la Corporación:

- Secretaría, en las relaciones con la ciudadanía, por ejemplo, informando de modo ágil y rápido de los acuerdos de gobierno, temas tratados en las comisiones, etc.
- Informática, en todo lo relacionado con la e-administración, página web, etc.
- Recursos Humanos, por ejemplo, asegurando unos procesos de selección, de contratación de eventuales, OPA, etc., transparentes, ágiles, sin errores, que garanticen la igualdad de acceso, etc. Además de su importante papel en el logro de los objetivos internos de implicación, absentismo, formación, etc.
- Contratación y compras, aplicando unos criterios que apoyen los objetivos municipales (por ejemplo, en aspectos como respeto medioambiental, seguridad, etc.), garantizando la transparencia de los procedimientos de adjudicación, etc.

## Fase 3. DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA Y LOS OBJETIVOS

El punto de partida para definir cualquier Cuadro de mando integral, es la estrategia y objetivos de la organización, o del ámbito de actuación de que se trate.

Los Módulos 3 y 4 siguientes desarrollan en profundidad esta definición, por lo que nos remitimos a ellos. La lectora y el lector puede en este punto abordar dichos módulos, o al menos no perder de vista este punto de conexión.

## Fase 4. CONFIGURAR LOS CUADROS DE MANDO Y DESARROLLAR LOS INDICADORES

Esta fase, en la que se configuran los Cuadros de Mando, debe abordarse tras cualquier proceso de planificación. El esfuerzo será superior la primera vez que se haga, mientras que en períodos sucesivos, será una actualización de los Cuadros de Mando, más sencilla.

El Cuadro de Mando estratégico del Ayuntamiento puede concretarse tras la finalización del Plan de Legislatura, en el que se definen los objetivos estratégicos, estrategias y planes de acción, con sus indicadores de seguimiento. Y proceder a una actualización anual, tras la finalización del Plan Anual y los Presupuestos.

En cambio, el momento adecuado para configurar los Cuadros de Mando de las Áreas o Departamentos, más operativos, es al finalizar el Plan Anual, una vez que se han definido los objetivos e indicadores de las Áreas y de cada uno de sus Programas funcionales.

Por ello, en el Módulo 3, *Planificación Estratégica* y el Módulo 4, *Planificación anual y Presupuestación*, se recoge y comenta brevemente la configuración de los Cuadros de Mando.

Tras la identificación de los indicadores que compondrían cada Cuadro de Mando, es necesario definir en detalle cada indicador, de modo que no quede ninguna duda sobre su forma de obtención, cálculo o periodicidad. Esto se hace en unas fichas de indicadores que describan sus elementos más importantes. Incluimos un modelo de ejemplo.

| Ficha de Indicadores | |
|---|---|
| **INDICADOR** | Nombre del indicador |
| **Unidad Responsable** | Área o Servicio responsable de la gestión del indicador, incluyendo nombre y cargo/puesto de la persona responsable. |
| **Descripción/ justificación** | Definición exacta de lo que mide el indicador, si el nombre no es suficientemente autoexplicativo. En caso de que se considere de interés. Justificación de la importancia del indicador, y/o propósito que se pretende alcanzar con su seguimiento. |
| **Tipo o clase** | Tipo del indicador: Recursos, resultados, impacto, eficiencia, etc. |
| **Unidad de medida** | Unidad que utiliza el indicador**:** euros, número, porcentaje, etc. |
| **Forma de cálculo** | Descripción exacta del modo de cálculo, identificando y definiendo del modo más exacto posible las variables que intervienen en el cálculo. |
| **Niveles del indicador** | Cuando el indicador vaya a obtenerse con diferentes niveles de detalle, se indicarían. Por ejemplo, un indicador puede tener desglose por barrios, otro por sexo, etc. En caso de que existan niveles, se indicaría el modo de consolidación: suma, valor medio, media ponderada |
| **Periodicidad** | Frecuencia con la cual se deben obtener valores para el indicador. Y período o momento de medición, cuando es diferente al período natural (por ejemplo, los indicadores de Educación pueden ser anuales, pero no de años naturales, sino de años académicos) |
| **Responsable de la cumplimentación** | No siempre la y el responsable de gestionar el indicador (analizarlo, evaluar y tomar posibles medidas correctoras) es la misma y el mismo que debe recoger el dato e informar al sistema. |
| **Fuente de información** | Identificación del origen de la información o del sistema informático del cual se obtiene la información del indicador, incluyendo la identificación de las fuentes externas al propio Ayuntamiento. |

## Fase 5. GESTIONAR LA IMPLANTACIÓN Y LA APLICACIÓN CONTINUADA

Aunque pueda parecer una obviedad, implantar la gestión por objetivos desde el enfoque estratégico, o lo que es lo mismo, implantar la estrategia apoyándose en un sistema de objetivos e indicadores, no consiste sólo en definir los objetivos y estrategias, los indicadores de soporte, y obtenerlos y analizarlos.

En la mayoría de los casos supone un cambio importante en las formas de gestión y funcionamiento de las organizaciones. Es necesario "dar vida", integrar la gestión por objetivos en las actividades operativas, cotidianas. Esto exige actuaciones de varios tipos:

- Sobre los sistemas de información y control, las más obvias.
- Sobre la propia organización, que debe alinearse y adaptarse.
- Sobre las personas, actuando sobre aspectos motivacionales, y sobre la propia capacitación y liderazgo, para desarrollar los nuevos roles demandados.

**LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ORIENTADA A LA ESTRATEGIA**

**Fuente: adaptado de *Balanced Scorecard Collaborative***

Las actuaciones a abordar en esta fase, serían:

1. Desarrollar los procesos de medición y obtención de la información e indicadores definidos, e integrarlos en los procesos operativos. Esto puede obligar a adaptar modelos o métodos de registro y captura de información, o sistemas informáticos.
2. Integrar el modelo de control estratégico y Cuadros de Mando en el sistema de control. Supone complementar el sistema tradicional de control presupuestario con el control de objetivos y planes de acción, e incluso adaptar la forma y los contenidos de las reuniones de control, por los Comités de Gestión o de Dirección.
3. Institucionalizar el sistema en la organización, para garantizar su aplicación continuada. Esto supone actuar sobre:

- Impulsar una cultura que soporte la gestión por objetivos. Una conciencia y mentalidad estratégica, y una cultura de compromiso con los objetivos, de eficacia y eficiencia, que complemente a la propia cultura ética, de equidad e igualdad que caracterizan a los servicios públicos.
- Desarrollar los instrumentos que permitan alinear a las personas con los objetivos de la entidad: alinear los objetivos personales, los incentivos, las competencias, a los objetivos de la organización.
- Desarrollar el liderazgo y la capacitación necesaria para ejercer los nuevos roles que las gestoras y los gestores y las y los responsables deben desempeñar: dirigir equipos y personas, motivar, delegar, tomar decisiones, etc.

Todo esto supone adecuar tanto los contenidos de la información de seguimiento y control, como los soportes organizativos en los que se realiza dicho control y seguimiento. Ambos temas se desarrollan en el Módulo 5, *Control de Gestión* y el Módulo 6, *Soporte organizativo y de gestión*.

### Fase 6. DEFINIR EL MODELO Y CONTENIDOS DE LA INFORMACIÓN EXTERNA (RENDICIÓN DE CUENTAS)

Finalmente, no hay que olvidar la necesaria información al ciudadano, la rendición de cuentas sobre los logros obtenidos y el nivel de cumplimiento de los objetivos.

Esto se desarrolla en detalle en el Módulo 5, *Control de Gestión y Rendición de Cuentas*. Como se verá, esta rendición de cuentas no exige definir y obtener información adicional, otros indicadores, sino seleccionar la información adecuada, y adaptar los contenidos y la forma de presentación a sus destinatarios.

## 4.2. Características del sistema de medición y de los indicadores

En la literatura de gestión, son muchas las listas existentes de los criterios que debe cumplir un sistema de medición del desempeño o de objetivos, y de las características que debe tener un buen indicador.

Estas listas deben utilizarse a modo de check-list o listas de comprobación contra las que chequear los indicadores y los cuadros de Mando definidos.

**Características que debe cumplir un buen sistema de medición**

- **Alineado y** enfocado con los aspiraciones y objetivos de la organización (misión, visión, valores, objetivos, estrategias)
- **Útil y apropiado** para las personas o grupos que está previsto que los utilicen. Por tanto, diferentes tipos de destinatarios pueden requerir informaciones diferentes, en contenido, detalle o presentación.
- **Integral y equilibrado**, de modo que muestre una visión completa de todos los ámbitos de actividad relevantes de la organización.
- **Integrado en la organización**, es decir, formando parte de sus procesos de planificación y gestión.
- Y con un adecuado **balance coste-beneficio**, es decir, que los beneficios de su uso superen los costes de su obtención.

**Requisitos que debe cumplir un buen indicador**

- **Relevante** respecto a lo que el Área, Servicio o programa desea alcanzar: relacionado con actuaciones y objetivos de cierto nivel, además de útil para la toma de decisiones.
- **Pertinente**, es decir, adecuado para el objetivo al que da servicio, y con capacidad para medir el avance en la mejora.
- **Inequívoco**, claro **y sencillo**, bien definido y sin ningún grado de ambigüedad, de modo que sea fácil de entender y utilizar, sin dar lugar a interpretaciones divergentes.
- **Fiable**, con el grado de precisión que su uso exija, y con sensibilidad suficiente para reflejar los cambios en el parámetro medido.
- **Verificable**, con documentación e información de soporte que permita validar de modo claro los valores obtenidos.
- **Comparable** en el tiempo, por tanto con capacidad de mantenerse en el futuro, y si es posible, comparable con programas o servicios externos similares, por tanto, con algún grado de "estandarización" en el sector.
- **Oportuno** en tiempo, capaz de obtener información periódicamente para evaluar el progreso, y en un plazo rápido, que permita que la información sea útil.
- **Influenciable o accionable**. Las actuaciones de la organización deben tener capacidad de influenciar o repercutir sobre el elemento medido por el indicador.
- **Capaz de evitar** consecuencias **perversas o indeseadas**, es decir, que no aliente comportamientos no deseados, o que vayan en detrimento de la mejora global.

**El indicador perfecto no siempre es el mejor**

No siempre es posible dar con el indicador perfecto, y muchas veces, el perfecto no es el mejor, si es muy costoso o complejo de entender.

Por ejemplo, el indicador de "*Huella ecológica del municipio*" es una medida global muy útil, pero seguramente poco práctica para la gestión interna de un municipio: es muy complejo, muy costoso de obtener, y es menos directamente accionable que los diferentes indicadores parciales en los que se puede descomponer.

En cualquier caso, siempre un indicador imperfecto pero factible, es mejor que un indicador perfecto que nunca se obtiene.

## 4.3. El papel facilitador de la tecnología

En los últimos años, se ha producido una revolución en la gestión del rendimiento en las organizaciones. Entre otras cosas, se ha puesto de relieve la importancia de la implantación de la estrategia, reconociendo que lo difícil ya no es tanto definir una estrategia como llevarla a cabo con éxito: hay una necesidad de unir la misión, los planteamientos estratégicos con el día a día de la gestión, mediante el seguimiento de un conjunto de medidas y acciones que se despliegan de dichos planteamientos, y que contemplan la organización desde una perspectiva integral.

En paralelo a ello, se ha producido una revolución en el desarrollo de herramientas informáticas que facilitan y apoyan en este proceso: soportan la visión integrada de la organización mediante la definición y seguimiento de indicadores y cuadros de mando de modo flexible, facilitan el despliegue de las estrategias definidas, el aprendizaje organizacional, y reducen el coste de mantener el sistema de medición.

En la actualidad, en una organización de tamaño grande, e incluso medio, ya no se justifica el realizar el seguimiento de la gestión estratégica y táctica de modo manual, o con herramientas generalistas, como hojas de cálculo. Lo mismo ocurrirá en las administraciones públicas, una vez que la utilización de los sistemas de gestión estratégica y del rendimiento se generalicen.

Gestionar de modo manual los indicadores del Cuadro de mando municipal y de las Áreas, de los Programas presupuestarios, de las Cartas de Servicios, de los procesos, de EFQM en su caso, etc.,

simplemente será imposible, o tendrá un coste, en tiempo, en homogeneización de datos, etc., que no estará justificado.

Por ello, cada vez será más necesario utilizar sistemas de gestión estratégica, de medición, de indicadores o cuadro de mando integral. El término ya universal con el que se conoce a estos sistemas es el de **Cuadro de Mando Integral, CMI** y aún más, con su denominación en inglés **Balanced Scorecard, BSC.**

Cada organización deberá evaluar cual es la herramienta que mejor se adapta a sus particularidades. Pero pueden darse unas orientaciones generales, sobre las características deseables que estos sistemas, en base al conocimiento de las necesidades de las entidades locales, y de los propios sistemas o aplicaciones informáticas.

**Características deseables de un software de Cuadro de Mando Integral / Gestión estratégica**

- Capacidad de gestionar **múltiples organizaciones o unidades**, de modo que pueda usarse en la administración municipal y en sus organismos y sociedades dependientes.
- **Gestión integrada de indicadores** (cuadros de mando) **y de planes** (estrategias o iniciativas), y capacidad de gestionar los elementos básicos de un Cuadro de Mando Integral:
  - **Perspectivas**: capacidad de definirlas de forma flexible.
  - **Objetivos,** siendo deseable el poder visualizar las relaciones causa-efecto entre objetivos (**mapas estratégicos**)
  - **Indicadores,** pudiendo asociar más de un indicador a un objetivo, y un mismo indicador a varios objetivos.
  - **Metas de los indicadores**, con posibilidad de definir valores con las periodicidades más habituales.
  - **Estrategias y planes,** con capacidad de gestionar varios niveles de detalle o desglose (estrategias acciones y proyectos, tareas,..)
- Gestión de **múltiples Cuadros de Mando**, con diferente estructuración, para diferentes responsables, y pudiendo incluir un mismo indicador en más de un Cuadro (del Ayuntamiento, del Servicio, del Proceso, etc.)
- Capacidad de gestionar **múltiples planes** (plan estratégico, planes sectoriales, etc.)
- Posibilidad de **describir los diferentes componentes y sus parámetros principales**: descripciones de objetivos, de indicadores, formas de cálculo, unidades de medida, etc.
- Capacidad de **representación visual y semafórica** de los indicadores verde mejor que previsto, rojo, peor,…
- **Capacidades de consultas e informes**, **en pantalla y en papel**: objetivos con sus indicadores, datos objetivo y reales, históricos, representación gráfica de los indicadores,…
- **Flexibilidad en la entrada de datos**: posibilidad de captura de datos manual, y de captura de otras aplicaciones.
- **Capacidad de extracción de datos** para análisis y presentación posterior: a Excel, a Word,…
- **Flexibilidad en la definición de la estructura organizativa** (Áreas, Servicios,…), puestos y responsables, y perfiles (quien puede crear indicadores, quien introducir valores, etc.)
- **Acceso remoto** (Internet/intranet), de modo que pueda ser utilizado desde diferentes ubicaciones físicas.
- Además de los requisitos habituales de **seguridad, usabilidad** (simplicidad de uso y amigabilidad de la aplicación), etc.

Fuente: *Elaboración propia.*

# Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

*Módulo 3*

## Planificación Estratégica

# 1. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL ÁMBITO LOCAL

## 1.1. La necesidad de planificar

Como en otros ámbitos territoriales, los retos a los que se enfrentan los municipios son cada día más complejos.

Durante los años 80 y principios de los 90, los gobiernos locales centraban sus esfuerzos en superar los déficit de prestaciones y de infraestructuras básicas que heredaron.

Posteriormente, el esfuerzo se dirigió a la mejora de la gestión, de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos. En esta etapa, en la que están muchos de los ayuntamientos de nuestro entorno, se adoptan instrumentos y técnicas de gestión que han demostrado su éxito en el ámbito empresarial.

Pero en las circunstancias actuales esto ya no es suficiente, dados los cambios que la globalización y la revolución del conocimiento están produciendo en la sociedad. Los diferentes elementos, tangibles e intangibles, que conforman un territorio o municipio (servicios e infraestructuras, comunicaciones, calidad de vida, recursos culturales, etc.) se han convertido en factores de competencia y atractivo, no sólo para empresas, sino para visitantes, y también para residentes, e incluso para otras administraciones.

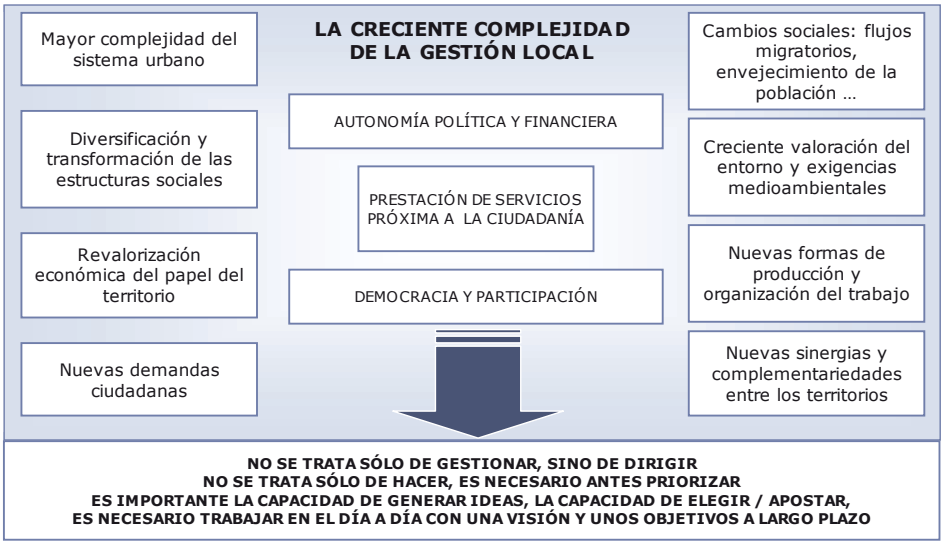
Ya no basta con prestar eficientemente los servicios habituales, sino que los gobiernos locales deben adaptarse para dar respuesta a los cambios económicos y a las nuevas necesidades sociales, mejorando sus recursos o "capital urbano" y sus capacidades.

Esto ha hecho que las políticas públicas locales se adapten, caracterizándose por:[4]

a) Su extensión hacia **nuevos campos** (vg.: políticas de empleo y promoción económica, socio-culturales, fomento de la sociedad de la información, etc.)
b) La introducción de **nuevas perspectivas** –profundización cualitativa–, atendiendo aspectos nuevos en políticas que ya se estaban llevando a cabo (vg.: la extensión de políticas de rehabilitación y renovación urbana en materia de urbanismo).
c) Una creciente **transversalidad.** Junto a la clásica concepción fragmentada de las políticas públicas, surgen ejemplos de formulaciones integrales y políticas transversales (vg.: Agenda 21 Local, Planes Estratégicos, etc.)
d) La **asunción de roles estratégicos.** La fuerte competencia global ha favorecido el establecimiento de una visión estratégica de las políticas públicas locales, con objetivos a largo plazo.

En este escenario, la planificación y la dirección estratégica se convierten en herramientas fundamentales para la gestión del territorio desde lo local, imprescindibles para afrontar los retos, definir una visión compartida del modelo de municipio, establecer prioridades, y conducir el cambio que supone su implantación.

[4] Canales Aliende, J. M. y Pérez Guerrero, P. L. *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*. San Vicente (Alicante): Club Universitario, 2002.




## ¿QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA?

Es una herramienta que la empresa privada empieza a utilizar en los años 60 en Estados Unidos, aunque es a inicios de los 70 cuando comienza a generalizarse su uso.

La planificación estratégica fija los objetivos clave a largo plazo, orienta la toma de decisiones y las actuaciones de la organización para conseguirlos.

**Definición de Planificación Estratégica**

***Es un esfuerzo disciplinado para producir decisiones y acciones fundamentales que dan forma y guían lo que es una organización, lo que hace y por qué lo hace[5].***

Transcurridos 20 años de los primeros planes estratégicos territoriales en el Estado (Barcelona, ciudad pionera que inició su plan en 1988, Bilbao, o los planes comarcales que se abordan en Gipuzkoa a partir de 1989 con apoyo de la Diputación), se ha asumido que la planificación estratégica no es una moda, ni está reservada a épocas de crisis.

La proactividad –distinta de la adivinación o predicción del futuro– que propicia la planificación estratégica, la hace adecuada para cualquier situación y sobre todo para situaciones de cambio continuo como la actual.

Es una herramienta útil para ayudar conectar el día a día con los objetivos estratégicos del municipio a medio-largo plazo. La clarificación de objetivos que supone la hace necesaria para el funcionamiento armónico de los dos planos de gestión, técnico y político, al propiciar la reflexión y la toma de decisiones sobre una de las cuestiones fundamentales de la gestión: la priorización de actuaciones y asignación de recursos. Se constituye así en guía de actuación para toda la Administración Municipal.

[5] Bryson, John M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations.* San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1988.

**Saber lo que se quiere hacer requiere saber**
**QUÉ queremos lograr y DONDE queremos llegar (OBJETIVOS) y**
**CÓMO lo vamos a hacer (ESTRATEGIAS)**

En cualquier caso, la planificación estratégica, como herramienta que es:

- Es algo aséptico, siendo la o el usuario quien debe dotarla de contenido, y
- Debe aplicarse de manera flexible en función de las condiciones y características de la organización y/o territorio de que se trate.

## 1.2. Diferentes tipos de planes: panorama general

Pero lo que se define genéricamente como Plan estratégico municipal, tiene en la práctica muy diferentes enfoques, horizontes y contenidos:

- Desde planes a medio plazo (4 años), hasta otros a muy largo plazo.
- Unos con enfoque territorial, otros que contemplan sólo la Corporación municipal.
- Unos con perspectiva global, otros con enfoques más parciales: desarrollo económico, desarrollo turístico, desarrollo sostenible, etc.

Y el Plan estratégico municipal tampoco es necesariamente el único plan estratégico existente. Como demuestra la realidad de muchos municipios, coexiste con otros planes, la mayoría de tipo sectorial (plan de servicios sociales, de juventud, de turismo, de movilidad, etc.), que pueden tener la consideración de estratégicos en su sector o ámbito.

**Diferentes tipos de Planes a largo plazo en el ámbito municipal**

**Planes con vocación integral:** Además de los Planes estratégicos municipales, Agenda 21 Local, Programas comarcales de Desarrollo Rural, Planes estratégicos comarcales, etc.

**Planes Sectoriales**: Planes Estratégicos de Juventud, Planes de dinamización turística (PDT), Planes de revitalización comercial (PERCO), Planes de movilidad, de Servicios Sociales, etc.

**Planes Urbanísticos y de Ordenación Territorial:** Plan General de Ordenación Urbana[6], Planes de Rehabilitación Integrada, Planes Territoriales Parciales…

**Planes Departamentales internos**: Plan de Calidad, Plan de Modernización, Plan de Sistemas de información, Plan de e-Administración o similar, etc.

Intentando ordenar las diferentes tipologías existentes, puede hablarse de:

- Planes estratégicos de tipo **territorial**, desde los municipales, hasta los de territorios más amplios, como los comarcales.
- Planes de tipo **sectorial** o de ámbitos específicos, normalmente referidos a un ámbito territorial concreto.
- Planes no territoriales, sino del **Ayuntamiento.** Los globales suelen denominarse Plan de Legislatura, Plan de Actuación Municipal o Plan de Mandato, cuando su horizonte es la legislatura, o simplemente Plan Estratégico, cuando no lo es.

La diversidad de situaciones se refleja en el hecho de que existen municipios que cuentan con Plan Estratégico Municipal y Plan de Legislatura, los menos, otros que sólo cuentan con uno de ellos, y la mayoría con ninguno. Suele ser frecuente que en ausencia de Plan Estratégico Municipal, el Plan de la Corporación asuma también la función del primero.

[6] La planificación estratégica y la revisión del PGOU tienen complementariedades evidentes, pero son dos procesos diferenciados. Ahora bien, un plan estratégico municipal debe necesariamente contemplar la componente territorial.

El siguiente cuadro recoge los tipos de planes habitualmente encontrados que afectan al municipio, tanto en el panorama estatal como internacional.

**PLANES PLURIANUALES EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**

| Horizonte temporal / Ámbito territorial | **Largo plazo** (entre 5 y 15 años) | **Medio plazo** (4 años) |
|---|---|---|
| Comarca, metrópoli, o cualquier otro **ámbito** de carácter **supramunicipal** | Plan Estratégico Comarcal, Metropolitano, o Territorial de cualquier otro tipo<br>No son excluyentes (*) | No son habituales planes supramunicipales a medio plazo, pues por su complejidad, su horizonte suele ser mayor |
| El **Municipio** en su conjunto | Plan Estratégico Municipal | Suelen ser a largo plazo. Más raramente a medio; por ejemplo, cuando suplen al Plan del propio Ayuntamiento |
| Un **sector** o ámbito de actuación concreto del Municipio | *Ejemplos*:<br>Plan de inmigración,<br>Plan de Servicios Sociales<br>Plan de dinamización turística,<br>Plan de Juventud,<br>etc.<br>Plan de ... (sectoriales) | El horizonte temporal de los planes sectoriales es muy diverso. |
| El **Ayuntamiento**, como entidad o Corporación, en su conjunto | Muy raramente existe Plan Estratégico del Ayuntamiento, a más de una legislatura | Plan de Legislatura<br>Plan de Acción Municipal PAM<br>Plan de Mandato, ó<br>(Plan Estratégico del Ayuntamiento) |

(*) Lo deseable es que en el marco de un plan comarcal o metropolitano cada municipio defina su proyecto, su rol, su plan estratégico. Ocurre a veces que los municipios pequeños se sienten diluidos en los planes comarcales donde hay municipios cabecera y plantean la necesidad de reflexionar sobre su propio futuro. Existen varios ejemplos de coexistencia de planes estratégicos comarcales y municipales.

## RELACIÓN ENTRE EL PLAN ESTRATÉGICO Y LOS PLANES DE TIPO SECTORIAL

El objeto del Plan estratégico municipal es identificar desde una perspectiva global los factores y variables que, con perspectiva de futuro, tienen más importancia para el desarrollo económico sostenido, la calidad de vida y la cohesión social en el municipio.

Por tanto, el Plan estratégico municipal no puede ser una suma de planes, no puede tener en cuenta todas las variables específicas que cada plan sectorial considera. Pero sí debe ser capaz de detectar la necesidad de planes específicos (en ámbitos o sectores considerados estratégicos, en los que la diversidad de agentes involucrados, el abanico de alternativas, y la complejidad de las actuaciones lo requieran), pero sólo apuntando los principales objetivos que deben cumplir, orientando su definición posterior.

Los planes sectoriales debieran tener como referencia al Plan estratégico municipal, pero no siempre es así, y el Plan Estratégico debe convivir con planes anteriores. Si es el caso, es recomendable aprovechar para revisar y actualizar la vigencia de esos planes, siempre que sus ámbitos o sectores de actuación sean estratégicos para el municipio.

## 1.3. Un modelo integral de planificación municipal

### ¿QUÉ ES LO QUE UN AYUNTAMIENTO DEBE HACER? ¿QUÉ PLANES ABORDAR?

Esto no tiene una respuesta única, depende de cada circunstancia. Pero sí pueden darse unos criterios orientadores, para los Ayuntamientos de pequeña-mediana dimensión:

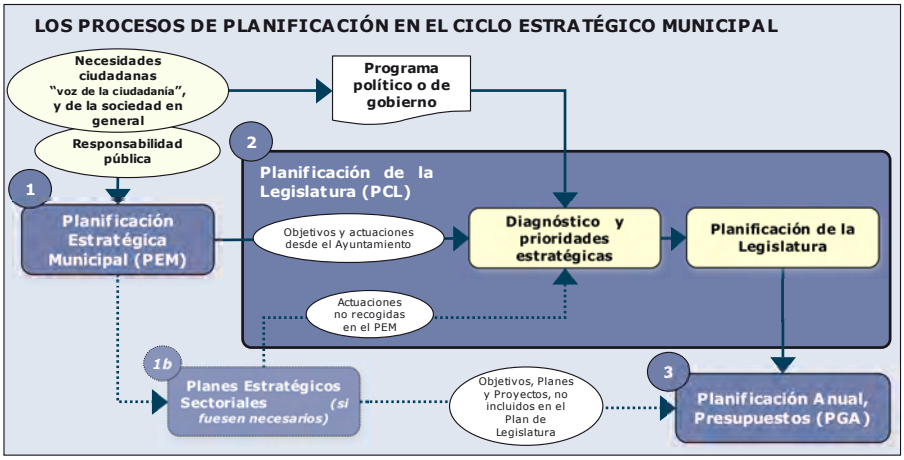
1. Es **deseable** contar con un **Plan Estratégico Municipal**, con un enfoque global del territorio, y un horizonte de largo plazo. El plazo más habitual es entre 8 y 12 años, aunque algunos abarcan hasta 15; en cualquier caso, superior a 5.
2. Un **Plan de Legislatura**[7], que defina las prioridades y actuaciones principales del Ayuntamiento para los próximos 4 años, **debería ser imprescindible**.
3. Si no existe ninguno de los dos Planes, puede ser **más práctico comenzar por el de Legislatura**, iniciándolo con una reflexión estratégica en el seno de la Corporación, sobre la situación actual y perspectivas de futuro del municipio.
   La implantación de planes plurianuales es siempre compleja. Si el Ayuntamiento adquiere el rodaje y experiencia de definir, desplegar y ejecutar un plan a cuatro años, estará más preparado para abordar la implantación de un Plan estratégico, más complejo. Además, el Plan de Legislatura, si es riguroso y realista, es el cimiento esencial para incorporar la gestión por objetivos a la gestión.
4. Los **planes sectoriales** deben abordarse en los casos en los que la problemática a tratar lo aconseje. Estos planes ayudan a profundizar en los ámbitos que en el Plan municipal se han visto como estratégicos.

La conveniencia de desarrollar planes estratégicos de carácter **supramunicipal** depende de múltiples factores, relacionados con el territorio en su conjunto, su vertebración, cohesión y desarrollo equilibrado. Cuando existen, con frecuencia no se define el rol de todos y cada uno de los municipios que lo componen, y los retos que debe asumir para su propio desarrollo y para contribuir al desarrollo de la comarca. Por tanto, el plan municipal y el supramunicipal (comarcal o metropolitano) son complementarios.

Este planteamiento de asumir el Plan de Legislatura como *obligatorio*, y punto de partida para la gestión por objetivos, es más pragmático. Implantar el Plan Estratégico eficazmente exige contar en el municipio con un capital social importante, dispuesto a implicarse, y un Ayuntamiento con liderazgo y capacidad de involucrar al resto de agentes en el diseño del plan y también en su ejecución, seguimiento y actualización permanente.

La siguiente figura refleja las interrelaciones entre los principales procesos de planificación en un Municipio, y el cuadro recoge los rasgos principales de los dos tipos de planes plurianuales principales: Plan Estratégico y Plan de Legislatura.

[7] El Plan de Legislatura es el Plan Estratégico de la Corporación para la Legislatura, razón por la que usamos las siglas PCL, para diferenciarlo del PEM, Plan Estratégico del Municipio.




| Plan Estratégico y Plan de Legislatura: rasgos definitorios | | |
|---|---|---|
| **Aspecto** | **Planes Estratégicos Municipales** | **Planes de Legislatura** |
| Horizonte | **Largo Plazo.** En torno a los 10 años | **Medio Plazo.** 4 años coincidiendo con el ciclo político |
| Ámbito | Todo lo que compone e integra el espacio/realidad territorial, económica y social del Municipio. **Visión integral y sistémica del municipio.** | La entidad municipal en tanto que organización al servicio del Municipio y de sus ciudadanos. **La Estrategia de la Institución.** |
| Enfoque | Se centra en los grandes retos que se le plantean al **Municipio** a largo plazo. No suele incorporar objetivos internos, aunque se aprecia una creciente inclusión de temas como Modernización de la Administración, Gobernanza y similares. | Se centra en la actuación que debe desarrollar el **Ayuntamiento** para dar respuesta a los retos del Municipio y a las necesidades ciudadanas. Con frecuencia incorpora objetivos internos, Modernización, Calidad, etc., orientados a una mayor eficacia y eficiencia |
| Participación | **Política, técnica y ciudadana. Participación amplia**, con especial hincapié en los *líderes locales*, agentes socio-económicos clave para hacer realidad la transformación territorial que se pretende. | **Política, técnica y ciudadana (variable)** Protagonismo del **Equipo de Gobierno**, como propietario del Plan, y amplia participación de **responsables de las áreas municipales.** Se aprecian crecientes niveles de participación ciudadana a través de cauces diversos. |

## PLAN ESTRATÉGICO MUNICIPAL (PEM)

Consiste básicamente en una reflexión sobre el modelo de desarrollo futuro del Municipio (la Visión) y una selección de los objetivos y estrategias más adecuados para alcanzarlo.

Debe partir del reconocimiento de las necesidades y demandas de la ciudadanía y de agentes sociales y económicos, y de los retos que se le plantean al municipio, teniendo en cuenta el entorno en el que se desarrolla.

Es una planificación con visión a largo plazo, 10 o 15 años, aunque los objetivos y las estrategias deban periodificarse en el tiempo. La planificación estratégica municipal, en buena medida por ese componente

de visionar y construir el futuro del municipio, suele realizarse con la participación de las y los agentes locales clave y con unos amplios niveles de información y comunicación hacia la ciudadanía en general.

## PLAN DE LEGISLATURA DEL AYUNTAMIENTO (PCL)

El Plan de Legislatura consiste básicamente en una reflexión sobre el rol que puede y debe jugar el Ayuntamiento como impulsor del cambio en su municipio, en la dirección definida por el PEM, y en la formulación de los objetivos, estrategias y actuaciones que constituirán su plan de acción para los cuatro años que dura la legislatura.

El Plan de Legislatura tiene una visión a medio plazo, y los objetivos, estrategias, y principales proyectos y actuaciones de la legislatura deberán periodificarse anualmente. Por ello, debe incluir un plan financiero que recoja las inversiones previstas.

La planificación cuatrienal de la Legislatura puede realizarse en contextos diferentes, y si bien la metodología puede variar ligeramente, los resultados a obtener debieran ser los mismos. Por simplificar la multitud de situaciones que pueden producirse, planteamos el proceso a seguir en dos situaciones tipo: cuando existe Plan Estratégico Municipal, y cuando no.

### *Cuando existe un Plan Estratégico Municipal*

En este caso, el PEM constituye el punto de partida ineludible para elaborar el Plan de Legislatura.

Tomando como punto de partida los objetivos y estrategias definidos en la planificación estratégica, el Ayuntamiento deberá realizar una lectura interna de los mismos, lo que exige un primer despliegue, si no se ha hecho antes, y en muchos casos una priorización, para adecuar los objetivos a la capacidad de la organización para llevarlos a cabo.

En el caso de que existan otros planes en el ámbito de competencia municipal, aunque no estén contemplados en el PEM, el Ayuntamiento deberá tenerlos en cuenta a la hora de evaluar su capacidad para hacer frente a lo que demanda el municipio a largo plazo.

### *Cuando no existe PEM ni está prevista su realización*

En esta situación, es conveniente incluir dentro del propio proceso de Planificación de la Legislatura un ejercicio de diagnóstico y reflexión estratégica, que puede estar circunscrito al propio Gobierno municipal, para identificar los grandes retos que a largo plazo se le presentan al municipio y a los que el Ayuntamiento deberá contribuir en la medida de sus posibilidades y en el ámbito de sus competencias. No es posible definir los objetivos, y proyectos prioritarios de la organización municipal al margen de los retos del municipio.

Una vez identificados los retos, el proceso sigue la misma lógica descrita en la situación anterior: una lectura interna, y en su caso una priorización de los objetivos y actuaciones, para adecuarlos a la capacidad de la organización.

## EL PLAN ANUAL Y LOS PRESUPUESTOS

Es básicamente la concreción que año a año ha de realizar el Ayuntamiento, no sólo respecto a la utilización de los recursos, el Presupuesto, sino también con relación a los objetivos, proyectos y actuaciones concretas que, emanadas del Plan de Legislatura, se van a desarrollar durante el ejercicio.

Se trata en definitiva de ligar el día a día con el medio y el largo plazo, desplegando en el tiempo los objetivos y las estrategias que permitan alcanzar los retos y el modelo de desarrollo deseado para el municipio.

## 1.4. Factores clave a considerar para definir el modelo de planificación

Con frecuencia, los planes estratégicos se convierten en meros estudios o declaraciones de intenciones y tienen escasa utilidad para la gestión municipal. Las razones de esta falta de operatividad son diversas, siendo algunas de las principales:

- La ambición y alcance de los planes diseñados superan las capacidades de actuación del propio Ayuntamiento, sin que se creen las estructuras o plataformas de gestión necesarias y/o se logre la imprescindible implicación de otros agentes.
- Los objetivos y actuaciones han sido poco contrastados, y son escasamente factibles.
- Los objetivos, estrategias y actuaciones son poco concretas, difusas, quedándose en el papel porque no han sido adecuadamente cualificadas, o no se especifica, asume ni persigue quién hace qué, cuándo y con qué recursos.

Otras veces simplemente desaparecen los Planes al cambiar el partido político o equipo de Gobierno. Hay ahora mismo municipios que elaboraron planes estratégicos, en teoría vigentes, y que no se sabe si lo están o no. Ha desaparecido cualquier mención a ellos.

Otra situación frecuente es el escaso o nulo seguimiento y evaluación. Se informa del plan una vez definido, incluso se elabora de modo participativo, pero no se integra su despliegue y seguimiento en la gestión cotidiana de los Departamentos, y no se informa de su evolución y del cumplimiento de los objetivos. Hay también muchos municipios con plan estratégico vigente de los que la única información existente es el propio plan, de hace años. ¿Cuál es su estado actual? ¿Cuánto de lo definido se ha realizado? No se sabe.

Para evitar estas situaciones, es fundamental tomar conciencia del esfuerzo que supone abordar estos procesos de planificación, y sobre todo, el esfuerzo de implantarlos y de mantenerlos en el tiempo de modo coherente, con todo lo que ello supone: implantación, seguimiento, información externa a la ciudadanía, y evaluación final.

**Factores a tener en cuenta al definir el modelo de planificación**

- **Analizar en profundidad** los procesos de planificación con los que quiere dotarse el Ayuntamiento, antes de abordar cualquiera de ellos: Plan Estratégico, Plan de Legislatura, o ambos. Definir sus rasgos básicos, de planificación y seguimiento interno, y de información al exterior.
- Tener en cuenta especialmente el **esfuerzo que supone** elaborar la **información externa de evaluación de cumplimiento**: un Plan de Legislatura debería exigir al menos una evaluación intermedia y una final. Y un Plan Estratégico, dependiendo del plazo, más de una intermedia[8].
- Buscar el **consenso sobre este tema** con el resto de grupos políticos del Ayuntamiento, de forma que se asegure su mantenimiento en el tiempo.
- **Evaluar** la posibilidad de recoger en el Reglamento Orgánico Municipal la definición, naturaleza y proceso de elaboración del Plan de Legislatura.
- Si bien el Plan de Legislatura es del Equipo de Gobierno, el Estratégico es del municipio, y pudiera seguir vigente tras posibles cambios de partidos gobernantes. Por ello, el **Plan Estratégico** debe tener el **máximo consenso** posible.
- Enfocar la **puesta en marcha de modo gradual**, como antes se ha sugerido, de modo que la organización vaya aprendiendo en el proceso.
- Contar con la **involucración** desde el principio de las y los **máximos responsables**, Junta de Gobierno, y con el **liderazgo de la Alcaldía**, lo que es clave.
- **Mantener en el tiempo** el modelo definido, poniendo todo el empeño en respetar los plazos y los compromisos que se fijen, especialmente con el exterior, la ciudadanía.
- Asumir los principios de **transparencia y veracidad de la información** pública **con todas sus consecuencias**. Hay que informar del grado de cumplimiento real con independencia de que se salga mejor o peor en la "foto". Esto, junto con el punto anterior, son las bases de la credibilidad.

[8] Sobre la información y rendición de cuentas se profundiza en otro módulo de esta Guía, el módulo 5.

# 2. PROCESO METODOLÓGICO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL

## 2.1. Visión general

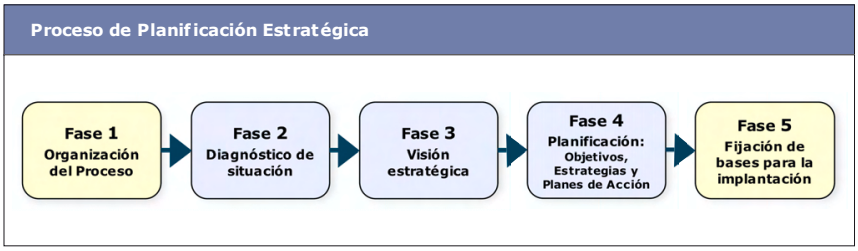
Este capítulo recoge un esquema metodológico global para la planificación estratégica municipal, en el que se describen los pasos imprescindibles a dar para que el proceso conduzca efectivamente a la identificación de las prioridades estratégicas del municipio.

Hay que insistir en la flexibilidad de la herramienta para adecuarse a las expectativas y condiciones de territorios y organizaciones bien distintas en su tamaño, características, condiciones de partida y trayectoria de planificación y participación.

**Concepto de Plan estratégico territorial**

Un **Plan Estratégico Territorial** es un **instrumento de gestión vivo** que permite dirigir el territorio desde una **Visión Estratégica a largo plazo** que se despliega a través de metas, objetivos, estrategias y actuaciones que contribuyen a promover en el tiempo la **competitividad territorial y el desarrollo sostenible.**

La metodología que se presenta se ha definido considerando que el Ayuntamiento es la institución promotora del Plan Estratégico del Municipio.




Aunque la situación de partida, a nivel político, social, económico y relacional de cada municipio es distinta, y ello puede condicionar el proceso, hay una serie de cuestiones que se pueden considerar como premisas previas para el inicio de un proceso de planificación estratégica municipal. Son:

- Voluntad política para emprender el proceso y para aplicar y llevar a cabo sus conclusiones, ejerciendo un verdadero liderazgo político del Proyecto hacia adentro y hacia fuera del municipio y de la propia organización municipal.
- Compromiso de los agentes participantes para implicarse no sólo en la definición, sino también en la ejecución del Plan, y en su seguimiento y actualización.
- Capacidad para gestionar el Plan y para llegar a acuerdos.

A través de la planificación estratégica no sólo se trata de decidir colectivamente lo que hay que hacer, sino también de dirigir y de concertar las estrategias con agentes, entidades y empresas que tiene capacidad para incidir mediante su actuación sobre la evolución del municipio.

## 2.2. Fase de Organización del proceso

### OBJETIVOS DE LA FASE

- Clarificar expectativas y delimitar los objetivos y el alcance de la planificación.
- Identificar los agentes que participarán, sus roles, y los cauces de participación.
- Alcanzar un acuerdo básico entre los participantes sobre la utilidad de la reflexión estratégica y la voluntad de asumir compromisos derivados de la misma.

### TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

Las tareas que hay que abordar en esta fase previa son:

1. **Clarificar los objetivos que se pretenden alcanzar con la planificación**
2. **Delimitar el horizonte temporal del Plan**
3. **Identificar los distintos agentes participantes y definir sus roles**
4. **Diseñar la estructura organizativa, la participación de los agentes, y los hitos de compromiso y consenso**
5. **Constituir el equipo técnico**
6. **Planificar el proceso en el tiempo**
7. **Definir la estrategia de comunicación interna y externa**

#### *1. Clarificar los objetivos del esfuerzo de planificación estratégica: ¿qué pretendemos con la planificación estratégica del municipio?*

En general, un territorio se plantea la necesidad de dotarse de un plan estratégico para obtener una posición de competitividad económica y de calidad de vida superior a la del entorno tomado como referencia.

Este objetivo finalista puede resultar comprensible y cercano para áreas metropolitanas o grandes ciudades que perciben y asumen la competencia entre ciudades. Sin embargo, es posible que para muchos de los municipios de nuestro entorno, especialmente para los pequeños y medianos, el contexto de competencia global no sea tan evidente y la *razón de ser* de la planificación se perciba como más útil y comprensible vinculada a:

- La búsqueda de un desarrollo socioeconómico sostenible,
- La mejora de la calidad de vida de sus habitantes,
- Una mayor satisfacción de los vecinos y vecinas con su ciudad, y con su Ayuntamiento,
- La mejora del atractivo del municipio para actividades económicas generadoras de riqueza y empleo,
- etc.

Pero estos son objetivos genéricos, y cada situación de partida es diferente. Debe ser cada entidad promotora quién defina cuáles son los objetivos que se pretenden conseguir, y las expectativas con las que se aborda la planificación estratégica.

**Ejemplos de objetivos de Planes Estratégicos**

"El **Plan estratégico metropolitano de Barcelona** nace para responder a los nuevos retos económicos y sociales del siglo XXI y configurar un área metropolitana que piensa estratégicamente.

Implica a todos los sectores sociales mediante una metodología de trabajo en la que el consenso, el liderazgo compartido y la cooperación de los agentes implicados (stakeholders) tiene que permitir diseñar las estrategias que tienen que conducir al mejor futuro posible para el ámbito metropolitano de Barcelona."

Fuente: *Plan estratégico metropolitano de Barcelona.* <http://www.bcn2000.es>

El **Plan Estratégico de Baztán** se impulsa para:

"promover un desarrollo socioeconómico sostenible en el municipio de Baztán. Lo cual supone:

- Frenar la regresión demográfica
- Promover actividades económicas generadoras de riqueza y empleo
- Mejorar la calidad de vida de nuestros habitantes
- Mantener la calidad del entorno natural y el medioambiente
- Fomentar la participación ciudadana y la cohesión social.
- Dotar al Ayuntamiento de un instrumento de gestión sobre la base de un Proyecto Municipal consensuado y compartido por la sociedad baztandarra"

Fuente: Ayuntamiento de Baztán.

### *2. Delimitar el horizonte temporal del Plan*

El Plan Estratégico Municipal puede tener un horizonte temporal de 10 años o más, si bien es imprescindible el establecimiento de sistemas periódicos de seguimiento, evaluación y control que permitan una actualización del mismo en función de los cambios que se produzcan en el entorno y de la transformación de la propia realidad.

La expiración del período de vigencia del Plan de Legislatura podría utilizarse como referencia para abordar una pequeña revisión del Plan Estratégico, teniendo en cuenta que la Visión o proyecto Municipal y los Ejes estratégicos deben tener una mayor continuidad en el tiempo.

### *3. Identificar los distintos agentes participantes, y definir sus roles*

El promotor del Plan, el Ayuntamiento si es el caso, debe diseñar el modelo de participación más adecuado a su realidad y expectativas, siendo imprescindible clarificar desde el inicio:

- El rol del Ayuntamiento: de las y los políticos (alcaldía y concejalía) y de las y los responsables técnicos.
- El rol de los agentes clave, o grupos de interés en los distintos ámbitos o tipos de políticas públicas locales: económico, social y cultural, urbanístico-territorial.
- El rol de la ciudadanía.

### *4. Diseñar la estructura organizativa, los cauces y fórmulas de participación de los agentes, y los hitos de consenso y compromiso*

Los mecanismos de participación que se utilizan en un proceso de planificación estratégica territorial van desde encuestas o entrevistas hasta grupos o comisiones de trabajo.

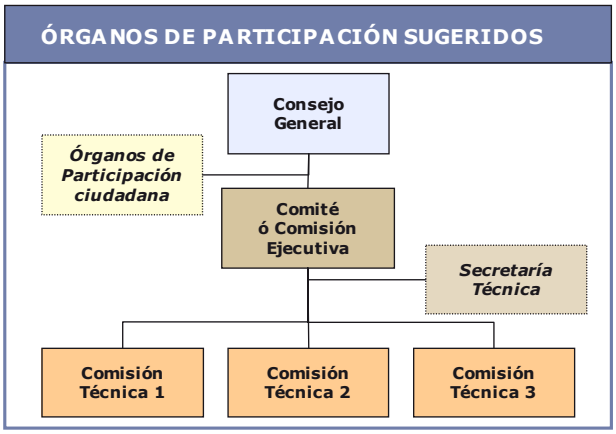
A la hora de definir los órganos de participación del Plan, es conveniente tener en cuenta otros foros de participación recientes o existentes en el municipio para evitar duplicidades, aprovechar sinergias y clarificar el objetivo y alcance de cada uno de ellos.

En Ayuntamientos de tamaño medio-grande, las estructuras de participación suelen ser más complejas, y no puede hablarse de un modelo estándar, aunque hay dos órganos que existen en casi todos los Planes Estratégicos:

- El Consejo General del Plan.
- La Comisión o Comité Ejecutivo.

Suele ser casi imprescindible una Secretaría Técnica, que asuma la coordinación práctica del proceso. Dependiendo de las situaciones, también es frecuente un Comité Consultivo o Consejo Asesor, formado por expertos y expertas, y con función de asesoramiento.

En municipios de menor dimensión, los órganos habituales, que consideramos adecuados en la mayoría de los casos, son los que aparecen en el esquema siguiente:




La participación ciudadana directa es cada vez más habitual. Y donde más sentido puede tener la participación es en los procesos de decisión más importantes, y la planificación estratégica lo es. Si se decide, hay que aplicar unos criterios básicos:

- Con independencia de que se utilicen otros, hay que aprovechar los cauces de participación ya existentes: Consejo de la Ciudad, Consejos sectoriales, Consejos de distrito o barrio, etc.
- Definir claramente las reglas de juego: papel de la participación ciudadana, implicaciones, momentos o hitos, etc.

**Ejemplos de Órganos de participación en Planes Estratégicos**

**PLAN ESTRATÉGICO DE ELCHE (ALICANTE)**

**Consejo General.** Es el máximo órgano de representación ciudadana, encargado de supervisar las propuestas del Plan. Se encuentra integrado por todas las entidades, empresas y asociaciones que actúan en la ciudad. Está presidido por el Alcalde y su secretario es el Director del Plan. Entre otras funciones, le corresponde promover la cooperación entre el sector público y privado y plantear propuestas y proyectos para su análisis por el Comité de Dirección.

**Comité Institucional (Consejo para el Desarrollo Económico y Social).** El Consejo Social de la ciudad de Elche es un órgano de consulta y asesoramiento, formado por representantes de las organizaciones empresariales, sindicales, políticas, universidad, asociaciones de vecinos, etc. Conoce y realiza el seguimiento del Plan y tiene capacidad para formular propuestas al Comité de Dirección.

**Comité de Dirección.** Dirige el proceso de elaboración del Plan y es el principal elemento integrador. Entre otras funciones le compete aprobar la metodología y el plan de actuación.

**Oficina Técnica el Plan.** Esta oficina presta soporte técnico durante todo el desarrollo del proceso y garantiza la realización del trabajo.

**Comisiones de Trabajo.** Formadas por representantes de empresas y entidades. Son las encargadas de definir las acciones que permitan la consecución de las líneas y objetivos estratégicos.

Fuente: Ayuntamiento de Elche..

**Ejemplos de Órganos de participación en Planes Estratégicos (continuación)**

**PLAN ESTRATÉGICO DE ALCOBENDAS (MADRID)**

**Asamblea General:** máximo órgano de participación institucional y ciudadana, encargada de supervisar y aprobar las propuestas del Plan. Estaba compuesta por 345 miembros, del Comité Ejecutivo, dirigentes empresariales, representantes de Instituciones y de Asociaciones.

**Comité Ejecutivo:** presidido por el Alcalde y con una vicepresidencia ejecutiva a cargo del Primer Teniente de Alcalde, asumió la dirección del proceso de elaboración del Plan, fijando su financiación. Se integraron representantes de diferentes instituciones y organismos con capacidad de liderazgo en el proceso no sólo de elaboración sino, más importante incluso, de implementación posterior: Ayuntamiento, Asociación de Empresarios, Cámara de Comercio, Sindicatos y Consejos Sectoriales.

**Grupo de Estudios:** grupo de investigadores para aportar los estudios básicos y orientaciones metodológicas de carácter general o especializado.

**Comisión de Grupos Políticos:** órgano de consulta del Comité Ejecutivo formado por los Portavoces de los grupos políticos presentes en el pleno municipal.

**Comisión de Directivos Institucionales:** la Comisión de Coordinación Directiva del Ayuntamiento se constituyó en órgano de trabajo específico para garantizar la armonización con las líneas estratégicas de las áreas municipales así como de ejecutar los acuerdos en la institución.

**Foro Consultivo de la Ciudad:** Es el foro de participación permanente en los temas estratégicos teniendo como objeto el seguimiento e impulso global del Plan.

**Grupos de Impulsión de Proyectos (Calidad, Casco Antiguo y Ecociudad)** cuya clave es la coordinación entre instituciones o con agentes sociales y económicos.

Fuente: Ayuntamiento de Alcobendas.

**Órganos de participación sugeridos**

**Consejo General:** Es el órgano máximo del Plan, y en él participan tanto representantes institucionales, del propio Ayuntamiento, de otras instituciones, como representantes del tejido social y económico, con capacidad técnica, liderazgo e implicación. Es el responsable de aprobar las propuestas y contenidos del Plan.

**Comité o Comisión Ejecutiva:** Está formada por un número limitado de miembros del Consejo General, con objeto de que sea un grupo operativo, altamente eficaz, pero sin perder su carácter de alta representatividad de la sociedad local. Su papel es el de preparar las propuestas que se someten a debate y aprobación en el Consejo General

**Secretaria Técnica / Oficina Técnica del Plan:** No es como tal un órgano de participación, pero es necesario para el buen fin del proceso, salvo que su función pueda ser realizada por una parte del Consejo Asesor o por una persona o equipo reducido del mismo. A veces existe en el Ayuntamiento o entidad comarcal quien puede realizar este papel, con apoyo externo.

**Comisiones Técnicas:** En ellas se analizan y definen las propuestas técnicas relativas a los retos estratégicos. Suele constituirse una Comisión por cada ámbito o eje estratégico. Suelen estar formadas por un representante del Consejo Asesor, y por personas expertas y conocedoras del área estratégica de actuación.

## *5. Constituir el equipo técnico necesario para conducir el proceso*

Como se ha comentado, es necesaria una Secretaría Técnica o similar, con o sin apoyo de consultoría externa, que se responsabilice de coordinar operativamente el proceso.

El equipo o Secretaría Técnica del Plan es la responsable del adecuado desarrollo del proceso desde un punto de vista técnico y metodológico, responsabilizándose también de dinamizar el proceso participativo que se defina.

## *6. Programar el proceso en el tiempo*

Diseñar un planning o calendario orientativo que nos permita desarrollar el proceso en unos plazos razonables que engarcen adecuadamente con el proceso de planificación municipal (ej: elaboración de los presupuestos del Ayuntamiento).

### *7. Definir la estrategia de comunicación interna y externa*

El Plan Estratégico constituye una herramienta de marketing importante, por lo que será preciso definir la estrategia de comunicación a seguir durante su desarrollo, identificando los hitos de comunicación, los públicos, los mensajes y los medios en cada momento.

A título orientativo, para la comunicación de planes estratégicos municipales se suelen utilizar instrumentos como los siguientes:

- Publicaciones de documentos divulgativos (Diagnóstico, Ejes estratégicos, etc.) dirigidos a los agentes decisores del municipio.
- Publicaciones de documentos técnicos que hayan podido elaborarse a lo largo del proceso sobre temas específicos que afectan al municipio.
- Exposiciones sobe el plan estratégico
- Conferencias, debates y mesas redondas
- Publicación de un boletín informativo
- Presentación en la web municipal

**Aspectos clave a tener en cuenta al iniciar y planificar el proceso**

- La flexibilidad de la propia herramienta, y las diferentes traducciones e interpretaciones que pueden hacerse de los conceptos de calidad de vida y desarrollo económico sostenible –objetivos genéricos de un Plan Estratégico Municipal– dependiendo de la realidad territorial, hacen imprescindible **clarificar qué es lo que se pretende con la iniciativa**. Además, las expectativas con relación al Plan Estratégico Municipal pueden condicionar las estructuras y procesos de participación en el mismo.
- El protagonismo **de la primera autoridad municipal**, el alcalde en esta primera fase del proceso resulta fundamental.
- Hay que dejar claro el **rol que los distintos agentes deben de jugar** en el proceso de elaboración del mismo. Lo contrario acarrea serias consecuencias a lo largo de la elaboración del Plan, su validación y puesta en marcha.
- Puede ser un error a la larga **utilizar el Plan Estratégico exclusivamente para el debate ciudadano**. Es una práctica que se ha desarrollado con cierta frecuencia y que ha motivado reacciones de escepticismo con relación a una herramienta, la planificación estratégica, que fundamentalmente es una herramienta de gestión y por tanto, orientada a la acción.

## 2.3. Fase de Diagnóstico del municipio

Cualquier planteamiento estratégico de futuro debe partir del conocimiento de la situación actual. Es necesario un diagnóstico compartido sobre dónde estamos y cómo somos, para plantearnos dónde queremos estar y cómo queremos ser dentro de 10 o más años.

La complejidad e interdependencia actuales hace ineludible considerar más que nunca no sólo el propio territorio y sus características, sino fundamentalmente sus relaciones con el entorno y el marco territorial más amplio como claves para determinar posibles ventajas competitivas y formular la estrategia que oriente la acción pública local.

El diagnóstico ha de basarse por tanto en el análisis interno y externo del municipio:

- Interno: factores endógenos que posibilitan el desarrollo económico, la calidad de vida y la cohesión social en el municipio.
- Externo: todos aquellos factores clave que influyen en el desarrollo del municipio pero que de alguna manera escapan a su capacidad de control.

En el análisis externo, más allá de factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos (análisis PEST), es preciso tener en cuenta las influencias e impactos sobre el municipio y los distintos ámbitos de análisis interno de:

- Políticas de administraciones superiores (territoriales, regionales o autonómicas, estatales, europeas)
- La situación y las relaciones con otros territorios del entorno próximo o no (relaciones de competencia-colaboración).
- Las demandas y expectativas de los clientes reales y potenciales, y de los grupos de interés del municipio.

## OBJETIVOS DE LA FASE

Obtener un diagnóstico lo más certero posible sobre la situación de partida del municipio, su dinámica de desarrollo desde una perspectiva de sostenibilidad, tanto en términos económicos como sociales y ambientales, así como su posicionamiento con respecto al entorno global, nuevas tendencias y municipios de referencia.

El diagnóstico no debe ser un documento meramente descriptivo de la realidad sino un documento que sirva de base para la toma de decisiones. Debe constituir una visión compartida sobre la situación de partida del municipio para afrontar su desarrollo futuro.

## TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

1. **Definir ámbitos y variables clave a analizar**
2. **Recopilar información relevante, interna y del entorno**
3. **Analizar la información e identificar Oportunidades, Amenazas, Fortalezas y Debilidades: matriz DAFO**
4. **Conformar y cualificar el diagnóstico: temas críticos y ventajas competitivas**

### *1. Definir los ámbitos y variables clave del diagnóstico municipal*

Puesto que el plan estratégico es una herramienta orientada a la acción, con carácter previo a abordar el análisis interno del municipio y el análisis del entorno, se recomienda identificar factores clave a partir de los cuales se estructurará el diagnóstico. Se trata de abordar el diagnóstico a través de un proceso inductivo.

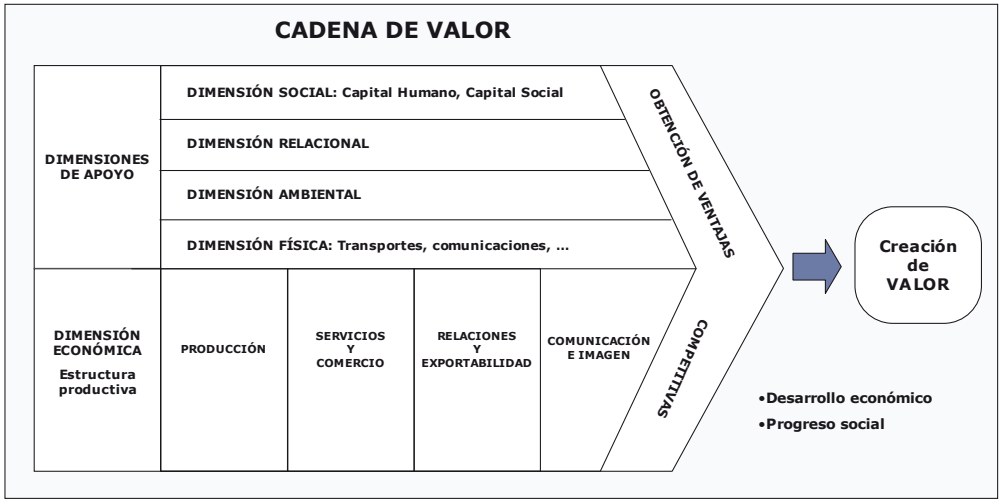
a) Una alternativa es desarrollar un ejercicio selectivo en el que a partir de la opinión de informantes cualificados se construyen una serie de hipótesis sobre el funcionamiento del municipio, entendido como un sistema. Serán hipótesis que las tareas de análisis y la propia reflexión estratégica vendrán a corroborar o desechar.

   El método que habitualmente se utiliza para esta preselección de factores o componentes fundamentales del diagnóstico es la realización de entrevistas personales previas al lanzamiento del plan, bajo guión estructurado con diversos agentes económicos y sociales clave, así como líderes de opinión del municipio.

   Puede ser interesante realizar las entrevistas a dos grupos diferenciados: por un lado, responsables políticos y técnicos de la administración municipal, a quienes pudieran sumarse representantes de otras instituciones; por otro, agentes sociales y económicos clave integrantes de alguno de los órganos de participación definidos.

b) Otra opción es construir una matriz DAFO con carácter tentativo o preliminar y utilizarla como guía para la realización del Diagnóstico.

También puede ser de interés utilizar la cadena de valor municipal como herramienta-guía para conducir el análisis y la reflexión. Se trata de analizar cada uno de los eslabones de la cadena de valor municipal y las interrelaciones existentes entre ellos.




En cualquier caso, hay que tener en cuenta que el Diagnóstico debe responder a preguntas básicas como las siguientes:

- ¿Qué somos y cómo somos hoy como municipio?
- ¿Cuál es nuestro modelo y nivel de desarrollo?
- ¿Qué papel jugamos y qué ofrecemos como municipio, en general, en el ámbito social, en el económico, en nuestro entorno y en el ámbito geoestratégico?

## *2. Recopilar información relevante para valorar la situación del municipio*

No se trata de recopilar toda la información del municipio sobre todos los temas, sino de ser selectivos, centrándose en la información relacionada con los ámbitos y variables considerados clave. En general, la información puede ser de dos tipos:

a) Información documental y estadística tanto del propio municipio como del entorno. Es importante analizar estudios y planes sectoriales existentes relacionados con los ámbitos de análisis del diagnóstico.
b) Información cualitativa a través de encuestas y/o entrevistas a informantes cualificados en cada uno de los temas considerados ("información viva").

Los estudios de necesidades sociales aportan información de valor para adecuar los servicios a las necesidades y demandas reales de la población. Estos estudios pueden realizarse de forma segmentada teniendo en cuenta las necesidades diversas que pueden plantear los diferentes colectivos, agentes económicos o agentes sociales del municipio.

Las encuestas de opinión de la ciudadanía permiten el seguimiento de la percepción ciudadana sobre diferentes aspectos: la situación del municipio y sus perspectivas de futuro, los aspectos que se consideran prioritarios, la calidad de vida, la situación actual y deseada en diferentes ámbitos como el medioambiente, la seguridad ciudadana o los equipamientos municipales. Conocer esta opinión puede justificar realizar un sondeo, que puede canalizarse por diferentes vías: correo, encuesta telefónica, web municipal, etc.

**Check-list de ámbitos y variables que suelen aparecer en los diagnósticos**

**Capital humano:**

- Población y demografía: tendencias, y dinámicas de población en el municipio y entorno, estructura de población, tendencias de estructura familiar, inmigración, etc.
- Formación de los recursos humanos.
- Capacidad de riesgo y de emprendizaje.
- Sentido de compromiso y pertenencia al municipio.

**Calidad de vida:**

- Nivel de prestaciones y servicios a la población en general y a las personas con dificultades y/o en riesgo de exclusión social en particular: educación, sanidad, servicios sociales, etc.
- Vivienda: acceso, características y calidad de la vivienda, política de vivienda, etc.
- Ocio y tiempo libre: hábitos, accesibilidad y calidad de los recursos y equipamientos, utilización del espacio público, actividades y eventos, etc.
- Seguridad

**Medio ambiente y sostenibilidad:**

- Sistemas y calidad: aire, agua, suelo, paisaje, etc.
- Actividades con impacto ambiental.
- Infraestructuras y servicios: redes de abastecimiento y saneamiento, vertidos, residuos, etc.

**Economía y empleo:**

- Empleo, ocupación y desempleo.
- Competitividad de los principales sectores productivos.
- Dinámicas de las actividades productivas: deslocalización, etc.
- Infraestructuras, servicios de apoyo y soporte a la actividad económica: infraestructuras de transporte, comunicaciones, investigación, enseñanza, servicios avanzados, suelo y espacios para asentamiento de actividades económicas, políticas de promoción económica, etc.

**Territorio, accesibilidad y movilidad:**

- Articulación territorial: modelo territorial de la planificación vigente, papel del municipio en su entorno, vertebración urbana, zonificación funcional.
- Normativa urbanística.
- Paquetes de suelo y áreas de nueva centralidad.
- Infraestructuras y municipio, transporte, tráfico y aparcamientos, movilidad urbana.

**Gobernanza:**

- Estructura, funcionamiento, servicios y recursos de la administración local.
- Relaciones institucionales.
- Relaciones ciudadanas: participación ciudadana, capacidad de liderazgo, capacidad de cooperación público-privada.

**Notoriedad e Imagen del municipio**

### *3. Analizar la información e identificar Oportunidades, Amenazas, Fortalezas y Debilidades: matriz DAFO*

Para cada uno de los temas y variables clave del diagnóstico es preciso señalar las tendencias del entorno que influyen, en su desarrollo futuro, en el municipio, y con respecto a estas tendencias se señalan los puntos fuertes y débiles del municipio.

El diagnóstico concluye con la matriz DAFO municipal que es la expresión de las principales Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades del municipio.

- **Oportunidades**: tendencias del entorno que bien aprovechadas podrían otorgar ventajas comparativas al municipio.
- **Amenazas**: tendencias o pronósticos no deseados. Muestran los riesgos futuros permitiendo establecer la forma de evitarlos.
- **Fortalezas**: elementos positivos relevantes con que cuenta el municipio.
- **Debilidades**: problemas existentes que se desean superar o transformar.

Con frecuencia, además de una matriz general para el Municipio, se elabora una DAFO por cada tema o ámbito analizado en el diagnóstico: DAFOs sectoriales o temáticas.

Un error frecuente es el de querer equilibrar la matriz incrementando artificialmente los factores internos positivos (fortalezas). También, las fronteras entre una oportunidad y una alternativa o posibilidad de trabajo a futuro, no siempre quedan demasiado claras.

**Ficha de matriz DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)**

| | | | |
|---|---|---|---|
| D | | A | |
| | | | |
| F | | O | |
| | | | |

## DAFO Hoyo de Manzanares, Madrid

### Debilidades

**Población**

- Futuro poco prometedor para la población juvenil. Movimiento laboral hacia núcleos urbanos en busca de puestos de trabajo.
- Ausencia de subvenciones y ayudas que fijen población y creen servicios.

**Actividad empresarial**

- Escasa dinamización en la actividad industrial.
- Escasez de suelo edificable.
- Carestía del alquiler de los locales.
- Poco uso de las ayudas para la creación de nuevas empresas por parte de la Adm. Local
- Ausencia de empresas que oferten calidad territorial.
- Precios elevados en la cesta de la compra y en la oferta gastronómica.

**Turismo**

- Carencia de planificación turística.
- Ausencia de asociaciones o patronato turísticos.
- Inexistencia de plazas hoteleras.

**Medio ambiente**

- Escaso aprovechamiento de los recursos Parque.
- Carencia de oferta de ocio vinculada con el entorno natural.
- Poca difusión del entorno medioambiental que rodea a Hoyo de Manzanares.

### Amenazas

**Población**

- Crecimiento poblacional de los municipios cercanos frente a Hoyo.
- Establecimiento de numerosa población que no genera ingresos en las actividades económicas locales.
- Peligro de convertirse en ciudad dormitorio.
- Limitación del desarrollo de los niños ante la carencia de servicios que potencien sus habilidades.
- Saturación poblacional en fines de semana, Navidad, Semana Santa y fiestas locales con la correspondiente necesidad de un incremento de los servicios.

**Actividad empresarial**

- No hay planes estratégicos de desarrollo empresarial.
- Pérdida de actividades artesanales y de oficios tradicionales en la zona.
- Imposibilidad de comprar suelo para edificar y establecer nuevas empresas. Especulación del suelo.
- Búsqueda de productos de calidad en otros municipios ante la no existencia de oferta local.
- Existencia de empresarios que se inscriben en el IAE de Hoyo, pero establecen su actividad empresarial en la capital. Se benefician de que los impuestos son menores comparativamente.

**Medio ambiente**

- Deterioro de la flora y fauna protegida en el Parque ante el incumplimiento de las normas por parte de los visitantes.
- Explotación y agresión ambiental de los recursos naturales por parte de otros municipios colindantes al Parque frente a la no utilización por parte de Hoyo.

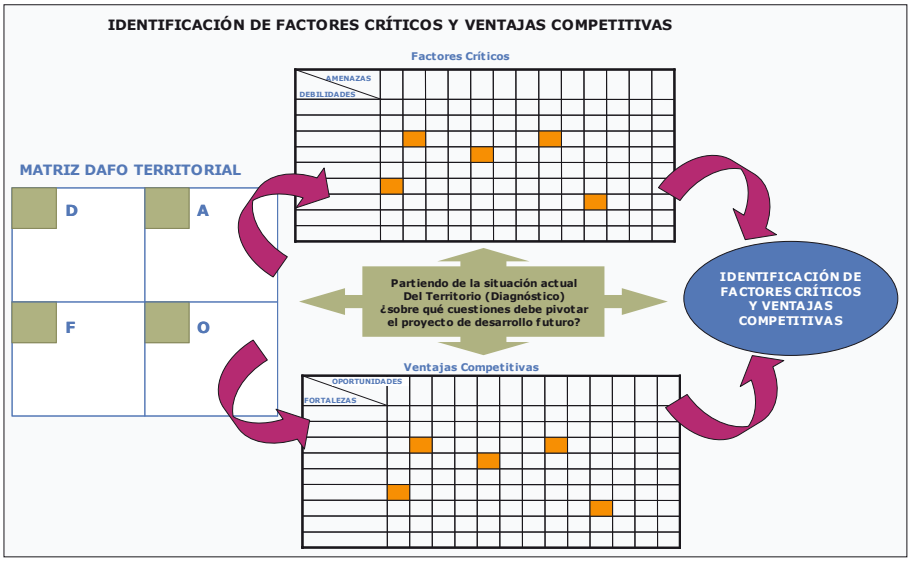
**DAFO Hoyo de Manzanares, Madrid (continuación)**

| Fortalezas | Oportunidades |
|---|---|
| **Población**<br>• Calidad de vida y tranquilidad que ofrece el municipio.<br>• Aumento de la población.<br>• Convivencia vecinal y conocimiento de las personas que habitan en el entorno.<br>• Nivel económico de la población medio-alto.<br>• Nivel educativo de la población medio-alto.<br>• Convivencia intercultural positiva (inmigración integrada). Ausencia de conflictos interculturales.<br>• Existencia de redes sociales (peñas, asociaciones; etc.).<br><br>**Actividad empresarial**<br>• Cercanía a Madrid y a otros municipios relevantes en la zona.<br>• Buenas comunicaciones y medios de transporte.<br>• Reciente creación de una asociación de empresarios locales.<br><br>**Turismo**<br>• Situación geográfica idónea.<br>• Demanda real existente de población urbana en busca de "relax, ocio y naturaleza" sin grandes desplazamientos.<br><br>**Medio Ambiente**<br>• Entorno natural privilegiado<br>• Climatología favorable | **Población**<br>• Gran cantidad de gente joven y niños<br>• Crecimiento de los niños en un entorno de conocimiento vecinal, e integrados en un espacio natural idóneo.<br>• Pertenencia al Consorcio para el Desarrollo Local del Noroeste<br>• Es un municipio integrado dentro de un Programa Operativo para el Desarrollo Rural (PRODER)<br><br>**Actividad empresarial**<br>• Interés por parte de gente joven de permanecer en Hoyo y emprender actividades.<br>• Multiplicidad de sectores sin explotar y con gran demanda.<br>• El aumento de población demanda un incremento en el sector de los servicios.<br>• Existencia de numerosas ayudas y subvenciones a nivel europeo y nacional para el establecimiento de nuevas empresas.<br>• Financiación estatal para la creación de actividades innovadoras en un municipio.<br>• Utilización y establecimiento de nuevas tecnologías en el municipio: creación de telecentros o polígonos de teletrabajo que generen una apertura del mercado local rompiendo las barreras de la distancia.<br><br>**Turismo**<br>• Conocimiento estadístico del incremento, a nivel nacional, de pernoctas en alojamientos rurales cercanos a grandes urbes.<br>• Promoción de oferta turística relacionada con el Ocio y M. Ambiente<br>• Creación de instalaciones enfocadas al alojamiento rural<br>• Aprovechamiento de las campañas promocionales de la Comunidad de Madrid para difundir el municipio.<br><br>**Medio Ambiente**<br>• Aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en el Parque.<br>• Posibilidad de establecer centros de interpretación y rutas turísticas<br>• Urbanismo<br>• Proceso de elaboración del Plan General. |

Fuente: Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares.

## *4. Elaboración del Diagnóstico: temas críticos y ventajas competitivas*

A partir de la DAFO municipal suele ser de utilidad la elaboración de un análisis cruzado de interrelación (Debilidades con Amenazas y Fortalezas con Oportunidades), que apunten lo que podrían constituir los principales **temas críticos** y **ventajas competitivas** del municipio para afrontar la Visión o Proyecto de desarrollo municipal.




Constituye un filtro más a partir de la DAFO, en la medida en que emergen las cuestiones fundamentales tanto en sentido positivo como negativo. Consiste en asignar puntuaciones en función del tipo de relación existente entre los factores internos y externos:

- Se interrelacionarán las Fortalezas con las Oportunidades del entorno, con el fin identificar las **ventajas competitivas** del Municipio, y poder luego orientar las estrategias de consolidación y diferenciación de la misma.
- Y se analizan los puntos Débiles con relación a las Amenazas, identificando así los **factores críticos** sobre los que es necesario actuar.

Una vez elaborado el diagnóstico, en versión borrador inicialmente, se presenta a los órganos de participación del Plan, que proceden a su análisis y validación.

**Errores habituales a evitar al abordar el Diagnóstico**

- Excesiva exhaustividad en la aportación de datos y estadísticas, y/u obviar u olvidar los elementos que verdaderamente pueden influir en desarrollo futuro del municipio.
- La elaboración del diagnóstico acapara el protagonismo y los esfuerzos del proceso de planificación, desvirtuando los objetivos y la razón de ser de la herramienta de la planificación estratégica.
- El documento de diagnóstico y la matriz DAFO que lo sintetiza se convierten en una acumulación de datos y en una mera descripción de la realidad municipal.
- Intentar equilibrar la matriz DAFO incrementando artificialmente el número de factores endógenos positivos (fortalezas).
- Confundir lo que puede ser una oportunidad si se aprovecha adecuadamente, con lo que simplemente es una alternativa o posibilidad de trabajo a futuro.

## 2.4. Fase de Visión estratégica

### OBJETIVOS DE LA FASE

- Definir la Visión de modelo de municipio deseado, hacia el que se pretende avanzar con la puesta en marcha del Plan Estratégico.
- Identificar los Ejes estratégicos, un número reducido de temas fundamentales para conseguir la realización de la Visión o Proyecto Municipal.

Los Ejes estratégicos centran el proceso de planificación de objetivos y actuaciones, que constituyen el desarrollo del Plan.

### TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

**1. Definir la Visión**

**2. Identificar los Ejes Estratégicos**

#### *1. Definir la Visión*

Una adecuada planificación estratégica municipal que se traduzca en planes y programas de actuación debe hacerse desde una Visión Estratégica del modelo de municipio hacia el que se desea avanzar.

Todos los manuales de planificación estratégica utilizan citas similares. Quizá porque son tan claras que no necesitan mayores explicaciones:

**"Ningún viento es favorable para quien no sabe dónde va" (Séneca)**

**"Si no sabes a dónde vas, cualquier plan sirve" (Peter F. Drucker)**

Pero sí conviene recordar la diferencia entre dos conceptos que a veces se utilizan indistintamente para designar la declaración de propósitos y objetivos en un Plan Estratégico: Misión y Visión.

- Una **"declaración de Visión"** describe dónde queremos estar en el futuro, dentro de 10 años. Una declaración de visión "pinta una escena" de realizaciones ideales en el futuro, inspira y estimula. Permite movilizar voluntades.
- Una "**declaración de Misión**" sin embargo, proporciona una guía, clarifica el rol que jugará la organización y qué tipo de iniciativas y valores impulsará para aproximarse a la Visión que ha definido.

Así, en un Plan Estratégico Municipal, el concepto de Visión se reservaría para el futuro estratégico del municipio, y se utilizaría la Misión cuando se trate de clarificar el rol de la organización municipal, por ejemplo en el Plan de Legislatura, o en su caso, de la organización que vaya a ser responsable de gestionarlo.

**Consejos para definir la Visión estratégica del Municipio**

La pregunta a la que hay que responder es la siguiente: *¿Qué queremos ser, y cómo queremos vernos y/o ser vistos dentro de 10 años o más?*
Su expresión debe ser:

- clara y alejada de la ambigüedad
- que dibuje una escena
- que describa el futuro
- que sea fácil de recordar y con la que uno pueda comprometerse
- que incluya aspiraciones que sean ambiciosas pero realistas
- que esté alineada con los valores y la cultura del municipio
- que esté orientada a las necesidades de los y las clientes: ciudadanía, agentes económicos, sociales, culturales del municipio,…
- que cuente con un amplio consenso entre los principales actores del cambio

La Visión debe gozar de un amplio consenso y debe ser difundida dentro de la organización municipal, del Municipio y en el exterior. Tiene una gran capacidad aglutinadora, movilizadora, y de generación de adhesiones, cuestiones fundamentales para impulsar cualquier proceso de transformación y desarrollo territorial-urbano sostenible.

**Ejemplos de Visión**

**Visión u Objetivo central del primer Plan Estratégico de Zaragoza**

El Plan Estratégico de Zaragoza busca "convertir a Zaragoza y su entorno en una metrópoli abierta, atractiva, puerta internacional, puente hacia Hispanoamérica, foco de comunicaciones del nordeste español, que desarrolla solidariamente y difunde sus recursos peculiares con criterios de calidad total".

**Visión de Elche (Alicante)**

Conseguir que Elche sea una ciudad más habitable, educadora y culta, cohesionada a nivel social y solidaria, para favorecer la prosperidad y el incremento del bienestar y de la calidad de vida de los ilicitanos. Con una base económica más diversificada y cualificada, apoyada en un desarrollo sostenible, que permita alcanzar el pleno empleo a sus ciudadanos y consolidarse como un importante centro de crecimiento económico regional.

**Objetivo central/Visión de Girona**

Hacer de Gerona un centro económico y cultural dentro del sistema de ciudades catalán y europeo mediterráneo, vertebrador de la economía de las comarcas gerundenses, con una calidad de vida singular, basada en la participación ciudadana y la cooperación pública-privada, en beneficio de la prosperidad de todos los ciudadanos.

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza y Ebrópolis <http://www.ebropolis.es>. Ayuntamiento de Elche. Ayuntamiento de Girona.

## *2. Identificar los Ejes estratégicos*

Los Ejes estratégicos se definen teniendo en cuenta la necesidad de aprovechar las oportunidades externas más importantes que se le presentan al municipio y reducir sus amenazas, sin perder de vista los puntos fuertes y las debilidades propias.

Los ejes estratégicos son aquellos que desde el enfoque descrito mejor pueden aproximarnos al Proyecto o Visión de futuro planteada (el objetivo central del Municipio).

Es importante ser selectivos a la hora de definir los ejes estratégicos. Elegir no siempre es fácil, por lo que es conveniente definir unos criterios básicos a tener en cuenta:

- El número de Ejes debe ser limitado, en torno a 4-5, 6 como máximo.
- El potencial impacto de una actuación centrada, coherente y coordinada en cada eje, sobre el Proyecto o Visión de futuro.

- La existencia de condiciones favorables tanto internas como en el entorno, para desarrollar proyectos y actuaciones en cada eje en concreto.
- La aceptación de estos ejes como prioridades estratégicas para el municipio.
- La coherencia entre todos los ejes estratégicos seleccionados y de estos con la Visión o proyecto del Municipio.

El consenso entre los agentes promotores y agentes clave del municipio en torno a los 4 o 5 ejes estratégicos es fundamental, ya que a partir de ellos se desarrollará toda la labor de planificación: los objetivos, las estrategias y las actuaciones a desarrollar en el tiempo.

**Ejemplo de Ejes estratégicos**

**Ciudad de Gijón:**

1. Desarrollo económico, empleo y formación para el empleo
2. Urbanismo, infraestructuras y medio ambiente
3. Calidad de vida
4. Participación e imagen de ciudad

**Alcobendas (Madrid):**

1. Promover el desarrollo equilibrado de la ciudad, los ciudadanos y su entorno medioambiental. Ciudad a escala humana.
2. Optimizar la posición de Alcobendas en el territorio y contribuir a la articulación de la Zona Norte.
3. Potenciar el dinamismo económico de la ciudad. Ciudad Industrial, comercial y de servicios.
4. Mejorar permanentemente la Formación y Cualificación de las personas.
5. Abrir la ciudad y la institución municipal a la cooperación y la participación.

**Girona:**

1. Hacer de Gerona un centro que vertebre su entorno más inmediato
2. Modernizar la economía de la ciudad al servicio de todo el territorio de influencia
3. Situarse en la vanguardia de la mejora del medioambiente y del paisaje urbano para asimilar una calidad de vida y de trabajo avanzados
4. Equilibrar socialmente la ciudad
5. Hacer de la educación y la cultura uno de los entornos de dinamización de la ciudad.

Fuente: Ayuntamiento de Gijón. Ayuntamiento de Alcobendas. Ayuntamiento de Girona.

## 2.5. Fase de Planificación

### OBJETIVOS DE LA FASE

Se trata de definir los objetivos concretos a alcanzar en cada uno de los Ejes Estratégicos, y las actuaciones que es necesario abordar, definiendo los objetivos a alcanzar y las estrategias, actuaciones y proyectos concretos a desarrollar.

Es necesario mantener el carácter selectivo del Plan que no debe, en nombre del consenso, convertirse en una larga lista de objetivos, proyectos y actuaciones que desdibujen la Visión de futuro y hagan inmanejable la propia gestión del Plan.

## ESTRUCTURA, TERMINOLOGÍA Y DETALLE DEL PLAN

Los conceptos y terminología utilizados en los Planes estratégicos son siempre cuestiones sujeta a debate.

Si se analizan diez Planes estratégicos, probablemente se encontrarán diez arquitecturas diferentes del Plan: Ejes, Líneas Estratégicas, Ámbitos, Objetivos, Programas, Medidas, Proyectos, Acciones,…

Sin ánimo de representatividad, se recoge en la tabla siguiente la estructura de una docena de planes estratégicos, de diferentes lugares, incluyendo tres de ciudades italianas. De su lectura, se extraen algunas conclusiones:

- Bastante consenso en el primer nivel, Líneas o Ejes Estratégicos, y en lo reducido de su número, todos entre 4-6, salvo dos excepciones, con 8 Ejes.
- Bastante consenso también en el segundo: Objetivos, en número de entre 10 y 30.
- En el tercer y cuarto nivel hay más diferencias: en la mitad de los casos hay tres niveles, ocurriendo en casos en los que no hay nivel de Objetivos por encima.

**Estructura de Planes Estratégicos: terminología y número de elementos**

| Concepto | Valencia | | Sevilla | | Zaragoza | | Donostia | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Primer nivel | Ejes | 6 | Líneas Estratégicas | 5 | Líneas Estratégicas | 8 | Ejes | 4 |
| Segundo nivel | Vectores | 19 | Programas | 28 | Objetivos | 20 | Objetivos | 10 |
| Tercer nivel | Proyectos estructurantes | 40 | Proyectos o Medidas | 95 | Subobjetivos | 60 | Estrategias | 43 |
| Cuarto nivel | Acciones clave | muchas (2 a 6 por proyecto) | | | Acciones | 174 | Proyectos prioritarios | 19 |

| Concepto | Manresa | | Lugo | | Aretxabaleta | | Viladecans | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Primer nivel | Líneas Estratégicas | 4 | Líneas Estratégicas | 4 | Líneas Estratégicas | 4 | Ámbito | 4 |
| Segundo nivel | Programas | 14 | Objetivos | 19 | Objetivos | 10 | Objetivos | 22 |
| Tercer nivel | Proyectos o Medidas | 78 | Acciones | 152 | Estrategias | 36 | Resultados | 68 |
| Cuarto nivel | | | | | Acciones | Unas 150 | Acciones | Casi 300 |

| Concepto | Matadepera | | Trento (Italia) | | Barletta (Italia) | | Cuneo (Italia) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Primer nivel | Líneas Estratégicas | 5 | Líneas Estratégicas | 4 | Líneas Estratégicas | 8 | Ejes Estratégicos | 4 |
| Segundo nivel | ¿Objetivos? | 29 | Objetivos | 10 | Objetivos | 29 | Objetivos | 16 |
| Tercer nivel | Acciones | 71 | Acciones o Proyectos | 73 | Acciones | 57 | Acciones | 28 |
| Cuarto nivel | | | | | | | Proyectos | unos 120 |

Fuente: Planes estratégicos de varia ciudades y municipios

Sugerimos una estructura, adecuada para la gran mayoría de situaciones, y que descansa sobre cuatro niveles: Ejes Estratégicos, el primer nivel ya comentado, Objetivos, Estrategias y Proyectos o Actuaciones concretas.

**Estructura sugerida de Planes Estratégicos municipales**

| Elemento | Descripción | Rangos orientativos |
|---|---|---|
| **Ejes Estratégicos** | Los grandes ámbitos sobre los que pivota y se articula el Plan Estratégico. | Número reducido: 4-6 Ejes. |
| **Objetivos Estratégicos** | Son las grandes metas que se pretenden alcanzar. Están definidos en forma de resultado, y por tanto transmiten una idea de destino.<br>Aunque no incorporan normalmente una cuantificación exacta en su descripción, apuntan claramente cómo pueden medirse. | Entre 2 y 5 objetivos por Eje.<br>De 10 a 20 objetivos en total. |
| **Estrategias** | Definen las grandes vías o medios para alcanzar los objetivos.<br>Transmiten idea de dirección o camino hacia los objetivos. Pueden verse como conjuntos de actuaciones relacionadas entre sí, que son los proyectos. | De 2 a 3 estrategias por Objetivo.<br>De 25 a 40 estrategias en total |
| **Proyectos y Actuaciones** | Un proyecto tiene una finalidad clara y concreta, con un punto de finalización, que puede constatarse si se ha alcanzado o no.<br>Si no es así, se hablaría de Actuaciones, conjunto de acciones relacionadas. Por ejemplo, un programa de promoción, etc. | Entre 2 y 5 por Estrategia.<br>El total puede ser muy variable: de 50 a 100 |
| **Proyectos tractores** | Proyectos concretos cuyo desarrollo tiene un importante efecto sobre los objetivos, además de una gran capacidad de tracción sobre otras actuaciones. | Un número reducido de proyectos tractores o prioritarios: entre 5 y 10. |

## TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

1. **Definir los Objetivos Estratégicos**
2. **Concretar los indicadores de seguimiento**
3. **Definición de las Estrategias**
4. **Definición de Proyectos y Actuaciones**
5. **Integración, aprobación y difusión del Plan**

### *1. Definir los Objetivos estratégicos de cada uno de los Ejes*

El **objetivo estratégico** es la expresión concreta y cuantificada de la finalidad que se persigue. Los objetivos asociados a cada Eje estratégico deben ser:

- Los necesarios para garantizar el desarrollo del Eje Estratégico, esto es, aquellos que son verdaderamente importantes y garantizan el logro de las grandes metas subyacentes en cada Eje Estratégico.

- Viables: los objetivos deben poder ser llevados a la práctica en un período determinado. Deben ser por tanto realistas y alcanzables, al tiempo que retadores y ambiciosos. Esto significa una combinación adecuada de objetivos continuistas y objetivos de ruptura que implican una nueva dinámica en el municipio.
- Claros y concisos, huyendo de la abstracción.
- Medibles y evaluables en el tiempo, siendo preciso establecer indicadores.

Una vez definidos los objetivos asociados a los Ejes estratégicos, resulta conveniente valorarlos con criterios de prioridad en función de:

- Su impacto sobre el Eje Estratégico al que sirven, y sobre el objetivo central o Visión del Municipio.
- Su viabilidad y compatibilidad con los objetivos del resto de los Ejes estratégicos.

Más allá de expresiones más o menos afortunadas o estimulantes, es necesario que los objetivos puedan ser traducidos a metas medibles a través de indicadores.

### *2. Concretar los indicadores de seguimiento*

Una carencia habitual es definir los objetivos sólo de modo cualitativo, sin concretar los indicadores que permitan medir si se alcanzan o no, si se mejora o empeora. No deja de ser paradójico, dado el gran volumen de indicadores que suelen usarse en el diagnóstico.

Así, si el desarrollo del turismo se considera estratégico, habría que realizar seguimiento de indicadores como población ocupada, entradas y pernoctaciones de viajeros, etc.

Pero son muy pocos aún los Planes Estratégicos municipales que definen indicadores de seguimiento. Aunque cada vez menos justificable, es entendible, por múltiples razones:

- No es fácil hacer una buena identificación de indicadores. Muchas de las actuaciones públicas, también las municipales, tienen unos fines difíciles de medir.
- Cuando el Plan estratégico involucra a múltiples agentes con diferentes responsabilidades, esta identificación se complica aún más.
- Además, sobre los ámbitos que son objetivo municipal repercuten muchos factores que están fuera de su control, sobre los que su capacidad de actuación es limitada.
- Y muy importante, definir indicadores supone un mayor grado de compromiso, al concretar de forma inequívoca cómo medir el cumplimiento de los objetivos.

Por ello, son aún pocos los Planes que definen indicadores de seguimiento, aunque cada vez son más. Y son escasos los que, además, concretan las metas a alcanzar en el horizonte del Plan.

En estas situaciones, la evaluación de un Plan Estratégico territorial es sobre todo un análisis de la realización o no de los proyectos y actuaciones. Suelen consistir en:

- Una primera evaluación cualitativa de los avances y logros realizados, en gran parte subjetiva, y muchas veces más opinión e interpretación que realidad.
- Una evaluación, esta sí más concreta, del grado de cumplimiento de los proyectos y actuaciones.
- Y a veces, un análisis del “estado del municipio” a través de indicadores de uso habitual, que no tienen una relación clara, o al menos explicita, con los objetivos.

Por su interés, recogemos un extracto de la evaluación del I Plan Estratégico 1993-2003 de Viladecans, municipio del área metropolitana de Barcelona, con algo más de 60.000 habitantes. En ella se recogen unas conclusiones que reflejan algunas de las deficiencias habituales, y que pueden ser aplicables a muchos planes estratégicos municipales.

### Evaluación I Plan Estratégico de Viladecans. Conclusiones

La evaluación del grado de desarrollo del I Plan Estratégico de Viladecans ha presentado ciertas dificultades. … nos parece apropiado hacer las siguientes recomendaciones …:

1) También, se han detectado ciertas ambigüedades en la redacción de las medidas, … y **la carencia de un calendario concreto para el cumplimiento de las mismas**.
2) Se han detectado varios solapamientos **en los contenidos de ciertas medidas, incluso a nivel de formulación de las mismas**.
3) El I Plan Estratégico **no incluye una definición de indicadores de evaluación, como tampoco de estándares de rendimiento**. Por ello, esto ha resultado lo más difícil de evaluar. El siguiente plan estratégico habría de incorporar estos indicadores y estándares mencionados.
4) Creemos que sería bueno que, de cara al próximo plan estratégico, las comisiones pertinentes **establezcan una jerarquización de las medidas dentro de cada uno de los objetivos, de tal manera que se puedan identificar las actuaciones prioritarias del Plan**, …
5) Uno de los déficit más graves radica en la **ausencia de una sistemática implicación de todos los agentes sociales involucrados, tanto a nivel de compromisos concretos, como a nivel de recursos**. … configurándose el propio plan como un mero compendio de peticiones de actuación de los poderes públicos (principalmente, del Ayuntamiento) …
6) Se echa de menos en la confección de las medidas, la **inclusión de supuestos fuera de control, o condicionantes exógenos**. … aquellas condiciones de viabilidad de la medida cuyo cumplimiento recae en elementos externos y no directamente controlables por el ejecutor …
7) ... haría falta incrementar el valor del **plan estratégico como un punto de referencia básico y herramienta principal de substanciación de las futuras líneas de actuaciones municipales.**

Fuente: Ayuntamiento de Viladecans. <http://www.viladecans.net/PLAESTRATEGIC/PlaEstrategic.htm#>

No es sencillo fijar metas concretas en un Plan de tipo territorial, con múltiples agentes involucrados, sobre todo si no hay una mínima estructura o "arquitectura" previa de indicadores en el municipio, aunque debe ser un objetivo a alcanzar. Pero a un Plan de una entidad concreta, como es el Plan Estratégico de la Corporación o Plan de Legislatura, sí debe exigírsele (el capítulo siguiente recoge esto más en detalle).

Por ello, los ejemplos que se pueden recoger de indicadores de seguimiento de planes estratégicos, bien estructurados y concretados, son escasos, por no decir inexistentes.

### Ejemplos de Objetivos e indicadores de seguimiento. Castellar del Vallés

El Plan Estratégico de Castellar del Vallés define 6 **Líneas Estratégicas**, y 15 grandes **Objetivos**:

1. Servicios para la calidad de vida
   - 1.1. Servicios para toda la población.
   - 1.2. Localidad educadora.
   - 1.3. Ocio y deporte, dos oportunidades para Castellar.
2. Un municipio para vivir y relacionarse
   - 2.1. Consolidación del centro.
   - 2.2. Consolidación del espacio urbano.
3. Una ciudadanía activa en una administración de calidad
   - 3.1. Administración de calidad.
   - 3.2. Ejercer la ciudadanía.
4. Un municipio de calidad, un entorno de calidad
   - 4.1. Un municipio con espacios verdes.
   - 4.2. Gestionar los espacios naturales.
   - 4.3. Potenciar la gestión sostenible de los recursos.
5. Castellar, un municipio para trabajar
   - 5.1. Actividad local atractiva.
   - 5.2. Mejora de la calificación de los recursos humanos.
6. Castellar, municipio vertebrado
   - 6.1. Accesibilidad.
   - 6.2. Movilidad.
   - 6.3. Infraestructuras inteligentes.

## Ejemplos de Objetivos e indicadores de seguimiento. Castellar del Vallés (continuación)

Cada Línea Estratégica apunta unos **indicadores de seguimiento**. Los de las Líneas 2 y 6 son:

2. Un municipio para vivir y relacionarse:
   - Disfrutar de la calle. Espacio publico en $m^2$ por habitante, dedicado anualmente a actividades lúdicas organizadas por el Ayuntamiento, o entidades cívicas, comerciales o de ambos tipos.
   - Espacio publico de referencia. Metros cuadrados de espacio público (incluyendo parques y jardines urbanos) ampliados o renovados en zonas centrales del núcleo urbano.
   - Calidad de las obras publicas. Proporción de las cantidades invertidas en actuaciones reparadoras durante los meses posteriores a la inauguración / actuación analizada, sobre las cantidades licitadas originalmente
   - Rehabilitación viviendas. Numero anual de licencias concedidas para la rehabilitación de edificios (obra mayor), sustitución o densificación.

6. Castellar, municipio vertebrado:
   - Transporte colectivo urbano. Media diaria de viajeros del autobús urbano.
   - Utilización del transporte publico interurbano. % de utilización del transporte colectivo en los desplazamientos interurbanos.
   - Índice de tráfico. IMD (Intensidad Media Diaria) en la carretera (todos los carriles y sentidos).
   - Los peatones en Castellar. % de superficie viaria con moderación de la circulación (zonas peatonales, prioridad invertida, zonas 30) sobre la superficie total de red viaria urbana

Fuente: *Plan estratégico de Castellar del Vallés.*

## Ejemplos de Objetivos e indicadores de seguimiento. Valencia 2007-2015

El Plan Estrategia de Valencia 2007-2015, define 6 **Ejes Estratégicos**, y 19 **Vectores** a segundo nivel, que podemos asimilar a grandes objetivos. Los Ejes, y los vectores de uno de los Ejes, son:

Eje 1. Centro direccional del Mediterráneo.
Eje 2. Ciudad avanzada de la economía del conocimiento.
Eje 3. Ciudad educadora y vanguardia cultural europea.
Eje 4. Ciudad fortalecedora de la autonomía solidaria de las personas.
  Vector 4.1. Integración en la diversidad: Generación de Capital Social Democrático.
  Vector 4.2. Cultura emprendedora y cívica.
  Vector 4.3. Seguridad democrática.
  Vector 4.4. Abriendo futuros para jóvenes y mayores.
  Vector 4.5. Políticas frente a la pobreza y la exclusión social.
Eje 5. Ciudad del desarrollo urbano, integrador, diverso, convivencial y sostenible.
Eje 6. Ciudad de referencia del nuevo arte de gobernar.

Cada Vector apunta unos **indicadores de seguimiento**. Recogemos los de 3 vectores del Eje 4:

Vector 4.1. Integración en la diversidad: Generación de Capital Social Democrático:

- Tasa de inmigración
- Percepción de la inmigración (*)
- Sentimiento de arraigo de población inmigrada (*).
- Tasa de ocupación.
- Confianza de mejora personal del conjunto de la población (*).

Vector 4.4. Abriendo futuros para jóvenes y mayores:

- Tasa de envejecimiento y sobreenvejecimiento.
- Porcentaje de mayores que viven solos.
- Porcentaje de jóvenes sobre población total.
- Paro juvenil.
- Porcentaje de jóvenes con estudios superiores (15 a 34 años).
- Porcentaje de mayores con estudios superiores.
- Cobertura de ayudas a domicilio y residencial a mayores. Medido a través de diversas variables, como plazas en residencias, personas atendidas en la ayuda a domicilio, etc.
- Evolución comparada del precio de la vivienda.

Vector 4.5. Políticas frente a la pobreza y la exclusión social:

- Porcentaje de población bajo umbral de pobreza.
- Número de voluntarios.
- Alcance de la infravivienda (% o número de viviendas que se incluyen en esta calificación).

(*) Indicadores definidos a partir de un estudio sobre la percepción de la calidad de vida y nuevas tecnologías en la ciudad de Valencia, vía encuestas telefónicas. Se han elaborado, hasta la fecha, en 2001, 2003 y 2005.

Fuente: *Estrategia de Valencia 2007-2015. CEYD*, Centro de Desarrollo y Estrategias de Valencia.
<http://www.ceyd.org>

### *3. Definición de las Estrategias*

Las estrategias son grandes líneas de acción que marcan el camino a seguir para alcanzar los objetivos vinculados a los Ejes estratégicos.

- Constituyen orientaciones claras que enmarcan y orientan las actuaciones.
- Deben ser formuladas de un modo inequívoco y claro que permita avanzar sin titubeos en una dirección coherente con los objetivos.
- Deben ser asumidas por los principales agentes implicados.

De este modo, para cada estrategia deberá identificarse mínimamente:

- Su grado de prioridad en base a:
  - Su contribución al logro del objetivo
  - Su viabilidad: factibilidad de su implantación y capacidad de movilizar los recursos necesarios para su desarrollo.
- La entidad y/o persona responsable de desplegar la estrategia: ejecutando directamente los proyectos o actuaciones ligadas a la misma, impulsando o incentivando la actuación del resto de agentes implicados, etc.
- El plazo de realización de la estrategia, concretando al menos su fecha de inicio y de finalización.

Estos aspectos pueden recogerse en una ficha como la que se incluye más adelante.

### *4. Definición de Proyectos y Actuaciones*

Los proyectos y actuaciones son la concreción de lo que hay que hacer para lograr los objetivos, siguiendo las orientaciones y directrices que establecen las estrategias.

Desde el Plan Estratégico puede resultar muy complejo determinar toda la batería de actuaciones y proyectos a desarrollar a lo largo de los próximos 10 años (o el horizonte temporal que se haya definido). Por ello, es necesario identificar aquellas actuaciones y proyectos que:

- Tengan relevancia estratégica, por su importante impacto sobre los objetivos, o
- Exijan la invol miento normalmente).

Aquellas otras con menor relevancia estratégica o que sean responsabilidad exclusiva del promotor, pueden concretarse posteriormente, en el despliegue que el propio Ayuntamiento hará hacia su Plan de Legislatura, o directamente a sus Planes Anuales.

Los proyectos más importante son los **proyectos tractores o estructurantes**, de gran impacto, que es preciso recoger y concretar. Con frecuencia los proyectos tractores exigen la participación de diversos agentes, tienen un mayor riesgo o complejidad de desarrollo, y producen resultados a más largo plazo, normalmente más allá del ciclo político en el que se plantearon. Pero una vez realizados, tienen un gran efecto sobre los objetivos, y una gran capacidad de traccionar de otras actuaciones y proyectos.

Definir estos proyectos es importante, evitando el error de concentrar los esfuerzos en proyectos de ciclo corto y con visibilidad inmediata.

En cualquier caso, es necesario que todos los Proyectos y Actuaciones que se identifiquen estén bien definidos, que tengan unas metas concretas y claras, que permitan su posterior lanzamiento. Esta definición suele recogerse en unas **Fichas de proyectos**. Estas fichas deberán definirse al menos para los proyectos tractores.

**Aspectos a asegurar en el desarrollo de la fase de Planificación**

- Observar la mayor homogeneidad posible al formular objetivos, estrategias y actuaciones: deben ser igualmente precisos, e ir asociados cuando proceda a unos plazos y responsables, y unos recursos.
- Jerarquizar estrategias y actuaciones de manera que se facilite la identificación de cuestiones prioritarias, aquellas que permiten avanzar en la estrategia y contribuyen al logro del objetivo.
- Establecer, desde el propio proceso de elaboración, los indicadores que permitan el seguimiento y evaluación posterior del Plan Estratégico.

## 5. Integración, aprobación y difusión del Plan

Es el paso final de elaboración del Plan estratégico. Dado que los objetivos, estrategias y proyectos se han ido definiendo en el seno de los diferentes grupos de trabajo constituidos para cada uno de los Ejes estratégicos (que denominamos Comisiones Técnicas), hay que integrar toda la planificación realizada en un único documento.

El Plan se analiza, y si hace falta se ajusta, se aprueba por parte del Comité Ejecutivo, y se presenta para su aprobación al Consejo General del Plan.

Previa o posteriormente, dependiendo del esquema de participación que se haya definido, se presenta a los órganos de participación. Una vez aprobado, se realiza su difusión pública, aspecto que también habrá que haber definido y planificado.

En muchos casos, el Plan estratégico no se considera cerrado, sino algo vivo, en continuo debate y desarrollo. Hay municipios que una vez definido el Plan, o incluso antes, lo abren a la opinión pública, por ejemplo a través de la página web municipal, posibilitando realizar aportaciones, sugerencias, etc. Si es el caso, es necesario tener definido el tratamiento a dar a todo ello. Esto puede ser una de las tareas a desarrollar en la última fase sugerida, Bases para la implantación y seguimiento.

## FICHAS O FORMULARIOS DE RESULTADO DEL PLAN ESTRATÉGICO

Los siguientes cuadros recogen las fichas o plantillas sugeridas para sintetizar los resultados del Plan Estratégico. En ellas, se ha querido resaltar la importancia de identificar las responsabilidades de los agentes implicados, y de priorizar y planificar en el tiempo las actuaciones, al menos en bloques de 2-3 años (corto, medio y largo plazo).

Estas plantillas, igual que el proceso, deben adaptarse a la realidad de cada situación:

- Las dos primeras fichas recogen el plan en su conjunto. Dependiendo del volumen de actuaciones y proyectos, su detalle, pudiera convenir recoger en la primera ficha sólo hasta el nivel de estrategias, dejando el de proyectos para la segunda.
- La ficha de Proyectos, muy detallada, sólo se cumplimentaría inicialmente para los proyectos tractores o dinamizadores.
- La ficha de Indicadores está definida para ver en conjunto todos los indicadores identificados. Otra opción sería incluirlos en la primera ficha, a continuación de los Objetivos Estratégicos, teniendo así una visión total de cada Eje estratégico.

Será el equipo del proyecto quien debe definir los formatos más adecuados a su Plan.

## Ficha de síntesis del Plan Estratégico: Objetivos, Estrategias y Proyectos

***EJE ESTRATÉGICO 1.*: (Nombre)**

(Breve explicación del Eje)

| Objetivo Estratégico | Estrategias | Proyectos y Actuaciones |
|---|---|---|
| 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. | |
| | | |

## Ficha descriptiva de las Estrategias (Prioridades, Responsables y Plazos)

| **OBJETIVO ESTRATÉGICO:** | **Eje Estratégico:** |
|---|---|
| | |

| Estrategia | Proyectos y Actuaciones | Responsable | Agentes implicados | Prioridad | Plazo | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Corto | Medio | Largo |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

## Ficha de Proyectos

| | |
|---|---|
| **PROYECTO**: | **Prioridad**: |
| Objetivo: | Estrategia: |
| Descripción del proyecto: | |
| Entidad responsable del proyecto: | Otras entidades y agentes implicados |
| Actuaciones o fases parciales:<br>Actuación: | Plazo previsto de ejecución: |
| Presupuesto y Financiación:<br>Presupuesto: | Fuentes de financiación: |
| Factibilidad, riesgos, y condicionantes externos: | |

## Ficha de Indicadores de Seguimiento

| Eje Estratégico | Objetivo Estratégico | Indicadores | Periodicidad (Anual, Bienal,..) | Valor actual | Objetivo fin PEM |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

## 2.6. Bases para la implantación y seguimiento

### OBJETIVOS DE LA FASE

Sentar las bases para asegurar la implantación efectiva y el seguimiento del Plan Estratégico, consiguiendo para ello la involucración de todos los agentes que tienen un papel activo que jugar en el desarrollo del Plan.

### TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

#### *1. Definir el instrumento de gestión del Plan Estratégico*

Las experiencias de otros proyectos de implantación estratégica aconsejan definir una estructura de coordinación, impulso y seguimiento que sea sólida, durante el largo período de implantación del Plan. Las opciones habitualmente utilizadas son:

1. Constituir un órgano específico, con el fin de impulsar los proyectos del Plan Estratégico. Es el caso de la Asociación Plan Estratégico Sevilla 2010, Asociación Plan Estratégico Ciudad de Burgos, Valencia 2015, Bilbao Metrópoli-30, Jerez, etc.
2. Asignar esta función a un órgano del propio Ayuntamiento, bien a uno constituido al efecto (caso de la Oficina del Plan Estratégico de Donostia), bien a un Área o a una sociedad municipal existente (de tipo instrumental).
3. Crear un Comité gestor del Plan, en el que se integran algunos de los miembros más activos de los órganos que han participado en la definición del Plan, y muy especialmente, aquellos que tienen asignado un papel activo en su implantación.
4. Compaginar las dos anteriores, es decir, la creación de un Comité de gestión y seguimiento, junto con la definición de un órgano municipal que lo coordine.

La alternativa primera es más habitual en planes metropolitanos y de ciudades. Pero si el Ayuntamiento es el promotor y principal agente ejecutor del Plan, lo habitual en municipios pequeños y medianos es que este órgano sea el propio Ayuntamiento o una entidad dependiente de él, aunque es recomendable la creación de alguna fórmula (Comité) que permita involucrar activamente a otros agentes del municipio, haciéndoles partícipes no sólo del diseño, sino también de la implantación y seguimiento posterior,

#### *2. Constituir y poner en marcha los instrumentos de gestión y seguimiento*

Además de poner en marcha el órgano que se defina, deben desarrollarse los instrumentos y herramientas que posibiliten el seguimiento. Entre ellos, uno de los principales son los indicadores (Cuadro de Mando del Plan Estratégico)

Como una parte importante de de este seguimiento, hay que contemplar la información y comunicación a la ciudadanía y a los agentes que han participado en el diseño del Plan. Muchas veces, se produce una descompensación entre la participación y comunicación que se realiza durante el proceso, y la comunicación posterior, en la implantación, que es necesario evitar.

## 2.7. Recapitulación

Sea cual sea el enfoque desde el que se aborde el proceso de planificación estratégica, el municipio, y la entidad local que lidera el proceso, pueden obtener unos claros beneficios. Y hay unos factores o elementos que resultan clave para el éxito de la planificación:

### Beneficios de la Planificación Estratégica Municipal

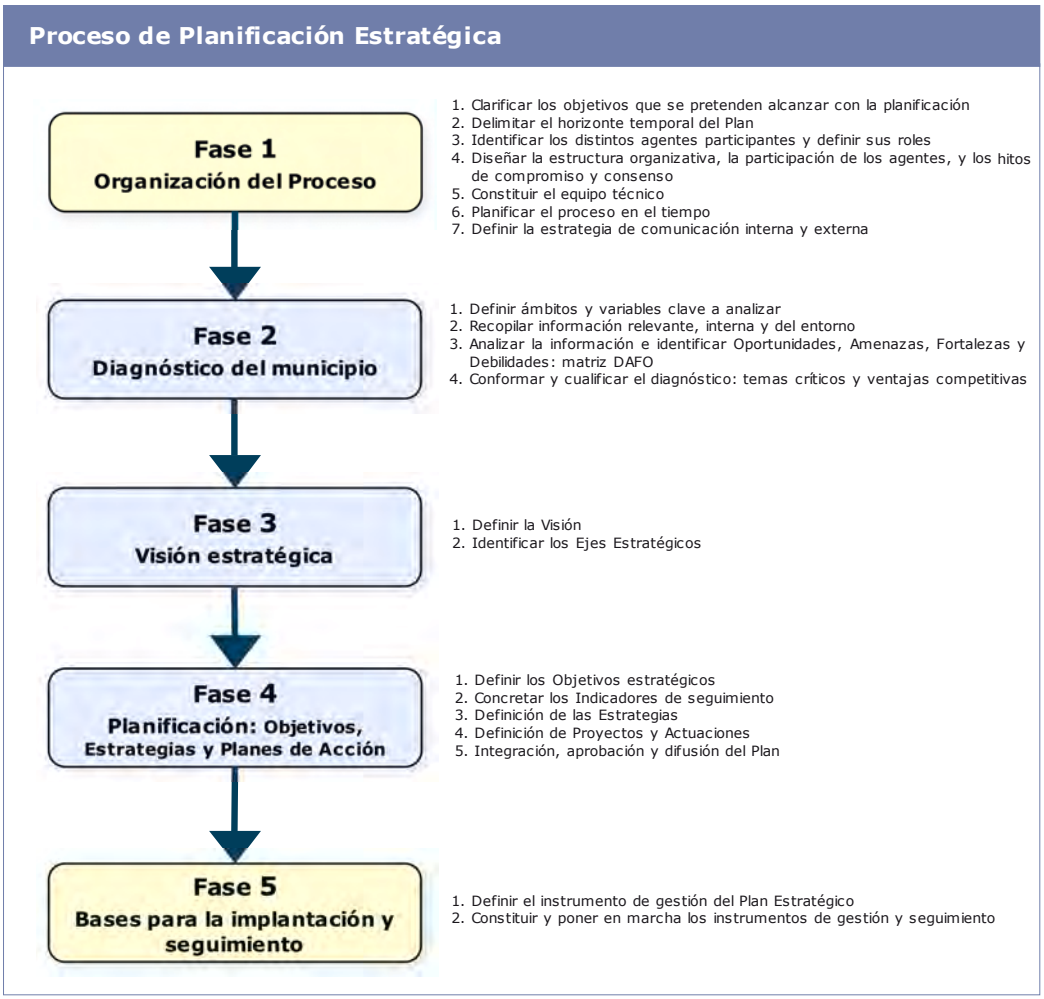
1. **Mayor protagonismo del municipio a la hora de dirigir su futuro** en base a la identificación de una estrategia consistente para el mismo.
2. **Mayor coherencia en la actuación municipal**: permite ordenar, articular y situar en función de las prioridades estratégicas el resto de planes. Además, los programas dejan de ser un fin en sí mismos, vinculándose a la estrategia global y a los objetivos concertados.
3. **Aprovechamiento de sinergias y mayor eficiencia en la utilización de recursos.** Permite focalizar esfuerzos y recursos de todo tipo.
4. **Mejores niveles de eficacia y eficiencia del Ayuntamiento** en el cumplimiento de su Misión al servicio del municipio, reflejando su orientación al ciudadano y ciudadana.
5. **Cooperación público-privada** entre los principales agentes locales que participan en la planificación y su compromiso para desarrollar la estrategia, cada uno en la medida de sus responsabilidades y competencias.
6. Difusión de una **cultura de municipio, sentido de pertenencia y de identidad colectiva**. Cohesión social, y corresponsabilización de los agentes locales con el futuro del municipio.
7. **Refuerzo del liderazgo del Ayuntamiento** en el municipio.
8. **Buen Gobierno,** transparencia y evaluación de la efectividad en la utilización de los recursos.
9. **Incremento de la capacidad de negociación del Ayuntamiento** (por ejemplo, para la consecución de nuevos recursos públicos y privados para apalancar el proyecto municipal).
10. **Imagen y proyección exterior**. Un Plan Estratégico Municipal constituye una herramienta de marketing y comunicación valiosa tanto en el ámbito interno de la organización municipal, del propio municipio y en el exterior (otras instituciones, otros territorios).

### Factores Clave de Éxito de la Planificación Estratégica municipal

1. **Voluntad política** para impulsar el proceso de definición de las prioridades estratégicas del municipio.
2. **Compromiso para su puesta en marcha y su utilización como instrumento de gestión** que vincule el medio-largo plazo con la gestión anual y el día a día.
3. **Definición clara y concreta de los objetivos** y las metas a conseguir, garantizando la posibilidad de **medir avances y resultados**. La estrategia significa decidir sobre las acciones que hay que emprender hoy y que afectarán al mañana.
4. **Alineación de toda la organización con la estrategia definida.** Una organización al servicio del municipio, sus retos y necesidades.
5. **Ser verdaderamente estratégico**, lo que implica **elegir, priorizar** y centrarse en aquellos aspectos que se consideran clave, y en los que debe sustentarse el cambio deseado.
6. Articulación del resto de planes existentes y establecimiento de prioridades con el **Plan Estratégico Municipal como marco director**.
7. **Practicidad, operatividad**. Más allá de deseos voluntaristas, la planificación estratégica debe orientarse a la acción. Las estrategias o vías de acción, y los proyectos o actuaciones más significativas, deben estar priorizadas, y tener perspectivas de poder alcanzarse.
8. **Dotación de recursos para la ejecución del Plan**. Asignación de recursos económicos, y coherencia de los presupuestos del Ayuntamiento con los retos estratégicos del municipio.
9. Diseño y puesta en marcha de un **sistema de seguimiento y control** que permita la corrección de desviaciones y la actualización permanente del Plan.
10. **Información-comunicación** (dentro de la propia organización municipal, a la ciudadanía y grupos de interés del municipio, y al exterior) a lo largo del proceso de planificación, durante su ejecución y en la etapa de seguimiento y evaluación.

## 2. Proceso metodológico de planificación estratégica municipal

El proceso de Planificación Estratégica definido se resume en el siguiente esquema, con identificación de las tareas de cada una de las fases que se sugieren.



# 3. EL PLAN DE LEGISLATURA

## 3.1. Por qué y para qué un Plan de Legislatura

El Plan de Legislatura es la estrategia del Ayuntamiento como Corporación, su Plan Estratégico a medio plazo, para el horizonte de la legislatura.

Así como la ejecución de un Plan Estratégico Municipal involucra a múltiples actores, el Plan de Legislatura es responsabilidad única del Ayuntamiento: él debe hacer todo lo planificado, bien directamente o, en algunas actuaciones, velando porque otros lo hagan.

En la medida en que el Ayuntamiento está al servicio del municipio, el Plan de Legislatura debe tomar como punto de partida la Visión o Proyecto Municipal y los grandes retos del municipio. Si no hay Plan Estratégico de referencia, deberán definirse como fase preliminar en el proceso de elaboración del Plan de Legislatura. El otro punto de referencia obligado es el programa político del Equipo de Gobierno.

El Plan de Legislatura integra por tanto el Plan Estratégico Municipal, en lo que más directamente compete al Ayuntamiento, y los objetivos programáticos del Equipo de Gobierno.

El PCL, Plan de Legislatura de la Corporación municipal, debe ser por tanto el instrumento más importante para orientar, desplegar y hacer el seguimiento de la actuación del Ayuntamiento durante la legislatura en vigor.

Aunque el Plan de Legislatura comparte con el PEM muchas de sus ventajas es importante subrayar ciertos beneficios propios.

**Beneficios de la Planificación de la Legislatura**

1. Permite **hacer efectivas las políticas del Equipo de Gobierno** de manera lógica, coherente, coordinada y ordenada.
2. **Alinea a la organización municipal** con las prioridades del Equipo de Gobierno y con las del Municipio (del Proyecto Municipal), **clarificando los objetivos de las Áreas**, y estructurando y coordinando los recursos y esfuerzos en una misma dirección.
3. Ayuda a la mejora la gestión municipal, propiciando mayores niveles de **eficacia y eficiencia**.
4. Contribuye a lograr una mayor **cohesión e implicación interna** de la propia organización.
5. En la medida en que el Plan debe establecer objetivos cuantificables y medibles en el tiempo, a partir de unos indicadores o Cuadro de Mando municipal, la Alcaldía y el Equipo de Gobierno disponen de **información para evaluar el nivel de logro alcanzado**, el impacto de sus proyectos y actuaciones, y la necesidad de introducir nuevas medidas o ajustar sus planes.
6. **Profundiza en criterios de la nueva gobernanza**, como la transparencia y la participación ciudadana, contribuyendo a una mayor satisfacción de la ciudadanía con su municipio y con la administración municipal.
7. Constituye la **base para la elaboración del Plan anual y el presupuesto** del primer año, y la referencia básica para el resto de años la legislatura.

## 3.2. La participación ciudadana

El Plan de Legislatura debe realizarse en el seno de la Corporación Municipal, liderado por la Alcaldía y con participación de las y los responsables políticos y técnicos de las distintas áreas municipales.

Pero hoy día nadie discute la conveniencia de abrir la política municipal a la participación ciudadana, pues es una de las vías más innovadoras, y cada vez más transitadas, en el perfeccionamiento de la democracia. Es un tema de gran actualidad sobre el que se han realizado y se siguen realizando múltiples reflexiones e investigaciones y sobre el que existen cada vez más experiencias concretas

Sin embargo, en nuestro ámbito, más allá de la participación de los agentes locales en procesos de Planificación Estratégica Municipal, Agendas 21, Programas de Desarrollo Rural, etc., son aún escasas las experiencias concretas de participación ciudadana en la gestión municipal (presupuestos participativos).

En este contexto, y teniendo en cuenta la heterogeneidad existente entre los municipios, resulta complejo diseñar un modelo único de participación, que establezca los roles y funciones de los participantes en la elaboración de los Planes de Legislatura. Máxime si se tiene en cuenta que, si bien hay ya muchas experiencias de planes estratégicos, los Planes de Legislatura municipales son casi inexistentes en nuestro territorio[9].

No obstante, sí se pueden plantear algunos principios y criterios básicos:

1. El nivel de participación ciudadana en la elaboración del Plan de Legislatura dependerá de la apuesta y grado de avance en el municipio del gobierno local participativo. Precisamente, puede ser este uno de los objetivos estratégicos que emerjan bien del PEM, bien del PCL.
2. Si se apuesta por la participación ciudadana, no debe plantearse como una acción puntual, sino como un proceso continuo y sostenido en el tiempo. No debe circunscribirse a la elaboración del Plan, sino que debe estar presente durante todo el ciclo de la gestión municipal. No es lógico hacer un plan de modo participativo, y no informar posteriormente de su cumplimiento. Esto exige tener muy en cuenta el esfuerzo continuo que puede suponer en el tiempo.

El proceso participativo del Plan de Legislatura es algo más complejo que el de los Presupuestos, pero las aplicaciones prácticas realizadas en algún Ayuntamiento lo acercan más a éste que al de la Planificación estratégica.

[9] Sí existen en otras comunidades, especialmente en Cataluña. Destaca, por su relación con el tema, la elaboración participativa del Plan de Actuación Municipal (Plan de Legislatura) de Manresa.

# 4. PROCESO METODOLÓGICO DEL PLAN DE LEGISLATURA

## 4.1. Visión general

Mientras que sobre la Planificación Estratégica existe un gran desarrollo teórico, no ocurre lo mismo con la Planificación de la Legislatura, sobre la que hay poco desarrollo metodológico.

El proceso que los Ayuntamientos que lo realizan dicen seguir, es diferente al proceso habitual de elaboración de un Plan Estratégico. Es un proceso mucho más pragmático:

1. Desde el Equipo de Gobierno se fijan las directrices y prioridades políticas, y las actuaciones clave de la legislatura.
2. A continuación las y los responsables políticos y técnicos de las Áreas definen sus objetivos y sus propuestas de actuación, en sintonía con las directrices marcadas.
3. Se integran, y se analizan en la Junta de Gobierno, hasta su aprobación.

Y el enfoque que se aplique determina, como es lógico, la estructura del Plan:

- Bien por Ejes o Líneas estratégicas.
- Bien por Áreas o Departamentos.

El que aquí se sugiere es intermedio entre los dos enfoques anteriores, aunque no equidistante, pues mantiene la perspectiva estratégica como elemento básico, es decir, la estructuración del Plan de Legislatura por Ejes estratégicos, no por Áreas, con objeto de asegurar el enlace natural con el Plan Estratégico, y permitir abordar los temas transversales, cada vez más habituales, desde un enfoque organizativo flexible, no rígido.

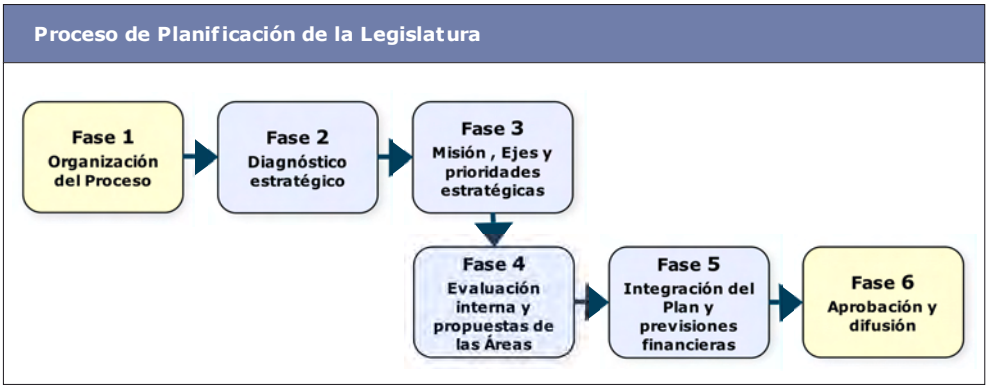
Este enfoque puede aplicarse con pequeños cambios, tanto cuando existe Plan Estratégico en vigor como cuando no lo hay, siendo más sencillo en su inicio cuando existe.

En cualquier caso, e independientemente del enfoque, hay dos diferencias claras con la planificación estratégica del municipio:

- Al ser un plan del Ayuntamiento, la participación externa no se abre a todos los agentes, sino en todo caso a la ciudadanía, normalmente a través de los órganos ya existentes, aunque los procesos participativos son cada vez más frecuentes.
- Suele existir, aunque no siempre, un Programa político de gobierno, que marca unos objetivos y actuaciones prioritarias, aunque con muy diverso grado de profundidad y contenido.

Dado que mucho del contenido de la planificación de legislatura tiene similitudes con la Planificación Estratégica a largo plazo, analizada en detalle en un capítulo anterior, no se repiten los aspectos comunes, remitiendo al lector o lectora a lo dicho anteriormente.

El esquema siguiente resume el proceso sugerido, que se ha querido mantener común con independencia de que haya o no Plan Estratégico, para no dificultar su interpretación.




## 4.2. Fase de Organización del proceso

### OBJETIVOS DE LA FASE

- Acordar el proceso metodológico, concretando los y las participantes y el papel de cada uno, y definiendo los cauces de participación externa, en su caso, y la forma de abordar la comunicación interna y externa.
- programar en el tiempo el proceso, especialmente su encaje temporal con la elaboración del presupuesto.

### TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

1. **Definir el modelo de participación más adecuado, y diseñar la organización del proceso**
2. **Planificar el proceso en el tiempo**
3. **Definir la estrategia de comunicación interna y externa**
4. **Recopilar la información de partida existente**

#### *1. Definir el modelo de participación más adecuado a las circunstancias del municipio y Ayuntamiento, y diseñar la organización del proceso*

El primer paso es delimitar las funciones y responsabilidades de los distintos agentes en el proceso:

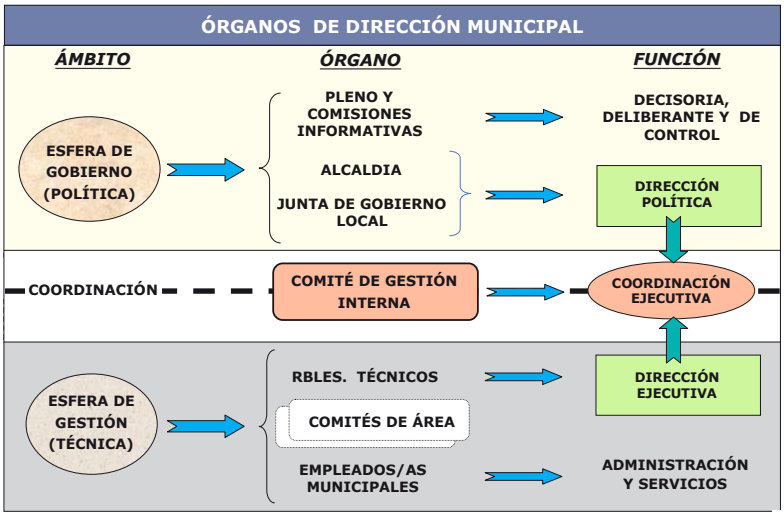
- El papel de Alcaldía. Si en el PEM la Alcaldía debe jugar un papel importante, en el Plan de Legislatura su papel es el de máxima responsabilidad y liderazgo.
- El papel de la Junta de Gobierno.
- El papel del Pleno y de las Comisiones Informativas.
- El papel de las y los responsables técnicos y los empleados municipales, y la conveniencia de contar con un Comité de Gestión Interna[10] o similar.

[10] Esta cuestión tiene un tratamiento específico en el Módulo 6 de la presente Guía.

- La Secretaría Técnica del Plan. Hace falta un o una responsable interna, que cuente con la confianza y la capacidad para desarrollar el proceso, implicando al conjunto de la organización. Esta figura podría ser bien la Gerencia municipal, cuando exista, la o el responsable de organización, u otra persona.
- Y finalmente, el papel de la ciudadanía, y los posibles cauces y vías de participación en el proceso.

Nuestra sugerencia es diferenciar las esferas política y técnica, creando un órgano de coordinación directiva (Comité de Gestión Interna o similar), como recoge el esquema siguiente. Este aspecto de la coordinación se desarrolla en detalle en el módulo 6.

***Dirección Política:*** es el ámbito de decisión e impulso político, y de asignación de recursos a nivel macro. Es el responsable de dotar de coherencia global a todas las actuaciones que realiza la Institución, y de potenciar el contacto y diálogo con los agentes sociales y la ciudadanía.




***Dirección Ejecutiva:*** establece la asignación operativa de recursos a nivel micro. Sus funciones son las de asegurar el éxito de las políticas, ejecutando las resoluciones de los órganos de gobierno, implementando las políticas municipales y dirigiendo los servicios que se prestan a la ciudadanía.

Dotar a la dirección ejecutiva de un órgano permanente de **coordinación** (Comité de Gestión Interna) facilita el desarrollo de sus funciones, y la coordinación con la esfera política. Estaría integrado por Alcaldía, y los y las responsables de las Áreas, y, dependiendo de las circunstancias, pudiera incorporarse algún miembro más del Equipo de Gobierno.

## *2. Planificar el proceso en el tiempo, y su encaje con los periodos establecidos para la elaboración de los presupuestos*

El Plan debe comenzarse a elaborar de modo inmediato tras la formación del nuevo Equipo de Gobierno. El encaje real con los plazos de elaboración del presupuesto dependerá de los calendarios electorales. Si se mantienen en el futuro los calendarios actuales, o algunos similares:

- Elecciones: mes de mayo.
- Constitución de las corporaciones locales (20 días después): mes de junio.
- Inicio del proceso presupuestario: septiembre, o como muy tarde, principios de octubre.

En consecuencia, se dispondría de escasamente tres meses naturales (finales de junio a finales de septiembre) para elaborar el Plan de Legislatura, un plazo muy justo para una nueva corporación, más si la organización no ha realizado nunca antes un Plan de legislatura y/o no existe Plan Estratégico de partida.

Otra opción es enlazar ambos procesos, haciendo coincidir el desarrollo detallado del Plan (la fase 4), con el proceso de elaboración del presupuesto, aprobando ambos de modo conjunto o paralelo. Esta opción puede aportar un mayor realismo al proceso, dado el punto de partida (el programa político) muchas veces excesivamente voluntarista.

En cualquier caso, son más los Ayuntamientos que aprueban el Plan de Legislatura al año siguiente, tras la aprobación de los presupuestos, en los meses de marzo o abril.

Sea cual sea el plazo de elaboración, el Plan de Legislatura debe contemplar los cuatro años en los que el Equipo de Gobierno va a elaborar los presupuestos, aunque el último no lo ejecute totalmente. Es decir, Plan de Legislatura 2008-2011, Plan 2012-2015, etc.

### *3. Definir la estrategia de información-comunicación interna (dentro de la organización municipal) y externa (hacia la sociedad).*

Independientemente del plan de comunicación que se defina, es importante, como primer hito, comunicar a la organización municipal su lanzamiento.

El objetivo es implicar al conjunto de la organización en la iniciativa y obtener la máxima colaboración desde el inicio. Los contenidos de esta acción comunicativa se referirán básicamente al lanzamiento del proceso de planificación, sus objetivos y proceso de elaboración, el modelo de participación definido y el rol que cada uno debe jugar en el proceso, la comunicación que se va a realizar, y los plazos de elaboración previstos.

## 4.3. Fase de Diagnóstico estratégico

### OBJETIVOS DE LA FASE

El objetivo del Diagnóstico en un Plan de Legislatura es conocer el posicionamiento de la institución local, el Ayuntamiento, ante el Proyecto Municipal, los principales retos y objetivos que a medio-largo plazo se le presentan al municipio.

El que exista o no Plan Estratégico Municipal, el que sea reciente o no, que sus premisas y objetivos sigan estando plenamente vigentes, o hayan sido en gran medida superados, hace variar significativamente el contenido y esfuerzo en esta fase:

- Si sigue plenamente vigente, al analizar lo que del Plan Estratégico del Municipio compete al Ayuntamiento, hay que hacerlo con “perspectiva amplia”, de modo proactivo en cuanto al logro de los retos. En esta lectura, se tendrá en cuenta la estructura que soporta la implantación del Plan Estratégico: si no hay un órgano específico, es el Ayuntamiento quien deberá asumir la responsabilidad principal.
- Si el Plan ha sido en gran medida “superado”, o no existe, es conveniente actualizar el diagnóstico, o elaborarlo de nuevo, e interiorizarlo.

La Junta de Gobierno es el órgano natural encargado de realizar este diagnóstico.

## TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

1. **Definir los ámbitos del diagnóstico**
2. **Confirmar/adecuar el Plan Estratégico municipal (cuando exista)**
3. **Recopilar, analizar y elaborar la información de partida**
4. **Elaborar el escenario económico y evaluar la capacidad de inversión**
5. **Elaborar un diagnóstico inicial**
6. **Debatir y validar el diagnóstico**

El proceso es similar al del Diagnóstico del Plan Estratégico. La principal diferencia nace del propio carácter de cada plan:

- En la Planificación Estratégica el diagnóstico es del municipio.
- Aquí, el diagnóstico es tanto del municipio como de la propia organización y su capacidad para desarrollar lo que el Plan estratégico o los retos del municipio le demandan, y los que ella como organización tiene.

El diagnóstico de estos ámbitos, externo e interno, puede abordarse de modo integrado.

### *1. Definir los ámbitos del diagnóstico.*

Al igual que en el proceso de Planificación Estratégica, se recomienda identificar previamente los factores clave a partir de los cuales estructurar el diagnóstico. Por ejemplo, no tendrá ningún sentido analizar la situación del turismo, si este sector no figura como una prioridad ni en el PEM, ni en el Programa de Gobierno. En la práctica:

- Si existe Plan Estratégico, se trata de actualizar los ámbitos ya identificados (ámbitos de análisis anteriores, o de modo más claro, los Ejes estratégicos) a la luz de la situación actual y las prioridades políticas, y completarlos con los ámbitos internos de relevancia estratégica (modernización, Gestión de personas, etc.)
- Si no existe, se identifican mediante un proceso similar al de la Planificación Estratégica (ver apartado 2.3), y teniendo en cuenta los ámbitos prioritarios de actuación del Programa político, si existen.

### *2. Confirmar/adecuar el Plan Estratégico municipal (cuando exista)*

Se trata de actualizar la situación del Plan Estratégico Municipal, cuando exista, identificando los objetivos y proyectos que deberían ser abordados en la legislatura:

- Esta tarea será sencilla si la o el impulsor y gestor del PEM, sea el Ayuntamiento u otra entidad, realiza un seguimiento sistemático del Plan.
- En caso contrario, deberá realizarse una evaluación específica de la situación del Plan Estratégico. Esta evaluación debería realizarse por la Junta de Gobierno, analizando si procede realizar una evaluación previa por parte del Comité de Gestión Interna, o de las y los responsables técnicos.

En cualquier caso, esto se resume en:

- El análisis de la **evolución de los indicadores** que en el Plan Estratégico se identificaron, si dichos indicadores mejoran y si se están cubriendo los objetivos.
- La **evaluación del cumplimiento de los actuaciones previstas en el Plan Estratégico**, tanto las que deberían estar realizadas o en curso, como las que aún no han comenzado, indicando en este caso si se mantienen a futuro.
- La identificación de las actuaciones, **correcciones, o ajustes a realizar a los planteamientos estratégicos**, a sus priorizaciones y calendarios de su ejecución.

La primera información la suministrará el propio seguimiento de los indicadores. Las otras dos, pueden plasmarse en una ficha similar a la siguiente:

**Ficha de evaluación de la situación del Plan Estratégico Municipal (PEM)**

**EJE ESTRATÉGICO:**

| Objetivo Estratégico | Estrategias | Proyectos y Actuaciones | Entidad Rble. | Plazo inicial | Situación actual y perspectivas de cumplimiento | Conclusiones para la acción |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

## *3. Recopilar, analizar y elaborar la información de partida.*

Como información básica a manejar en el proceso se puede citar la siguiente:

- Planes plurianuales vigentes: planes estratégicos sectoriales, planes integrales, o de otro tipo (Agenda 21, etc.)
- Principales estudios sobre necesidades y demandas sociales, estudios sectoriales, etc., encargados por el Ayuntamiento en los últimos cuatro años.
- Opiniones y valoraciones de la ciudadanía, bien mediante encuestas, si las hubiera, sistemas de quejas y sugerencias, etc.
- Memorias de los servicios, e informes de seguimiento de la gestión municipal.
- Información comparativa o de benchmarking con otros Ayuntamientos.
- Y el Programa de Gobierno del partido o coalición que va a regir el Consistorio.

Conocer la opinión de la ciudadanía, para clarificar y adaptar los objetivos políticos, es siempre una información relevante. Opcionalmente, en caso de que se estime oportuno, pude plantearse el realizar un sondeo expreso de la opinión ciudadana, una consulta que puede canalizarse a través de distintas vías (foro ciudadano, encuesta, etc.) y utilizando distintas herramientas y tecnologías (ej: web municipal).

La Secretaría Técnica del Plan es quien debe centralizar la recogida de toda esta información, filtrarla y elaborarla, para ponerla a disposición de los y las participantes en el proceso, la Junta de Gobierno, a quien compete realizar el diagnóstico. Hay que recordar que algunos, o muchos de los y las componentes de la Junta, pueden ser nuevos en la Corporación, lo que hace más necesario este apoyo en la preparación del diagnóstico.

Es difícil concretar como debe ser la información tras el filtraje y preparación, dada la diversidad de fuentes de partida. Algunas orientaciones son:

- Extractar y presentar sólo información con relevancia estratégica, no la de detalle.
- Esquematizar la información lo máximo posible: cuadros, gráficos, etc.
- Sintetizar los planes existentes, con el mismo criterio de relevancia: importancia estratégica, e importancia económica.

Como se ha apuntado antes, es recomendable aprovechar este momento para revisar y actualizar la vigencia de los planes sectoriales existentes, siempre que tengan suficiente entidad estratégica, si no son planes departamentales muy operativos, de detalle.

Para ello, la Secretaría Técnica recopilaría y resumiría los planes, y sería posteriormente la Junta de Gobierno quien decidiría sobre ellos. A veces ocurre que algunos planes no tienen "plazo de finalización" prefijado, y no es conveniente mantener planes cuya vigencia no está clara, o están ya en fase residual. Se trata por tanto de definir:

- Planes que continúan.
- Planes a revisar y actualizar, diferir, potenciar,…
- Planes a dar por finalizados.
- Necesidad e abordar nuevos planes: si es así se incorporará a la relación de actuaciones del Plan de Legislatura.

Tras ello, se identifican los retos, objetivos y actuaciones significativas a abordar en la legislatura derivados de estos planes sectoriales (incluido el P. G. de Ordenación Urbana).

También conviene, si es el caso, una identificación de retos y objetivos procedentes de los **planes existentes en el entorno territorial** especialmente los comarcales, que implican e impactan en el municipio.

Y hay que considerar el **Programa de Gobierno** del partido o coalición gobernante. Pero los Programas de Gobierno son muy diversos en su forma y contenido, y en general:

- Muy voluntaristas, y poco concretos al plantear los objetivos a alcanzar.
- Sin un contraste con las capacidades y realidades internas de la Corporación.

Esto hace que, salvo excepciones, no pueda tomarse como elemento conductor principal del Plan de Legislatura. Pero puede ser conveniente estructurar y sintetizar el Programa, para facilitar la traslación de sus planteamientos:

- Estructurarlo estratégicamente, si es posible con la terminología de los Planes Estratégicos, aunque sea de modo tentativo: Ejes, Objetivos, Proyectos,…
- Identificar necesidades de concreción y aclaración.

En todo caso, las y los responsables políticos ya los considerarán en las sesiones de reflexión.

La plantilla siguiente tiene por finalidad recoger la situación de los planes con relevancia estratégica. Puede ser necesario adaptarla a la situación de cada Ayuntamiento.

**Ficha de Situación de partida de Planes**

| **PLAN**: | | | Período de vigencia: |
|---|---|---|---|
| Tipo de Plan (del Ayuntamiento, del Municipio, Comarcal,…) | Entidades externas participantes | Áreas del Ayuntamiento participantes | Área responsable |
| | | | |

| Evaluación general de su situación | Decisión sobre el Plan (mantener, elaborar nuevo plan) |
|---|---|
| | |

| Actuaciones a abordar en el período de legislatura | | Período | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Objetivo | Estrategia / Actuación o Proyecto | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| Inversiones (detallar por años) | | | | | |
| | | | | | |
| Financiación específica (detallar por años) | | | | | |
| | | | | | |

## *4. Elaborar el escenario económico y evaluar la capacidad de inversión*

Esta es una tarea que debe ser realizada por Intervención-Servicios Económicos.

Se trata de realizar un primer análisis de la capacidad de inversión en los próximos años. Este análisis no suele ser muy habitual en las administraciones públicas, pero es necesaria si se desea que el Plan de Legislatura tenga el rigor que aporta la comprobación de la factibilidad financiera del plan. Y este rigor es necesario para evitar la elaboración de planes voluntaristas pero imposibles, especialmente en el ámbito de las inversiones.

Este análisis puede hacerse con varios niveles de detalle o profundización:

1. Un nivel macro, a nivel de capítulos de ingreso y gasto.
2. Un nivel más detallado, analizando las partidas que más variación pueden tener, con un mayor detalle, al nivel de artículo.

En general, un análisis a nivel de capítulo suele aportar un detalle insuficiente, pero en esta fase puede ser suficiente. En cada caso deberá evaluarse el detalle más adecuado.

En este análisis, y más si se trata de un nuevo Equipo de Gobierno, es conveniente aportar una visión histórica reciente, pues puede permitir identificar ámbitos de mejora (excesivo crecimiento de gasto, reducción de ingresos, etc.). Por ello, este análisis podría contar con información de:

- Dos últimos años liquidados
- Previsión inicial del ejercicio en curso
- Previsión definitiva o actual
- Los cuatro ejercicios futuros del Plan.

La herramienta de *Escenario Presupuestario* a disposición de los Ayuntamientos en la página web del Departamento para la Fiscalidad y las Finanzas (Udalgida), es de gran utilidad para realizar estas previsiones al nivel de capítulos.

Pero sería conveniente realizar un análisis más ajustado, para evaluar las disponibilidades de inversión.

En este análisis, se trataría de identificar las partidas de ingresos y gastos que pueden considerarse como fijas o recurrentes, y las ya comprometidas, obteniendo, por diferencia entre ingresos y gastos, las disponibilidades para inversiones y gastos no recurrentes.

Este análisis, en el Gasto corriente es más complejo, pues la diferenciación entre recurrente y no recurrente no es siempre clara; pero los capítulos de *Gastos en Bienes Corrientes y Servicios* y *Transferencias corrientes,* son las que tienen mayor potencial de ahorro y liberación de gasto para inversiones. Pero en las Operaciones de Capital, tanto Gastos como Ingresos, es necesario un mayor nivel de análisis.

Es conveniente aplicar criterios conservadores, y en las partidas en que no existan otros factores a considerar, aplicar un criterio de crecimiento vegetativo, según IPC.

El resultado de este análisis podría recogerse en un cuadro similar al siguiente.

**ESTIMACIÓN DE DISPONIBILIDADES**

| | INGRESOS | Liquidac. 2005 | Liquidac. 2006 | Presup. 2007 | Previsión 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Impuestos Directos | | | | | | | |
| 2 | Impuestos Indirectos | | | | | | | |
| 3 | Tasas y Otros Ingresos | | | | | | | |
| | - Particip. Tributos concertados- Fondo Foral (420.01)<br>- Resto Transf. Corrientes | | | | | | | |
| 4 | Total Transferencias Corrientes | | | | | | | |
| 5 | Ingresos Patrimoniales | | | | | | | |
| | **Operaciones Corrientes** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| | - De Terrenos y Demás inversiones reales (60 y 61)<br>- Ingresos Act. Urbanísticas: Cuotas y Aprovecham. (65) | | | | | | | |
| 6 | Total Enajenación de Inversiones Reales | | | | | | | |
| | - Con compromiso concertado, y de tipo recurrente<br>- Otras previstas o planificadas, no comprometidas | ===<br>=== | ===<br>=== | ===<br>=== | | | | |
| 7 | Total Transferencias de Capital | | | | | | | |
| | **Operaciones de Capital** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| | **Operaciones No Financieras** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| 8 | Activos Financieros | | | | | | | |
| 9 | Pasivos Financieros | | | | | | | |
| | **Operaciones Financieras** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| | **TOTAL INGRESOS** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |

**ESTIMACIÓN DE DISPONIBILIDADES** (continuación)

| | GASTOS | Liquidac. 2005 | Liquidac. 2006 | Presup. 2007 | Previsión 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Gastos de Personal | | | | | | | |
| | - Trabajos diversos (226) | | | | | | | |
| | - Trab. realizados por otras empresas (227) | | | | | | | |
| | - Resto de gastos corrientes (resto partidas) | | | | | | | |
| 2 | Total Gastos en Bienes Corrientes y Servicios | | | | | | | |
| 3 | Gastos Financieros | | | | | | | |
| | - Al Estado, C. Autónoma y T. Histórico (40, 41 y 42) | | | | | | | |
| | - Al Municipio (43) | | | | | | | |
| | - A Empresas y a Familias (47, 48) | | | | | | | |
| 4 | Total Transferencias Corrientes | | | | | | | |
| | **Operaciones Corrientes** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| | - Inversiones de Reposición | | | | | | | |
| | - Inversiones nuevas Comprometidas (Cred. Compromiso) | === | === | === | | | | |
| | - Inversiones nuevas ya Planificadas (Plan Estratégico, …) | === | === | === | | | | |
| 6 | Total Inversiones Reales | | | | | | | |
| | - Al Estado, C. Autón. y T. Histórico (70, 71 y 72), recurrentes | | | | | | | |
| | - Al Municipio: OO.AA:, Sociedades,... (73), recurrentes | | | | | | | |
| | - A Empresas y a Familias (77, 78), recurrentes | | | | | | | |
| | - Transferencias no recurrentes | | | | | | | |
| 7 | Total Transferencias de Capital | | | | | | | |
| | **Operaciones de Capital** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| | **Operaciones no Financieras** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| 8 | Activos Financieros | | | | | | | |
| 9 | Pasivos Financieros | | | | | | | |
| | **Operaciones Financieras** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| | **TOTAL GASTOS** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |

| **CÁLCULO DE DISPONIBILIDAD** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|---|
| Evolución Carga Financiera, sin nuevo endeudamiento | | | | |
| **Dif. Ingresos-Gastos = Disponibilidad inicial para Inversiones y gastos no recurrentes adicionales** | | | | |
| Increm. de disponibilidad por nuevo endeudamiento, manteniendo nivel de endeudamiento | | | | |
| **Disponibilidad total** | | | | |

En este cuadro, la Disponibilidad total (última líneas), se ha definido manteniendo el mismo nivel de endeudamiento. Pero pueden hacerse diferentes escenarios y simulaciones.

Se trata de que el Equipo de Gobierno tenga una orientación del margen de disponibilidad en el que previsiblemente puede situarse, y con ello, poder dar unas primeras orientaciones económicas a las Áreas, fundamentalmente sobre:

- Evolución del gasto corriente: contención, crecimiento limitado,…
- Inversiones y actuaciones prioritarias
- Dimensionamiento del resto de inversiones de las Áreas.

Más adelante, las Áreas deberán concretar en mayor detalle estos aspectos:

- Factibilidad de acometer las inversiones prioritarias, en los plazos marcados.
- Nuevas inversiones.
- Incrementos significativos de gasto corriente.
- Etc.

## *5. Elaborar un diagnóstico inicial*

Con toda la información anterior, la Secretaría Técnica del Plan con el apoyo de la Alcaldía, o al menos con su validación posterior, elabora un diagnóstico provisional, en términos similares a los definidos en el proceso de Planificación Estratégica, es decir: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

El diagnóstico se sintetiza en una matriz DAFO, junto con la identificación de los temas críticos y las ventajas competitivas, y se pone a disposición de la Junta de Gobierno para su debate, junto con toda la documentación preparada en esta fase.

**Ficha de matriz DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)**

| | | | |
|---|---|---|---|
| D | | A | |
| | | | |
| F | | O | |
| | | | |

### *6. Debatir y validar el diagnóstico*

La Junta de Gobierno analiza el borrador del diagnóstico, lo debate y lo valida. Se trata en este punto de que el Equipo de Gobierno comparta y asuma un mismo diagnóstico de la situación de partida y de los retos que se presentan al Ayuntamiento, como paso previo para definir las prioridades de actuación más en detalle.

El análisis del escenario económico permite que puedan luego fijarse los principales parámetros financieros del cuatrienio, en términos de inversión y endeudamiento.

Aunque podrían enlazarse la sesión de análisis y la de definición de los Ejes y prioridades estratégicas (fase 3 siguiente), es recomendable dedicar una sesión específica al diagnóstico, para permitir asimilar la información, permitiendo un período de "decantación" y reflexión antes de fijar las prioridades y objetivos.

## 4.4. Fase de Misión, Ejes y prioridades estratégicas

### OBJETIVOS DE LA FASE

Definir, por parte de la Junta de Gobierno, las prioridades de actuación para la Legislatura, tras el análisis de la situación de partida y el diagnóstico realizado. También definir o validar la Misión del Ayuntamiento como organización al servicio del municipio.

En esta fase, la Junta de Gobierno no define todo en detalle, sino que se concentra en los Ejes y Objetivos estratégicos, y aquellas Estrategias y actuaciones concretas que considera claves o prioritarias, que deberían abordarse de modo ineludible.

Posteriormente, en la fase siguiente, serán los niveles técnicos (las y los responsables de las Áreas y/o Comité de Gestión) quienes detallarán y concretarán todas las actuaciones de relieve a abordar en los cuatro años siguientes.

Como se ha indicado, sugerimos mantener en el Plan la misma estructura básica del Plan Estratégico, es decir: Ejes, Objetivos Estratégicos, Estrategias y Actuaciones y Proyectos.

## TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

1. **Definir la Misión del Ayuntamiento**
2. **Definir los Ejes Estratégicos**
3. **Definir los Objetivos estratégicos**
4. **Definir Estrategias, proyectos y actuaciones prioritarias. Asignación a responsables técnicos**

### *1. Definir la Misión del Ayuntamiento*

La definición de la **Misión del Ayuntamiento** con relación al proyecto municipal supone:

a) Afirmar la razón de ser y la personalidad del Ayuntamiento: qué somos y queremos ser como organización.

b) Qué queremos ofrecer a la ciudadanía y a los grupos de interés existentes, a la sociedad local en su conjunto. Qué necesidades queremos satisfacer.

c) Cuál es el elemento diferenciador de nuestras actuaciones.

d) Cuáles son las metas y los objetivos clave que se quieren resaltar.

Su formulación debe realizarse en el seno de la Junta de Gobierno y debe ser transmitida a empleados y empleadas municipales y a la vecindad. En la realidad, las definiciones de Misión son muy diferentes entre unos y otros Ayuntamientos, como puede verse. Recogemos las de tres Ayuntamientos que se reconocen por su gestión de calidad.

**Ejemplos de Misión**

El Ayuntamiento de **Getxo** es una administración pública local compuesta por cargos electos y equipos profesionales cuya finalidad es servir a la ciudadanía para:

- Mejorar su calidad de vida
- Superar desigualdades y
- Facilitar la convivencia.

Para ello, presta servicios en el marco de sus competencias.

El Ayuntamiento de Getxo orienta su actuación de manera prioritaria hacia:

- Aquellas necesidades básicas que afectan de manera significativa a la vida cotidiana de la ciudadanía y
- las que con más dificultad puede resolver por sí misma, tanto en lo que se refiere a infraestructuras y servicios como a necesidades sociales, culturales o educativas.

El Ayuntamiento de Getxo dirige su actividad a la ciudadanía getxotarra en general, si bien presta especial atención a los colectivos más desfavorecidos, por cuestiones de sexo, edad, situación social, económica o cualquier otra forma de exclusión social.

La Misión del Ayuntamiento de **Esplugues de Llobregat** es mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios de los servicios y construir una ciudad solidaria, sostenible y activa. Todo ello, con la participación de los ciudadanos y con un uso eficiente de los recursos.

La Misión del Ayuntamiento de **Los Alcázares** es: Trabajar desde el municipio y dentro de él para transformar en bienestar colectivo todas las actuaciones que se llevan a cabo.

Fuente: Ayuntamientos de Getxo, Esplugues, y Ayuntamiento de los Alcázares (Murcia).

## *2. Definir los Ejes Estratégicos*

La Junta de Gobierno define también los **Ejes Estratégicos,** que constituyen los ámbitos principales de la actuación municipal para el mandato. Emanan de los grandes retos del municipio asociados a su Proyecto de futuro, y de la situación de partida diagnosticada.

De mantenerse, como se sugiere, la estructura del Plan de legislatura por Ejes estratégicos, el enlace con la estructura organizativa se realizaría posteriormente, vía asignación de objetivos y estrategias a las diferentes Áreas o Departamentos.

Habitualmente, será necesario hacer alguna adaptación a los Ejes definidos en el Plan Estratégico; al menos, la inclusión de los ejes relacionados con los ámbitos internos de actuación, no contemplados normalmente en el Plan Estratégico de un municipio.

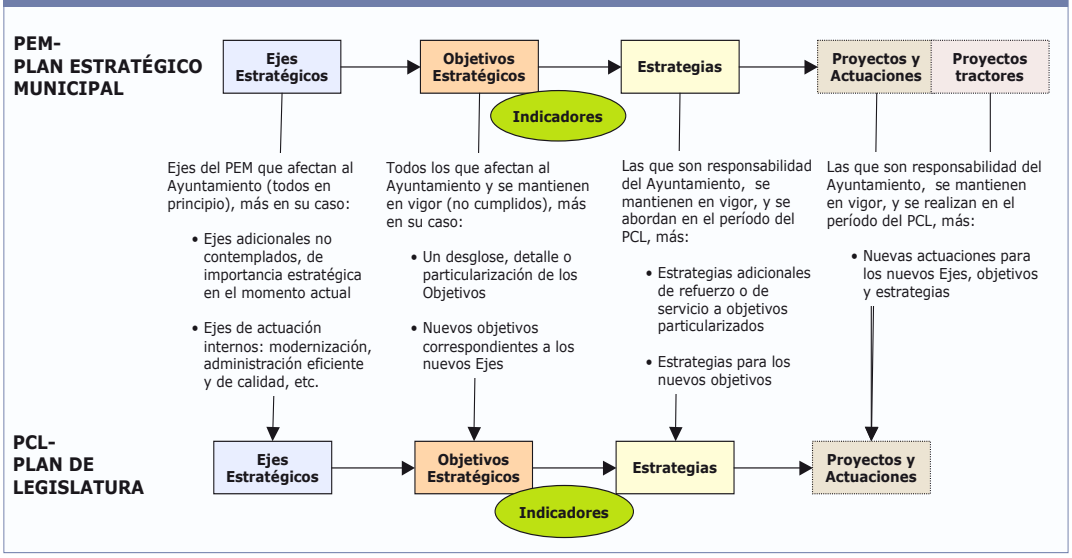
**Ejes de actuación del Ajuntament de L´Hospitalet para el mandato 2003-2007**

1. Bienestar Social y participación. L´Hospitalet, ciudad de las personas y para las personas.
2. Mejora de los barrios. Actuaciones de proximidad. L´Hospitalet, ciudad equilibrada y cohesionada.
3. Medio ambiente y sostenibilidad. L´Hospitalet, ciudad sostenible y respetuosa con el medio.
4. Limpieza, mantenimiento y civismo. L´Hospitalet, ciudad limpia, cuidada y cívica.
5. Seguridad, movilidad y protección civil. L´Hospitalet, ciudad segura y tranquila.
6. Transformación urbanística y modernización de la acción municipal. L´Hospitalet, ciudad moderna y vanguardista en la región metropolitana.

Fuente: Ajuntament de L´Hospitalet. *Plan de Actuación Municipal 2003-2007.*

El esquema siguiente recoge la relación entre la estructura del Plan Estratégico y la del de Legislatura, dando algunas orientaciones para asegurar el enlace entre ambos planes.

**Relaciones entre los componentes del PEM y PCL**



## *3. Definir los Objetivos estratégicos*

La decisión sobre los Objetivos estratégicos de la legislatura corresponde también a la Junta de Gobierno.

Con demasiada frecuencia, los Objetivos estratégicos son excesivamente abstractos y no van acompañados de unas metas o indicadores-objetivo. Pero esta es seguramente una labor más técnica, por lo que se propone que sean las Áreas, y el Comité de Gestión Interna, si existe, quienes definan y propongan los indicadores concretos y sus metas, y que la Junta de Gobierno las valide.

Los primeros indicadores a incluir son los que están definidos en el Plan Estratégico, si se considera que siguen siendo válidos.

No obstante, si ya existe una cultura y un seguimiento de indicadores por parte de la Junta, vía Cuadro de Mando municipal o similar, esta podría, y debería, fijar las metas de los indicadores principales, los que miden el logro de los objetivos estratégicos. Se trata de avanzar en la cultura de la medición, no estableciendo barreras entre los objetivos enunciados y la forma de evaluarlos.

Hay que evitar un número excesivo de objetivos, que cuestionen su carácter de estratégicos, y que supongan dificultades para la gestión del Plan, en su ejecución y seguimiento.

**Ficha de Definición de Objetivos e Indicadores del Plan de Legislatura**

**EJE ESTRATÉGICO 1**:

| Objetivo Estratégico | Indicadores | Real 2006 | Obj. 2007 | Objetivos Legislatura | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| OBJETIVO 1.1 | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| OBJETIVO 1.2 | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| OBJETIVO 1.3 | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| OBJETIVO 1.4 | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

Un ejemplo muy claro de lo mucho que queda por hacer en la gestión por objetivos en el ámbito municipal, es que muy pocos, o ninguno, de los Planes de Legislatura, concreta sus objetivos en términos de indicadores y metas a alcanzar. Sí existen indicadores y metas en ámbitos parciales (calidad, algunas cartas de servicios, etc.), pero no en los objetivos prioritarios de las corporaciones municipales.

No ocurre lo mismo en otros países. Incluimos un ejemplo de la ciudad de Plymouth, en el Reino Unido, país en el que los municipios (condados) están obligados a elaborar planes periódicos y concretar sus objetivos en unos indicadores obligatorios, con independencia de los propios o voluntarios.

## Objetivos del Ajuntament de L´Hospitalet para el mandato 2003-2007

En un cuadro anterior se han recogido los Ejes estratégicos del Ajuntament de L´Hospitalet. Cada uno de los ejes se descompone en 26 Ámbitos de actuación con un objetivo asociado en cada uno. Y en cada objetivo, las medidas y actuaciones que comportan. Pero como en la gran mayoría de planes, no se concretan indicadores de seguimiento.

**Eje 1. Bienestar Social y participación**

**Personas mayores** Mejorar la atención a las personas mayores en su domicilio y con nuevos equipamientos que amplíen la red de servicios a este colectivo.

**Personas con discapacidad** Llegar al concepto de la ciudad para todo el mundo destinando todos los recursos necesarios para la plena integración de las personas con discapacidad.

**Familia e infancia** Aumentar la prestación de servicios y mejorar la atención a las familias así como incentivar la protección de la infancia.

**Pobreza e inclusión social** Velar por los sectores sociales más fácilmente vulnerables por razones económicas y sociales.

**Salud pública** Unificar la estrategia de actuación de los servicios prestados por el Ayuntamiento y de los servicios de salud dispensados por la Generalitat de Catalunya.

**Deporte** Garantizar el acceso a la práctica deportiva de toda la población como elemento de salud, integración social e igualdad.

**Cultura** Garantizar el acceso de la comunidad a la cultura.

**Mujer** Impulsar políticas para favorecer la plena incorporación de la mujer en todos los ámbitos de la vida social así como para combatir la violencia de género.

**Educación** Mejorar la calidad educativa de la ciudad.

**Jóvenes** Potenciar políticas que favorezcan la capacidad de desarrollar la autonomía personal de los y de las jóvenes.

**Nueva ciudadanía y cooperación** Fomentar la construcción de una ciudad abierta, integradora y solidaria.

**Participación ciudadana** Promover la participación activa de toda la ciudadanía en la construcción de una ciudad abierta y plural.

**Eje 2. Mejora de los barrios. Actuaciones de proximidad**

**Planes integrales y microurbanismo** Abordar la modernización y mejora de los barrios históricos de la ciudad.

**Aparcamientos** Mejorar la dotación de aparcamientos.

**Comercio** Dar apoyo al comercio local potenciando su dinamización y modernización.

**Eje 3. Medio ambiente y sostenibilidad**

**Medio ambiente y sostenibilidad** Fomentar un medio urbano de calidad aplicando criterios de sostenibilidad en todas las actuaciones municipales y aumentando el control ambiental en la ciudad

**Eje 4. Medio ambiente y sostenibilidad**

**Limpieza urbana y mantenimiento** Optimización y mejora de la calidad de servicio en la aplicación de los sistemas de recogida, limpieza y mantenimiento del espacio urbano público para aumentar el nivel de satisfacción de la ciudadanía.

**Civismo y convivencia** Mejora de la calidad de vida de la ciudadanía de acuerdo con un modelo de ciudad donde prevalezcan los valores del respeto, el civismo y el buen uso de los espacios comunes.

**Eje 5. Seguridad, movilidad y protección civil**

**Seguridad ciudadana** Incrementar y mejorar la seguridad de los ciudadanos.

**Movilidad. Circulación y transportes** Mejorar la movilidad de la ciudad y el transporte público.

**Protección civil** Potenciar como sistema de prevención ante riesgos y emergencias.

**Eje 6. Transformación urbanística y modernización de la acción municipal**

**Transformación urbanística.** Velar para conseguir la máxima calidad urbana en la creación de nuevos espacios urbanos colectivos (vialidad, espacios verdes y equipamientos) así como seguir potenciando la conectividad de la ciudad.

**Vivienda** Potenciar y ampliar la oferta de vivienda y facilitar el acceso de los colectivos con dificultad.

**Promoción económica** Potenciar la ciudad como referente económico así como dar apoyo, ofrecer recursos y estimular los agentes económicos del municipio y las iniciativas de ocupación.

**Modernización de la Administración local** Aproximar el Ayuntamiento a la ciudadanía.

**Promoción de la ciudad** Proyectar la imagen de la ciudad.

Fuente: Ajuntament de L´Hospitalet. *Plan de Actuación Municipal 2003-2007.*

## Objetivos de la ciudad de Plymouth (Inglaterra)

En la Estrategia de la ciudad de Plymouth, se define la **Visión** para el futuro de la ciudad "Para 2020 Plymouth será una de las ciudades costeras de Europa más agradables y vibrantes, con una sobresaliente calidad de vida disfrutada por todos:

- Un lugar saludable para vivir y trabajar.
- Una ciudad que crea y comparte prosperidad.
- Una ciudad segura y fuerte.
- Una localidad para el aprendizaje, el logro, y el disfrute."

El Plan Corporativo de la Ciudad de Plymouth 2006-2009, define **8 Objetivos Estratégicos**, a modo de Líneas Estratégicas:

1. Mejorar el bienestar y la salud
2. Desarrollar una economía próspera
3. Promover una comunidad segura
4. Elevar el nivel de resultados educativos
5. Promover comunidades inclusivas
6. Desarrollar un sistema de transporte efectivo
7. Mantener un entorno limpio y sostenible
8. Estimular la cultura y las actividades de esparcimiento

Y **cinco Objetivos Corporativos, transversales**, que actúan a modo de perspectivas de un Cuadro de mando integral, identificando los tipos de objetivos e indicadores:

- Construyendo el futuro de la ciudad: Indicadores estratégicos (de impacto y resultado).
- Proveyendo servicios excelentes y eficientes: Indicadores de Servicio.
- Situando al cliente el primero (Customer first): Indicadores de Calidad.
- Asegurando el acceso para todos: Indicadores de imparcialidad en el acceso.
- Mejorando la capacidad e prestación de servicios: indicadores de eficiencia en coste.

Los Objetivos o Prioridades concretas, con sus indicadores y actuaciones, se definen en cada Línea u Objetivo estratégico, y para los Objetivos Corporativos. Como ejemplo, se recogen los de la **Línea 5. Promover comunidades inclusivas** (algunos indicadores son específicos del sistema inglés)

| Objetivo Corporativo | Prioridad | Medida de éxito (Indicador) | Acción | Área/ Rble. | Fecha fin |
|---|---|---|---|---|---|
| Construyendo el futuro | 5.1. Promover la igualdad, diversidad y cohesión | • Nivel del Estándar de Igualdad<br>• Cumplim. igualdad en Vivienda | … | … | … |
| Proveer servicios excelentes y eficientes | 5.2. Mejorar provisiones y servicios para niños y jóvenes con discapacidad, y para sus familias | • % jóvenes con discapacidad progresan a ocupación positiva<br>• Valoración índice CSCI<br>• Satisfacción con el servicio<br>• … | … | … | … |
| | 5.3. Asegurar que la Política de Igualdad se aplica consistentemente | • Nº de empleados formados en igualdad y diversidad<br>• Nivel del Estándar de Igualdad | … | … | … |
| | 5.4. Asegurar que la juventud disfruta, alcanza y realiza una contribución positiva | • Participación de jóvenes en el programa de trabajo juvenil | … | … | … |
| El cliente el primero | 5.5. Involucrar a los residentes en el diseño y prestación de los servicios para promover el enfoque al cliente y la diversidad | • Satisfacción con la participación<br>• Niños y cuidadores que influyen en sus planes de atención (en su diseño,…)<br>• … | … | … | … |
| Acceso para todos | 5.6. Reforzar colaboración con voluntariado y comunidad local, para capacitar a los residentes en iniciativas de regeneración, y... | • … | … | … | … |

Fuente: Adaptado de *Corporate Plan 2006-2009. Versión 1.1., 12 abril 2006.* Ciudad de Plymouth. <http://www.plymouth.gov.uk/homepage/councilanddemocracy/performance.htm>

## *9. Definir Estrategias, Proyectos y actuaciones prioritarias. Asignación*

La selección de las Estrategias a desarrollar corresponde también a la Junta de Gobierno.

En este momento, puede hacerse un planteamiento general por parte de la Junta de Gobierno, identificando sólo las Estrategias y actuaciones clave, dejando que sean los niveles técnicos (Comité de Gestión Interna, Comité de Responsables técnicos de las áreas, Direcciones o Jefaturas de Servicio, etc.) quienes posteriormente, en la siguiente fase, planteen las propuestas adicionales que consideren más adecuadas, además de validar la factibilidad de las que se consideran prioritarias por el Equipo de Gobierno.

En la selección de las estrategias y actuaciones, es importante tener en cuenta el marco competencial municipal y la existencia de recursos para su desarrollo, si bien éstos no deben constituir un freno o requisito para su inclusión en el Plan. Esto significa ser conscientes de que algunas de las propuestas que se van a plantear van a necesitar de la concertación y ayuda económica por ejemplo de otras administraciones.

Finalmente, para cada estrategia se concretarán las **Actuaciones o Proyectos** más relevantes que se pretende realizar durante la legislatura.

Las propuestas de actuación y los proyectos a ejecutar surgen sin duda del propio conocimiento de la problemática existente en cada ámbito o eje de actuación, si bien puede ser de gran utilidad tomar como referencia los planes ya existentes en torno al ámbito relacionado con la estrategia en cuestión.

**Ficha de Definición de Objetivos, Estrategias y proyectos del Plan de Legislatura**

**EJE ESTRATÉGICO 1**:

| Objetivo Estratégico | Estrategias | Proyectos y Actuaciones | Área/ Responsable | Fechas inicio-fin |
|---|---|---|---|---|
| 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. | | | |
| | | | | |
| | | | | |

Es importante clarificar las responsabilidades de gestión, asignando una o un propietario o responsable a las estrategias y proyectos definidos, como recoge la ficha anterior, para el posterior despliegue y desarrollo en detalle. Y también es importante una primera definición de los plazos de realización de los proyectos prioritarios identificados, que posteriormente el Área responsable deberá validar.

## 4.5. Fase de Evaluación interna y propuestas de las Áreas

### OBJETIVOS DE LA FASE

Con toda la definición anterior, se dispone ya de un armazón estratégico y un primer desarrollo (misión, ejes, objetivos, estrategias y proyectos prioritarios). Y ha habido una asignación a las Áreas de las estrategias y proyectos.

En esta fase, se trata de que las Áreas:

- Analicen lo que ya se ha definido, lo validen, lo asuman, y lo concreten, en términos de metas concretas, y en términos de recursos, evaluando la capacidad del Área para abordarlo con los recursos existentes.
- Además, planteen otras actuaciones de relevancia para la legislatura, por su importancia estratégica, y/o por su importancia económica (demanda de recursos).
- Y dimensionen los recursos adicionales, o no recurrentes, necesarios para abordar los objetivos y proyectos definidos.

Esta fase la realizan el o la Responsable del Área y la o el Concejal delegado, cuando exista. Adicionalmente, pueden participar otras y otros técnicos del Área, incluso debatirse en el seno del Comité del Área, cuando exista.

En Ayuntamientos de cierta dimensión, las Áreas podrían contar con su propio Plan para la legislatura, en línea con el general pero más detallado, y hay casos en que es así. Pero en municipios de menor dimensión, creemos que supondría una complejidad excesiva.

### TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

**1. Asunción y concreción de objetivos, y definición de objetivos adicionales**

**2. Concretar los indicadores de seguimiento**

**3. Asunción de Estrategias y Proyectos, y definición de adicionales**

**4. Estimación de recursos y presupuestos**

#### *1. Asunción y concreción de objetivos, y definición de objetivos adicionales*

En primer lugar, se trata de recoger los objetivos que en la fase anterior se ha definido como de responsabilidad del Área, y analizarlos.

Además, el Área puede plantear otros objetivos adicionales, de relevancia, en línea con los planteamientos estratégicos. Los planes de tipo sectorial que existan, si se mantienen vigentes, es, como antes se ha comentado, la fuente principal de referencia, además de la propia reflexión sobre las necesidades existentes en el Área, que surgen del conocimiento detallado que de la misma tienen sus responsables.

No se trata de realizar una definición exhaustiva de objetivos, que queda para los procesos de Planificación anual, sino una identificación de los de relevancia estratégica que no hayan sido ya considerados. Por tanto, la incorporación de nuevos objetivos debe ser muy selectiva.

#### *2. Concretar los indicadores de seguimiento*

Como se ha comentado en la fase anterior, la definición de indicadores y metas puede ser en algunos casos excesivamente técnica para ser realizada por la Junta de Gobierno. Si es así, las Áreas deben completar esta definición para los objetivos estratégicos que les afectan. Esto supone:

- Identificar los indicadores adecuados.
- Fijar las metas para cada uno de los años.

La primera vez que se aborda esta tarea, no es sencilla, pero debería ser un objetivo de la Corporación el que todos los indicadores que conforman el Cuadro de Mando Integral del Ayuntamiento, tengan sus metas definidas para los años del Plan de Legislatura.

### *3. Asunción de Estrategias y Proyectos, y definición de adicionales*

En paralelo con la reflexión sobre los objetivos, debe realizarse un análisis de las Estrategias y de los Proyectos identificados y asignados al Área

### *4. Estimación de recursos y presupuestos*

Es necesario estimar las inversiones asociadas a los Proyectos, con objeto de que en la fase posterior puedan integrarse para conformar el Plan de Inversiones de la Legislatura.

Y es conveniente estimar las necesidades de recursos adicionales para gastos corrientes de cierta importancia, que por su volumen reduzcan las disponibilidades de inversión, con objeto de disponer de un Plan Financiero más ajustado a la realidad. Normalmente, estos gastos adicionales estarán asociados a nuevos servicios o prestaciones, a la apertura de nuevas instalaciones, o a incrementos significativos de la demanda de servicios.

El resultado de esta fase se recogería en los dos formularios antes incluidos de *Objetivos, Estrategias y proyectos*, y de *Objetivos e Indicadores*, que constituyen los elementos principales del Plan de Legislatura, y en los dos formularios de inversiones y gastos que se incluyen a continuación, que sirven de referencia, pero que puede ser necesario adaptar en cada caso.

**Ficha de Inversiones de las Áreas**

**ÁREA:**

| Eje Estrat. | Estrategia | Proyecto / Fase o Subproyecto | Tipo invers. (1) | Financiación específica (2) | Importe Inversión | | | | Financiación específica | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| **TOTAL NUEVAS INVERSIONES, NO PLANIFICADAS** | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| **TOTAL NUEVAS INVERSIONES, YA PLANIFICADAS (Plan Estratégico, …)** | | | | | | | | | | | | |
| **INVERSIONES DE REPOSICIÓN** | | | | | | | | | … | … | … | … |
| **INVERSIONES COMPROMETIDAS (CRÉDITOS DE COMPROMISO)** | | | | | | | | | … | … | … | … |
| **TOTAL DE INVERSIONES DEL ÁREA** | | | | | | | | | | | | |

**(1) Tipo de inversión**:
1. Inversión en infraestructuras y bienes uso general (art. 60)
2. Inversión asociada al funcionamiento operativo de los servicios (art. 62)
3. Inversiones de carácter inmaterial (planeamiento, estudios, …) (art 64)
4. Otras: bienes patrimoniales y bienes comunales (art. 68 y 69)

**(2) Financiación específica**. Indicar si se prevé algún tipo de financiación específica:
- Subvenciones (Transferencias de capital)
- Contribuciones especiales
- Enajenación posterior de inversiones
- Etc.

**Ficha de Necesidades de Gasto corriente adicionales de las Áreas**

**ÁREA:**

| Concepto / Descripción | Justificación | Centro o Unidad (estructura orgánica) | Unidades (Personas; Otras, indicar) | | | | Financiación específica | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| TOTAL CAP. I - PERSONAL | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| TOTAL CAP. II - GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| TOTAL CAP. IV - TRANSFERENCIAS CORRIENTES | | | | | | | | | | |
| TOTAL GASTO CORRIENTE ADICIONAL | | | | | | | | | | |

## 4.6. Fase de Integración del Plan

### OBJETIVOS DE LA FASE

En esta última fase operativa, se deben integrar los desarrollos realizados por las Áreas, consolidar los presupuestos, y ajustar o adecuar aquello que sea necesario, priorizando actuaciones y reajustando presupuestos, si fuera necesario, con objeto de que el Plan resultante sea realista.

### TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

1. **Integrar las propuestas de las Áreas, y los presupuestos de inversión y elaborar el Plan de Inversiones y el Financiero**
2. **Priorizar y reajustar objetivos y actuaciones**
3. **Revisión por equipo técnico (Comité Gestión Interna) y propuesta del Plan**

#### *1. Integrar las propuestas de las Áreas, y los presupuestos de inversión y elaborar el Plan de Inversiones y el Financiero*

Esta integración la debe realizar, en la parte económica, Intervención/Servicios Económicos, y en la parte de objetivos e indicadores, la Secretaria técnica del Plan.

El Plan de Inversiones contiene el detalle de todas las inversiones definidas por las Áreas, tras su validación. Y el Plan Financiero, debe resumir, por capítulos, las estimaciones de ingresos y gastos, así como las magnitudes y ratios económicos más significativos, que resumen y ayudan a interpretar el Plan.

Los formatos sugeridos para recoger esta información, que forman la base del documento del Plan de Legislatura, se han incluido al final de la última fase, de Aprobación y difusión.

### *2. Revisión por el equipo técnico (Comité Gestión Interna), priorización, ajuste, y propuesta del Plan*

Tras la integración, probablemente será necesario realizar ajustes al mismo, adaptaciones de objetivos, de metas o de inversiones.

Un primer filtro puede ser realizado directamente por la Secretaría técnica del Plan e Intervención, bajo la supervisión de Alcaldía.

Otras situaciones pueden obligar o recomendar ajustes que supongan priorización, replanteamiento de objetivos, planes o proyectos, aplazamiento en el tiempo, etc. Esta revisión se realizaría por parte del equipo técnico, siendo el Comité de Gestión Interna, si existe, el órgano adecuado para ello, debiendo revisar, analizar y debatir el contenido del Plan, para que sea conocido y validado por todos y todas las responsables.

Tras ello, el Plan estará listo para su aprobación por parte de la Junta de Gobierno.

Por otra parte, en el Módulo 2 se han recogido nociones básicas sobre el Cuadro de Mando. Siguiendo el proceso metodológico que allí se define, éste sería el momento para configurar (si no existía previamente) o actualizar el **Cuadro de Mando del Ayuntamiento**.

Dicho Cuadro de Mando debería tener todos, al menos la mayoría, de los indicadores que se hayan definido como concreción y medida de los objetivos estratégicos de la Legislatura. Dado que tras la elaboración del Plan anual y Presupuestos de cada año debe también actualizarse el Cuadro de Mando, y por no repetir argumentaciones, remitimos a lo que en el Módulo 4 siguiente, *Plan anual y presupuestación*, se dice sobre esto.

## 4.7. Fase de Aprobación y difusión

### OBJETIVOS DE LA FASE

Analizar y aprobar el Plan por parte de la Junta de Gobierno, momento a partir del cual se convierte en el referente de la gestión y de la toma de decisiones en el cuatrienio de legislatura.

### TAREAS Y CONTENIDOS A DESARROLLAR

1. **Análisis del Plan por la Junta de Gobierno. Aprobación**
2. **Presentación en el Pleno, y difusión interna y externa**

### *1. Análisis del Plan por la Junta de Gobierno. Aprobación*

El Plan se analiza y debate en la Junta de Gobierno, que puede incorporar las modificaciones y ajustes que considere oportunas, con la aprobación final del Alcalde, propietario y máximo responsable del Plan de Legislatura.

### *2. Presentación en el Pleno, y difusión interna y externa*

El modo de realizar este último paso, dependerá de lo que el Reglamento Orgánico Municipal defina sobre el Plan de Legislatura, y el papel del Pleno en el mismo, si es que se ha incluido su elaboración en el Reglamento, lo que puede plantearse una vez asentado el proceso en la Corporación.

En cualquier caso, aunque no medie aprobación, debe realizarse una presentación y debate.

El proceso de elaboración termina con la difusión pública del Plan. Con independencia de otras actuaciones, el Plan debe estar disponible en la página web del Ayuntamiento.

## ÍNDICE DEL PLAN DE LEGISLATURA. FICHAS O FORMULARIOS

El índice habitual de un Plan de Legislatura no difiere mucho del siguiente:

1. Introducción
2. Estado del municipio
3. Ejes de actuación estratégica
   - Prioridades de actuación para la Legislatura.
   - Eje 1.
   - ….
4. Previsiones económicas y presupuestarias:
   - Plan de Inversiones
   - Presupuestos y Plan Financiero

Es habitual incluir, al inicio, un breve análisis del estado del municipio, que fundamentalmente recoge información básica de la situación de partida. Puede incluir entre otras cosas:

- Indicadores generales del estado del municipio, tipo observatorio local (situación demográfica, socioeconómica, empresarial, etc.) Ver lo que sobre este tema se incluye en el Módulo 6.
- Descargo y situación del Plan de Legislatura anterior, si existe, y si hay continuidad en el Gobierno: principales actuaciones en la legislatura o años anteriores, y evolución de los principales indicadores de desempeño (por ejemplo, del Cuadro de mando Integral del Ayuntamiento).

Los apartados 3 y 4 son básicamente una presentación, mejorada estéticamente si es posible, de lo que se recoge en las fichas principales del Plan de Legislatura que se presentan en esta Guía. Estas fichas o formularios son los siguientes:

- Ficha de Objetivos e Indicadores.
- Ficha de Objetivos, Estrategias y Proyectos.
- Plan de Inversiones
- Plan Financiero

**Ficha de Definición de Objetivos e Indicadores del Plan de Legislatura**

**EJE ESTRATÉGICO 1**:

| Objetivo Estratégico | Indicadores | Real 2006 | Obj. 2007 | Objetivos Legislatura | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| OBJETIVO 1.1 | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| OBJETIVO 1.2 | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| OBJETIVO 1.3 | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| OBJETIVO 1.4 | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

## Ficha de Definición de Objetivos, Estrategias y proyectos del Plan de Legislatura

**EJE ESTRATÉGICO 1**:

| Objetivo Estratégico | Estrategias | Proyectos y Actuaciones | Área/ Responsable | Fechas inicio-fin |
|---|---|---|---|---|
| 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. | | | |
| | | | | |
| | | | | |

## Plan de Inversiones

| Eje Estrat. | Estrategia | Proyecto / Fase o Subproyecto | Tipo Financiación específica | Importe Inversión | | | | Financiación específica | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| **TOTAL NUEVAS INVERSIONES** | | | | | | | | | | | |
| **INVERSIONES DE REPOSICIÓN** | | | | | | | | ... | ... | ... | ... |
| **INVERSIONES COMPROMETIDAS (CRÉDITOS DE COMPROMISO)** | | | | | | | | ... | ... | ... | ... |
| **TOTAL INVERSIONES** | | | | | | | | | | | |

## Plan Financiero

**PLAN FINANCIERO**

| | INGRESOS | Presup. 2007 | Previsión 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Impuestos Directos | | | | | |
| 2 | Impuestos Indirectos | | | | | |
| 3 | Tasas y Otros Ingresos | | | | | |
| 4 | Transferencias Corrientes | | | | | |
| 5 | Ingresos Patrimoniales | | | | | |
| | **INGRESOS CORRIENTES** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| 6 | Enajenación de Inversiones Reales | | | | | |
| 7 | Transferencias de Capital | | | | | |
| | **Ingresos de Capital No Financieros** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| 8 | Activos Financieros | | | | | |
| 9 | Pasivos Financieros | | | | | |
| | **Ingresos de Capital Financieros** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| | **INGRESOS DE CAPITAL** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| | **TOTAL INGRESOS** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |

| | GASTOS | Presup. 2007 | Previsión 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Gastos de Personal | | | | | |
| 2 | Gastos en Bienes Corrientes y Servicios | | | | | |
| 3 | Gastos Financieros | | | | | |
| 4 | Transferencias Corrientes | | | | | |
| | **GASTOS CORRIENTES** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| 6 | Inversiones Reales | | | | | |
| 7 | Transferencias de Capital | | | | | |
| | **Gastos de Capital No Financieros** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| 8 | Activos Financieros | | | | | |
| 9 | Pasivos Financieros | | | | | |
| | **Gastos de Capital Financieros** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| | **GASTOS DE CAPITAL** | **0** | | | | |
| | **TOTAL GASTOS** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |

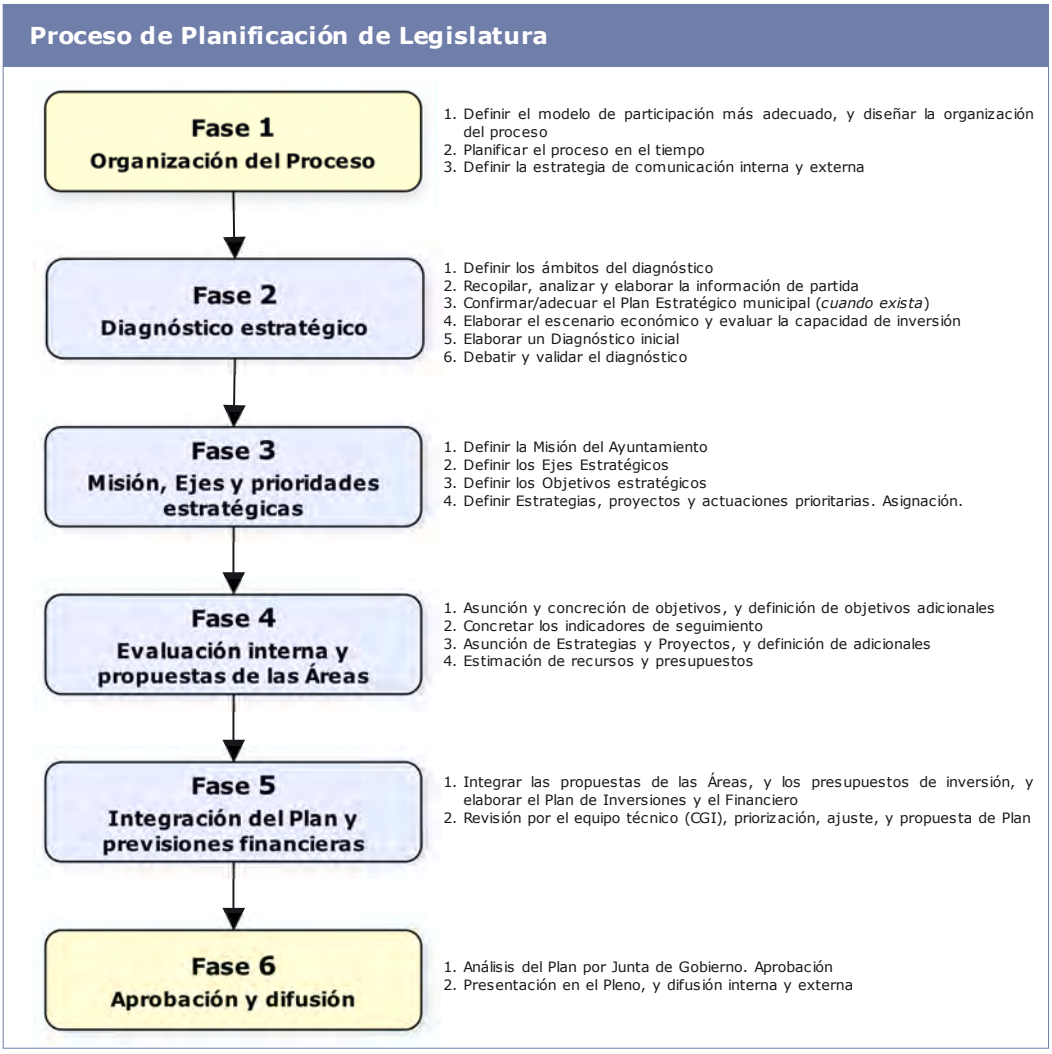
| MAGNITUDES FINANCIERAS | Presup. 2007 | Previsión 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Ingreso corriente (1) = I 1+2+3+4+5 | | | | | |
| Gasto corriente no financiero (2)= G 1+2+4 | | | | | |
| Ahorro Bruto (3) = (1)-(2) | | | | | |
| Carga Financiera (4) | | | | | |
| Ahorro Neto (5) = (3)-(4) | | | | | |
| Ingreso No Financiero (6) = I 1+2+3+4+5+6+7 | | | | | |
| Gasto No Financiero (7) = G 1+2+3+4+6+7 | | | | | |
| Resultado Presup. No Financ. (8) = (6)-(7) | | | | | |
| Diferencia Activos Financieros (9) = G8-I8 | | | | | |
| Diferencia Pasivos Financieros (10) = I9-G9 | | | | | |
| Resultado Presupuestario del Ejercicio (11) = (8)-(9)+(10) = Ingresos-Gastos | | | | | |
| Remanente de Tesorería (12) = (11) + (12 anterior) | | | | | |

| RATIOS FINANCIEROS | Presup. 2007 | Previsión 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Ahorro Bruto = (3)/(1)*100 | | | | | |
| Ahorro Neto = (5)/(1)*100 | | | | | |
| Nivel de endeudamiento = (4)/(1)*100 | | | | | |
| Margen de endeudamiento = 100-((4)/(3)*100) | | | | | |
| Gastos de Funcionamiento = (G 1+2+4)/(1)*100 | | | | | |
| Nivel de inversión = ((G 6+7+8)- (I 7+8))/Gasto Total *100 | | | | | |
| Remanente de Tesorería = (12)/(1)*100 | | | | | |

Las magnitudes y ratios incluidos son los habitualmente utilizados, y se corresponden con los que la anteriormente mencionada herramienta de *Escenario Presupuestario* existente en Udalgida recoge. Se han incluido en las magnitudes y ratios las fórmulas de cálculo, para facilitar su interpretación.

## 4.8. Recapitulación

El proceso de Planificación de la Legislatura definido se resume en el siguiente esquema, que recoge las tareas detalladas de cada una de las fases que se sugieren.



# 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 "rastrearse" 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.

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 Gipuzkoa*[12]

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.

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.
Titulo 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 Titulo 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.*

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?

**CLASIFICACIÓN FUNCIONAL**

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?

**CLASIFICACIÓN ECONÓMICA**

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?

**CLASIFICACIÓN ORGÁNICA**

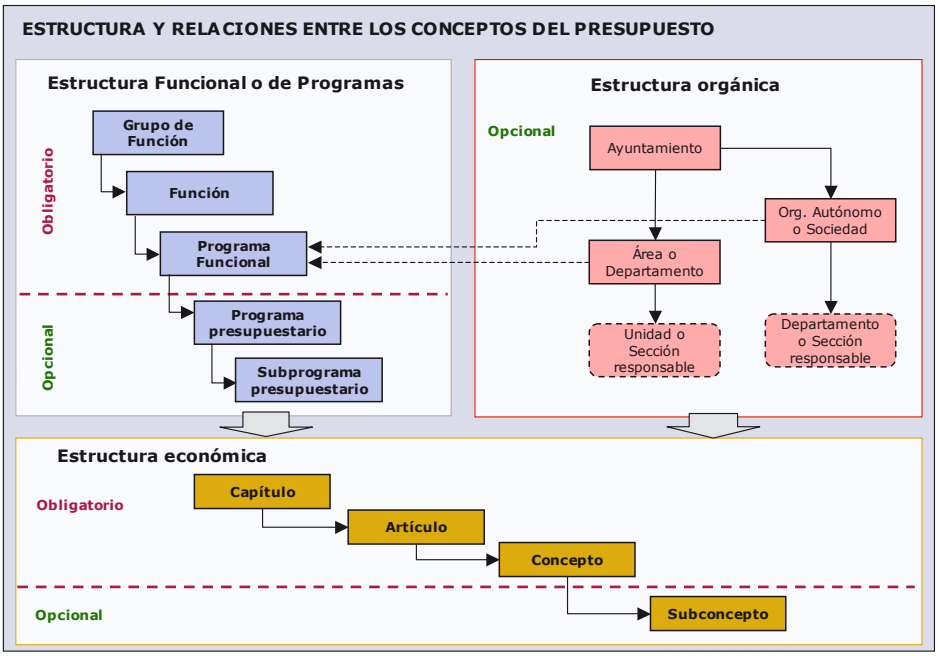
Recoge el centro gestor del gasto y programa funcional.

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.



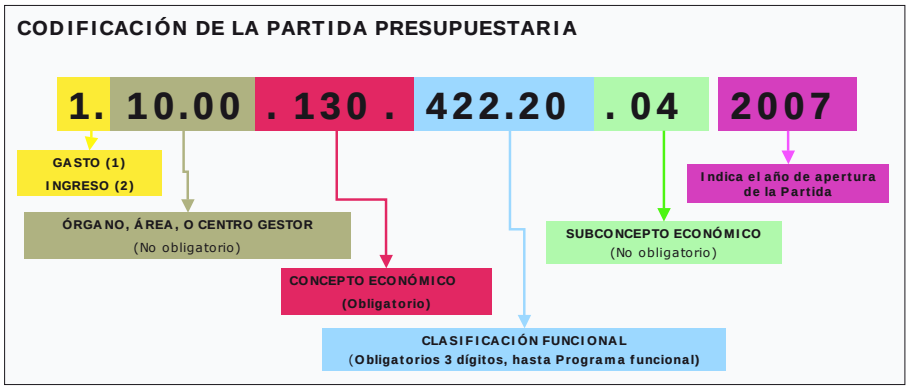
La combinación de las codificaciones de las tres estructuras, hasta el último nivel que cada Ayuntamiento defina, compone la codificación de la unidad presupuestaria, y contable, que se denomina partida presupuestaria: Tanto el presupuesto de Ingresos como el de Gastos se componen de partidas presupuestarias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

| CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LOS GASTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES Y SUS OO. AA. | | | |
|---|---|---|---|
| **Grupo de Función** | **Función** | **Programa Funcional** | **Denominación** |
| **1** | | | **Servicios de carácter general** |
| | 1.1 | | Alta dirección y órganos de gobierno |
| | 1.2 | | Administración general |
| | 1.9 | | Gastos indeterminados e imprevistos |
| **2** | | | **Protección civil y seguridad ciudadana** |
| | 2.2 | | Seguridad y protección civil |
| | | 2.2.2 | Seguridad ciudadana |
| | | 2.2.3 | Protección civil |
| **3** | | | **Seguridad, protección y promoción social** |
| | 3.1 | | 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** | | | **Producción de bienes públicos de carácter social** |
| | 4.1 | | Sanidad |
| | | 4.1.2 | Hospitales, servicios asistenciales y Centros de salud |
| | | 4.1.3 | Acciones públicas relativas a la salud |
| | 4.2 | | Educación |
| | 4.3 | | Vivienda y urbanismo |
| | | 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 |
| | 4.5 | | Cultura |
| | | 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** | | | **Producción de bienes públicos de carácter económico** |
| | 5.1 | | Infraestructuras básicas y transporte |
| | | 5.1.1 | Carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas |
| | | 5.1.2 | Recursos hidráulicos |
| | | 5.1.3 | Transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo |
| | 5.2 | | Comunicaciones |
| | 5.3 | | Infraestructuras agrarias |
| | | 5.3.1 | Desarrollo agropecuario |
| | | 5.3.3 | Mejora del medio natural |
| | 5.4 | | Investigación científica, técnica y aplicada |
| | 5.5 | | Información básica y estadística |
| **6** | | | **Regulación económica de carácter general** |
| | 6.1 | | Regulación económica |
| | 6.2 | | Regulación comercial |
| | | 6.2.2 | Comercio interior |
| | 6.3 | | Administración interior |
| **7** | | | **Regulación económica de sectores productivos** |
| | 7.1 | | Agricultura, ganadería y pesca |
| | 7.2 | | Industria |
| | 7.3 | | Energía |
| | 7.4 | | Minería |
| | 7.5 | | Turismo |
| **9** | | | **Transferencias a Administraciones Públicas** |
| | 9.1 | | Transferencias a Administraciones Públicas |
| **0** | | | **Deuda pública** |
| | 0.1 | | Deuda pública |

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

## 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 |
| | 59 | Otros ingresos patrimoniales |
| **6** | | **ENAJENACION DE INVERSIONES REALES Y OTROS INGRESOS DERIVADOS DE ACTUACIONES URBANÍSTICAS** |
| | 60 | De Terrenos |
| | 61 | De las demás inversiones reales |
| | 65 | Ingresos derivados de actuaciones urbanísticas |
| **7** | | **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 |
| | 79 | Del Exterior |
| **8** | | **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.*

| 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.

**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 Gipuzkoa[13].

## 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.

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.

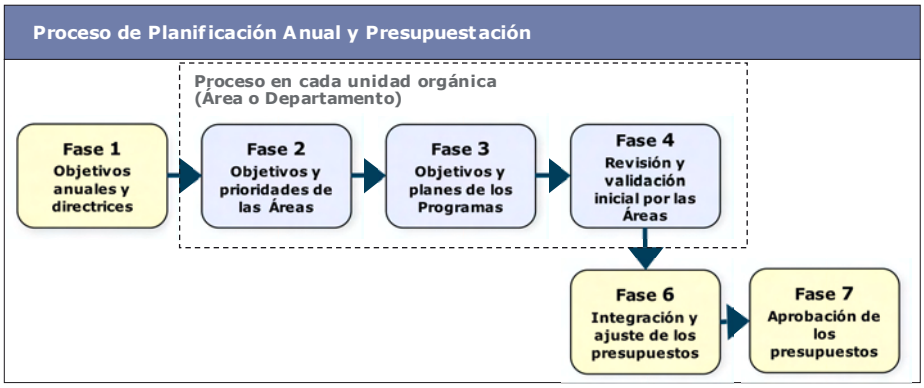
Y normalmente, los objetivos y actuaciones, con sus indicadores de medida, raramente centran la atención en el proceso: en los casos en los que se definen, su importancia suele ser secundaria: se redactan de modo rutinario y se mantienen casi invariables año a año, pues son simples relaciones de las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

**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.

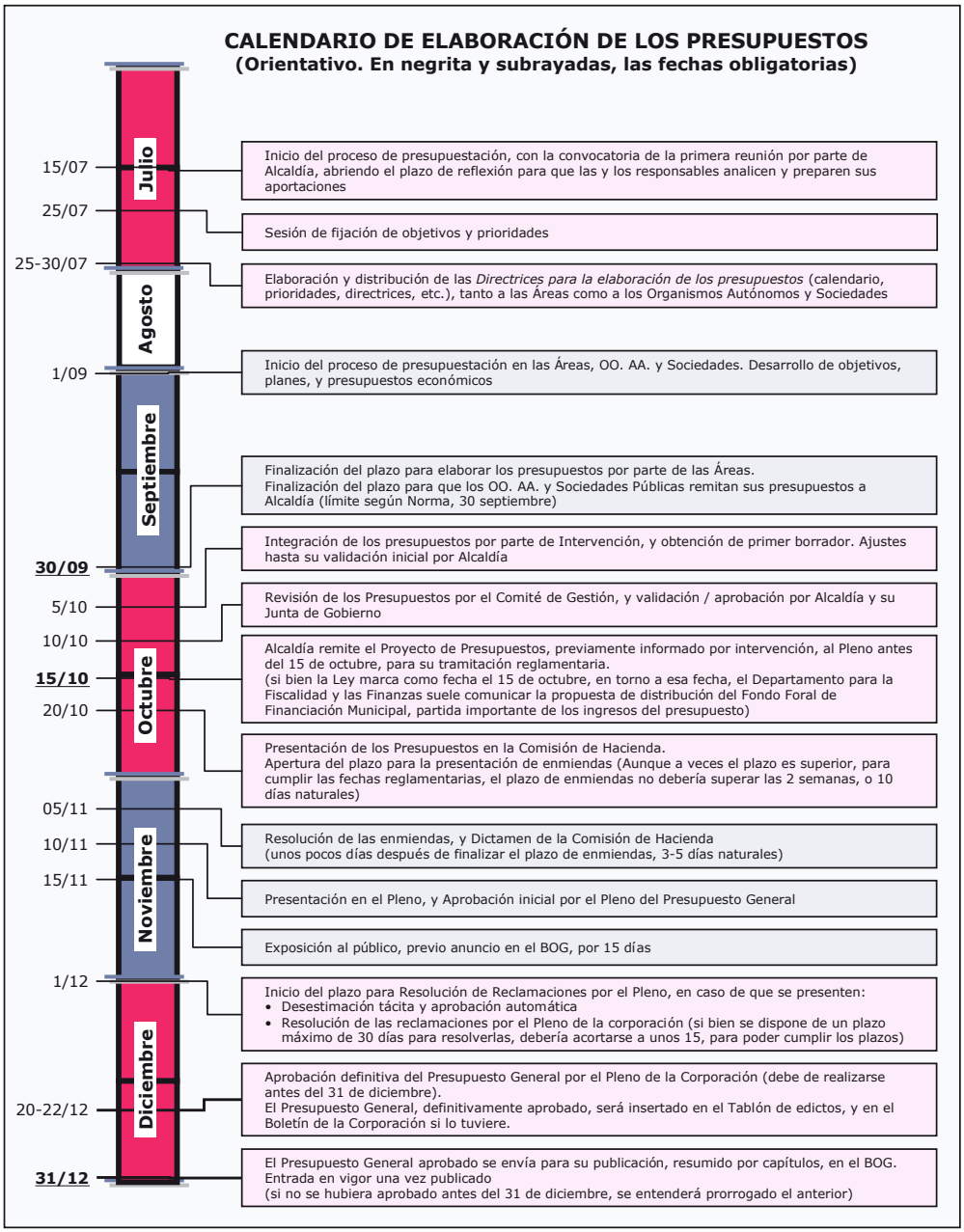
Y que se fije cada año, al inicio del proceso, el calendario concreto. Este calendario debe respetar las fechas obligatorias establecidas (Capítulo IV de la N. F. Presupuestaria):

**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:
  - 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.)
  - Impuestos como el Incremento de Valor de los Terrenos, o el de Construcciones y obras.
  - Ingresos por contribuciones especiales.
  - 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.

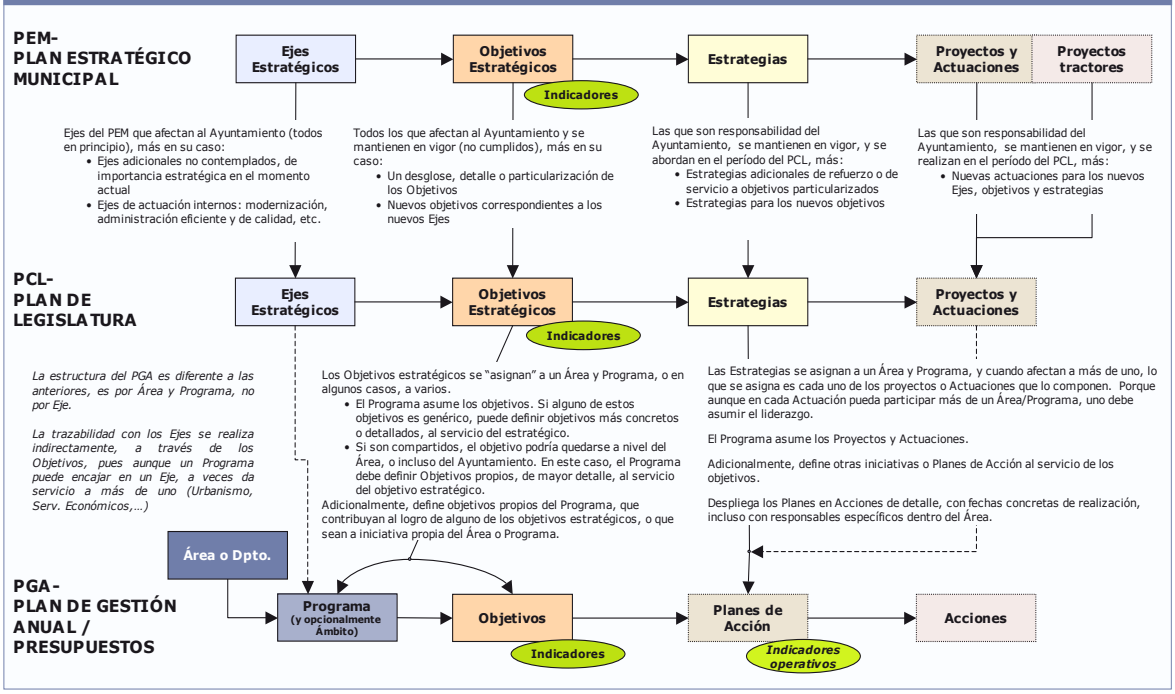
## Ficha de Definición de Actuaciones y Proyectos del Plan Anual

**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



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 comunicarlas 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).

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.

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:
  - ¿**Cuál** o cuales son los servicios prestados?
  - ¿**Quiénes** son los y las usuarias, clientela, o grupos objetivo del servicio?
  - ¿**Por qué** es necesario el programa? ¿Qué necesidades fundamentales pretende cubrir?

**Ejemplo**: Servicio de información ciudadana

- **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 …
- **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

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 resolutiva (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.

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.

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 Publicas, 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: nº de usuarios y usuarias o de beneficiarios y beneficiarias a los que hay que atender, nº 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 | | | | | |

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/reparaciones 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*

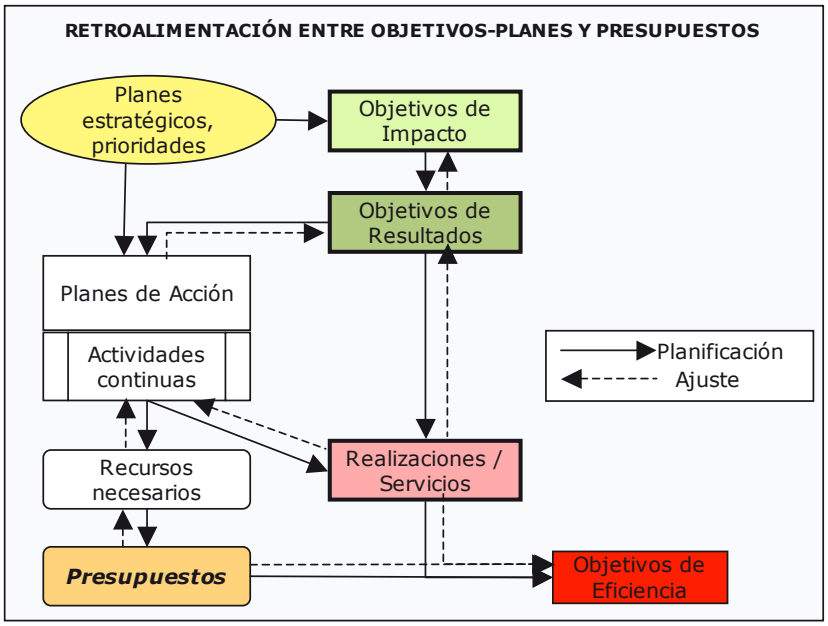
Tras la definición de sus presupuestos por las Área, Intervención realiza el análisis técnico, comprobando que la información es correcta y completa. De no ser así, solicita a las Áreas su corrección.

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.




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*

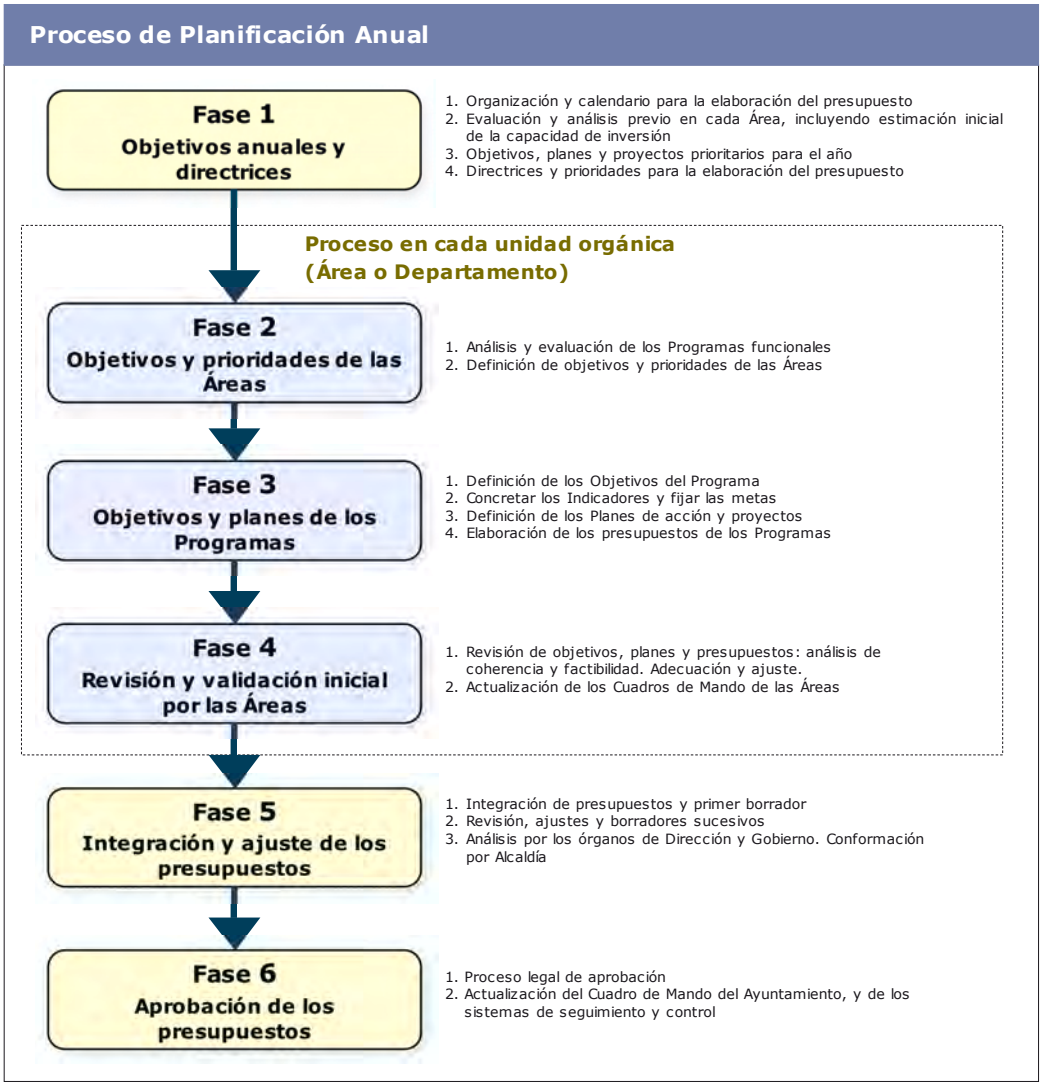
Al igual que se ha hecho en las Áreas, es tras la finalización de todo el proceso cuando procede crear o actualizar el Cuadro de Mando del Gobierno local, siguiendo un esquema similar:

- 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.

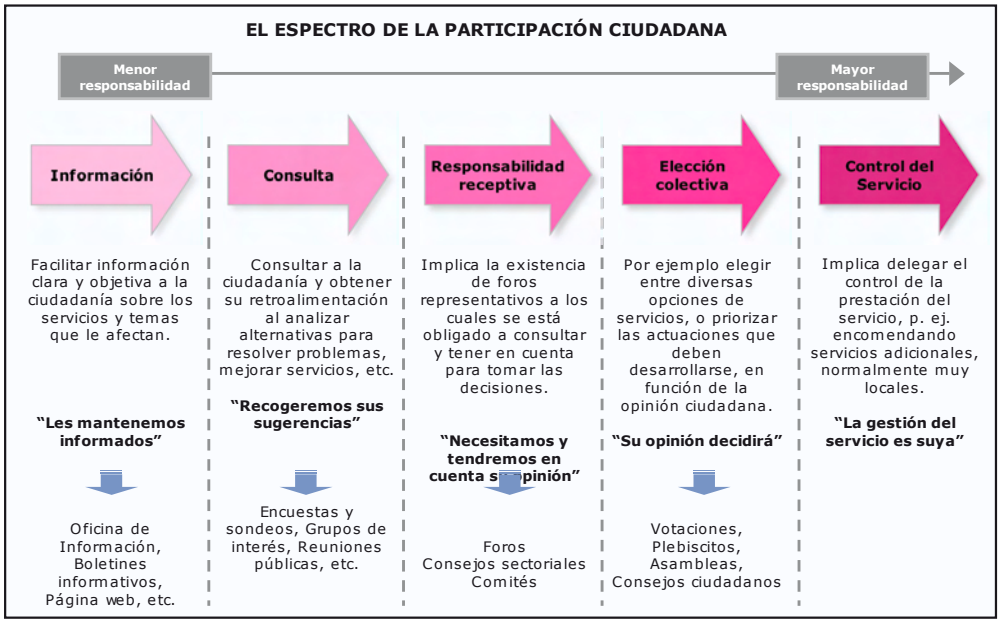



Pero como en todo, los problemas y dudas surgen en la práctica, cuando se aborda la puesta en marcha. No es sencillo, como demuestra las escasas experiencias reales, pero es un camino que hay que empezar a recorrer, para poder responder al reto que toda administración tiene de ser eficiente y aportar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

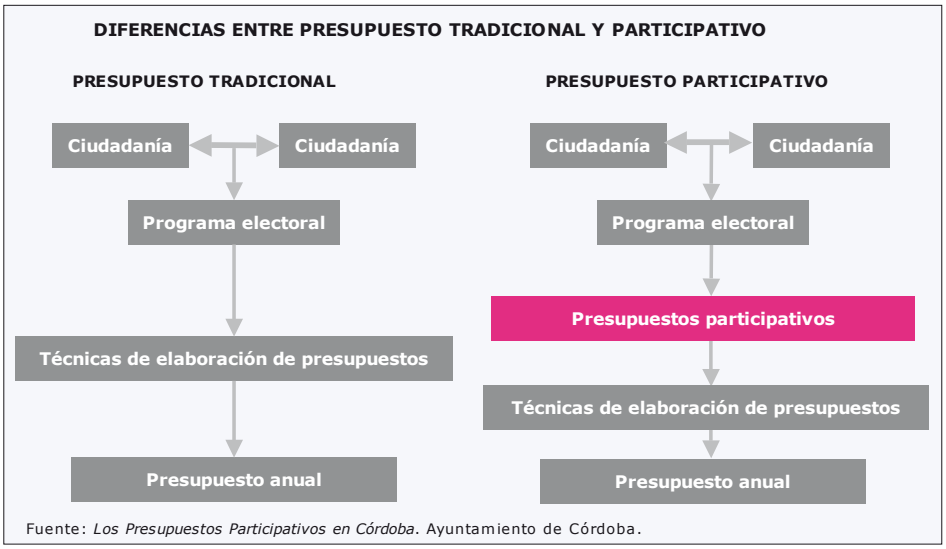
Fuente: *Recomendación Nº (2001)19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local*. Aprobada el 6-12-2001.

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.



Fuente: *Los Presupuestos Participativos en Córdoba*. Ayuntamiento de Córdoba.

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.

## ¿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.,

- 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.

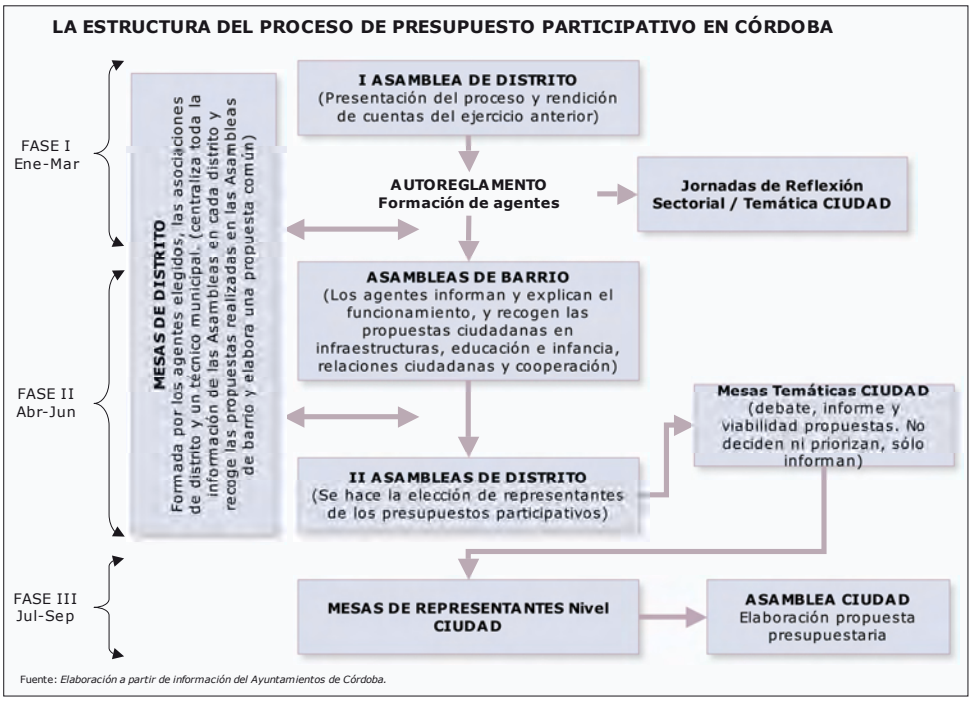
Y recogemos dos ejemplos del proceso de Presupuesto Participativo que se están aplicando actualmente. El primero, que se aproxima a los planteamientos realizados en ciudades como Donostia-San Sebastián o Segovia por tratarse de proyectos incipientes, es un proceso limitado a una parte del gasto en inversiones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

**MODELO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN Y SEGOVIA**

| Fecha | Fase | Actividades principales |
|---|---|---|
| Mayo | INFORMACIÓN | • Identificación de agentes/colectivos participantes en el Foro de la Ciudad<br>• Presentación del proyecto<br>• Capacitación de los agentes/colectivos<br>• Constitución del Foro |
| Junio | PRESENTACIÓN Y SELECCIÓN DE PROPUESTAS | • Presentación de propuestas: se pueden presentar un número ilimitado de propuestas de inversión y gastos de mantenimiento de servicios y equipamientos públicos, por parte de ciudadanos y colectivos/asociaciones.<br>• El Gobierno Municipal realiza una primera selección/valoración en base a una serie de criterios. |
| Julio / Agosto | VALORACIÓN TÉCNICA DE LAS PROPUESTAS | • Se agrupan las propuestas en grandes categorías con el objeto de facilitar el debate de prioridades.<br>• En función de su naturaleza, las propuestas se remiten a las Comisiones Técnicas para su estudio y la elaboración de un informe sobre su viabilidad técnica y del coste económico que supone su realización. |
| Septiembre / Octubre | DEBATE Y SELECCIÓN DE PRIORIDADES | • Se seleccionan las prioridades y los aspectos que guiarán el debate en el seno del Foro de la Ciudad<br>• Se lleva a cabo una reunión con los Grupos Municipales para informar y contrastar el sistema que regirá el debate<br>• Se desarrolla el proceso de debate en el seno del Foro de la Ciudad<br>• Las propuestas acordadas se trasladan al Gobierno Municipal para su incorporación en el proyecto de presupuesto del ejercicio siguiente |
| Diciembre / Enero | EVALUACIÓN | • Al finalizar el proceso se lleva a cabo una evaluación en la que los participantes debaten y contrastan propuestas que ayuden a mejorar el proceso |

Fuente: *Elaboración a partir de información pública de los Ayuntamientos de Donostia-San Sebastián y Segovia.*

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.



Fuente: *Elaboración a partir de información del Ayuntamientos de Córdoba.*

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.

# Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

*Módulo 5*

# Control de Gestión y Rendición de cuentas

# 1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, la información que han rendido las administraciones públicas sobre sus actuaciones ha sido de carácter económico y presupuestario. Una información centrada en exponer cómo se han utilizado los recursos financieros, que descansaba en la presentación de las cuentas anuales.

En muchos casos, esta información sigue siendo la única que se presenta. En el caso de las entidades locales, la Liquidación del Presupuesto y la Cuenta General son las únicas informaciones que están legalmente obligados a presentar.

Curiosamente, aunque todas las administraciones están obligadas a concretar en los presupuestos sus objetivos, la legislación no recoge la obligatoriedad de informar sobre el grado en el que dichos objetivos han sido alcanzados, aunque una interpretación responsable del marco normativo lleva necesariamente a asumirlo como un compromiso.

La rendición de cuentas es la obligación de las administraciones, y en general de cualquiera a quien se encomienda una misión, de informar, explicar y justificar las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo de dicha misión. Es la traducción más aproximada del término anglosajón "*accountability*", para el que no existe un término equivalente en castellano, pero que encierra la idea de dar cuenta pública de la gestión realizada, para asegurar que los actos y el uso de los recursos públicos responden al interés general.

**Concepto de Rendición de Cuentas**

La rendición de cuentas es el requerimiento a una organización para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas.

La rendición de cuentas favorece una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante la mejora de los mecanismos de consulta y de diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas.

Sus principales instrumentos son la provisión de información sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones, así como la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de la ciudadanía en la formación y en la elaboración de las políticas públicas.

Fuente: Nonell, R. *Transparencia y Buen Gobierno*. Icaria Editorial, 2002.

Aunque la realidad es la descrita, existe un consenso general en que las bases de la rendición de cuentas deben ampliarse más allá de la justificación contable; que el interés público exige su extensión hacia la evaluación de los resultados obtenidos y de la eficiencia alcanzada en el uso de los recursos. Los pasos dados en este sentido, comentados en el Módulo 1 (creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas, Propuesta del TVCP sobre Evaluación de las Políticas Públicas, a instancias del Parlamento Vasco, etc.) así lo atestiguan.

Pero no puede haber Rendición de Cuentas efectiva hacia el exterior sobre los objetivos y los resultados, sin un adecuado control interno de los mismos, y sin una definición previa rigurosa y clara de los objetivos, en términos de indicadores, metas, y actuaciones.

A esto último, la definición de los objetivos, están orientados los anteriores módulos de la Guía. Tras un breve análisis del marco normativo del control y rendición de cuentas, este módulo 5 trata en primer lugar el seguimiento y control interno de la gestión (por el Gobierno municipal), como base previa imprescindible para la Rendición de Cuentas, al Pleno y al exterior, que es lo que el módulo aborda después.

Aunque hacemos esa diferenciación entre control interno e información externa, en realidad existen varios planos encadenados:

1. Un seguimiento interno por parte de las gestoras y gestores, las y los responsables técnicos y políticos: Equipo de Gobierno, y las y los responsables técnicos y colaboradoras y colaboradores de cada una de las Áreas o Departamentos. Comité de gestión interna.
2. Un control y fiscalización de la actuación del Gobierno por parte de la propia entidad, por las Comisiones y el Pleno.
3. En un nivel posterior, control y fiscalización por parte de los organismos fiscalizadores externos: Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
4. Rendición de cuentas e información hacia la ciudadanía.

Y desde la perspectiva del ciclo analizado se puede hablar de:

1. Control del plan anual y los presupuestos, a través de un seguimiento operativo, que incluye tanto el seguimiento presupuestario como el de los objetivos y acciones.
2. Control plurianual, del Plan de Legislatura y/o Plan Estratégico, a través del seguimiento estratégico de los objetivos y actuaciones.

Implantar todo lo que esto supone, exige voluntad política para impulsar los cambios necesarios en el proceso de presupuestación y en los sistemas de control. Y plantea la necesidad de redefinir el rol y la responsabilidad de los actores que intervienen en la planificación, control y evaluación de las actuaciones públicas. En el reto de acercar los Ayuntamientos a la ciudadanía, la información juega un papel fundamental.

# 2. CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: MARCO NORMATIVO

## 2.1. Seguimiento de la gestión por parte del Pleno

La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 46.2 indica que "El Pleno celebra sesión ordinaria como mínimo cada tres meses, y extraordinaria, cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de los miembros de la Corporación".

Una de las principales **atribuciones del Pleno es la de controlar y fiscalizar los órganos de Gobierno municipales,** según recogen la Ley de Bases del Régimen Local y el Real Decreto 2568/1986, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

El artículo 104 del mismo Real Decreto indica que el control y fiscalización por el Pleno de la actuación de los demás órganos de Gobierno se ejercerá a través de:

- Requerimiento de presencia e información de miembros corporativos que ostenten delegación.
- Debate sobre la actuación de la Comisión de Gobierno.
- Moción de censura a la Alcaldía o Presidencia.

Indicando también que el Reglamento Orgánico Municipal podrá establecer otros medios de control y fiscalización de los órganos de Gobierno.

Por otro lado, el Artículo 64 de la Norma Foral 21/2003 Presupuestaria de las Entidades Locales, indica que "el Presidente de la Entidad local **remitirá, como mínimo trimestralmente, al Pleno de la corporación información financiera y presupuestaria** por el periodo transcurrido del ejercicio, con la estructura que el Pleno demande". Es decir, se refiere a información sobre la ejecución presupuestaria.

En resumen, no está concretada la estructura y contenido de la información para realizar el seguimiento de la gestión, debiendo ser cada ayuntamiento quien la defina.

## 2.2. Liquidación del Presupuesto y Cuentas Anuales

Sí está reglamentado todo lo relativo a la Liquidación del Presupuesto y las Cuentas Anuales, siendo las normas básicas que lo regulan la Norma Foral 21/2003, de 19 de diciembre, presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Gipuzkoa, y el 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.

Respecto a su contenido, es paradójico que siendo obligatoria la definición de objetivos en los programas presupuestarios, no lo sea informar sobre su cumplimiento ni en la Liquidación ni en las Cuentas Anuales.

## LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

Ejecutándose el presupuesto durante el año natural, la confección de los estados de la liquidación debe realizarse antes del 31 de Marzo del ejercicio siguiente, y aprobarse por la Alcaldía-Presidencia, previo informe de Intervención, dando cuenta al Pleno.

La liquidación del presupuesto pone de manifiesto:

- Con relación al presupuesto de Gastos, y por cada partida presupuestaria, los créditos iniciales, sus modificaciones y los definitivos, los gastos autorizados y comprometidos, las obligaciones reconocidas, los pagos ordenados y los realizados.
- Con relación al presupuesto de Ingresos, y para cada concepto, las previsiones iniciales, sus modificaciones y las previsiones definitivas, los derechos reconocidos y anulados, así como los recaudados netos.

**Contenido de la Liquidación del Presupuesto**

La Liquidación de los Presupuestos de las Entidades Públicas estará formada por:

1. Liquidación del presupuesto del ejercicio, integrada por:
   - Cuentas Resumen.
   - Estado de ingresos del ejercicio corriente.
   - Estado de gastos de créditos de pago.
   - Estado de gastos de créditos de compromiso.
2. Estado de las variaciones de los presupuestos cerrados, con expresión de las producidas en el ejercicio sobre los derechos a cobrar y las obligaciones a pagar.
3. Estado de saldos de deudoras y deudores y acreedoras y acreedores no presupuestarios, incluidos los pagos e ingresos pendientes de aplicación.
4. Saldo total de acreedoras y acreedores por devoluciones de ingresos indebidos existente al cierre del ejercicio.
5. Cuenta de tesorería del ejercicio.
6. Acta de arqueo al cierre mostrando los fondos de las distintas cuentas y sus conciliaciones.
7. Análisis de los derechos pendientes de cobro cuya realización en el ejercicio siguiente al que se liquida se estima difícil o imposible.
8. Análisis de las desviaciones de financiación en gastos con ingresos afectados.
9. Resultado presupuestario del ejercicio, distinguiendo el generado por el presupuesto que se liquida y por los presupuestos cerrados.
10. Remanente de tesorería al cierre del ejercicio.

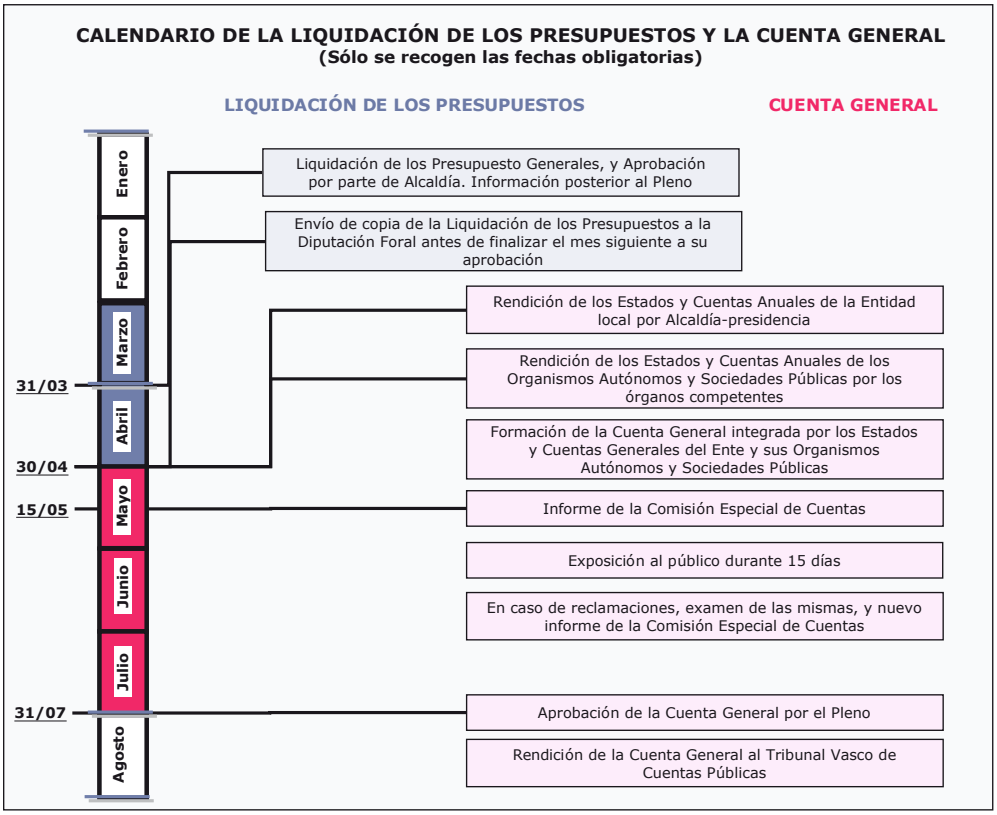
## LA CUENTA GENERAL

La Cuenta General, integradas por la Cuenta de la entidad local, las de sus Organismos Autónomos, y las de sociedades públicas en las que la participación de la Entidad sea superior al 50% del capital social, debe ser rendida por la Alcaldía antes del 31 de abril, y aprobada por el Pleno, tras su exposición pública, antes del 31 de julio.

**Contenido de la Cuenta General**

1. Balance de Situación. Recoge por un lado los bienes y derechos que constituyen el Activo, y por otro lado, las obligaciones y recursos propios que forman el Pasivo.
2. Cuenta de Pérdidas y Ganancias. Comprende los ingresos y gastos del ejercicio, incluyendo la diferencia entre los ingresos y gastos desde el punto de vista económico patrimonial.
3. Memoria. Completa la información recogida en el balance y en la cuenta de pérdidas y ganancias, ampliándola y haciendo recomendaciones al respecto. La Memoria incluirá:
   - El Cuadro de Financiación, que contiene en términos de flujo los recursos obtenidos al principio y al final del ejercicio.
   - El estado de la deuda. Refleja las operaciones de creación, amortización, pago, exclusión y conversión de la deuda, así como las operaciones de reconocimiento, pago y extinción de los intereses devengados.
   - Un anexo que relacione la liquidación del Presupuesto con la Contabilidad General.
   - La Liquidación del Presupuesto.
4. Los anexos a los Estados Anuales, que serán:
   - Balance de Comprobación.
   - Estado de modificaciones de créditos.
   - Estado de situación y movimiento de valores.

El siguiente esquema recoge el proceso de liquidación del Presupuesto y Cuentas Anuales.



# 3. CONTROL DE GESTIÓN INTERNO

## 3.1. Enfoque y objetivos del control de gestión interno

El control de gestión que suele realizarse en la administración local es fundamentalmente un control basado en la ejecución presupuestaria.

Pero siendo muy importante, el control no puede limitarse al seguimiento presupuestario, pues esta es el reflejo de todo el conjunto de actuaciones (y omisiones) que se realizan. Muchas veces, una ejecución presupuestaria por debajo de las previsiones es la consecuencia de retrasos y problemas en el desarrollo de las actuaciones, y un control eficiente debe ser capaz de identificar estos problemas con antelación suficiente.

En el módulo 4 se ha querido transmitir la importancia de concretar los objetivos y los planes de acción de cada Área y Programa funcional. La ficha descriptiva de los Programas funcionales recogería los hitos intermedios de avance y control de cada plan, de forma que pueda luego realizarse su seguimiento. En la ficha también se concretarían los objetivos, en términos de indicadores de seguimiento y metas de los mismos.

El seguimiento de planes y acciones es un modelo de control similar al de un control de proyectos. Se trata de realizar un seguimiento que permita reaccionar ante problemas cuando aún no es tarde. Y que permita reajustar, e incluso cambiar los planes sobre la marcha, para adaptarlos a situaciones no previstas, a cambios en las prioridades, etc.

Este modelo de seguimiento y adaptación permanente, exige contar con un sistema de información que alimente el proceso en toda su extensión, que permita, además del seguimiento presupuestario habitual, llevar a cabo un seguimiento operativo paralelo de las actuaciones importantes desarrolladas, y un seguimiento de los indicadores.

Es decir, el sistema de información para la gestión estaría formado por tres elementos:

- El seguimiento presupuestario.
- Los indicadores de los Programas, y los Cuadros de Mando de las Áreas y del Ayuntamiento.
- El seguimiento de los planes de acción y proyectos, su situación y avance respecto a lo planificado, de modo que puedan definirse acciones de reconducción o cambio.

Estos tres elementos son tres facetas de una misma realidad, que no pueden verse de modo independiente, sino que conforman entre todos un **Control de Gestión Integral**: el avance de los proyectos y los recursos que se están empleando en su desarrollo, cualificado con indicadores clave de actividad (usuarias y usuarios atendidos, beneficiarias y beneficiarios, etc.) que ayudan a explicar la evolución del gasto, y con indicadores de resultado que muestran si las actuaciones están teniendo el efecto deseado, están siendo eficaces.

El objetivo de este tipo de seguimiento no es el control en sí mismo, sino el que los directivos y empleados públicos estén orientados hacia la consecución de los objetivos; que el propio sistema de seguimiento les permita el aprendizaje, individual y organizacional, y la mejora de sus capacidades de gestión (planificación y desempeño).

**Objetivos del Control de Gestión interno**

El control debe estar orientado a:

1. Garantizar la consecución de los objetivos definidos, a través de la identificación de las desviaciones, tanto a nivel global como en cada Área de la organización, y la definición e implantación de acciones de reconducción y de mejora.
2. Promover un estilo de dirección y gestión enfocado a resultados, que sea capaz de orientar e involucrar a todas las personas hacia el logro de los objetivos definidos.

Definidas las estrategias, los planes y los presupuestos, durante el año se van ejecutando las actuaciones previstas, evaluando al mismo tiempo en qué medida se logran los objetivos. Un seguimiento continuo de este tipo, debe posibilitar la reacción ante situaciones desviaciones y problemas con repercusión significativa sobre los objetivos.

Esto sólo es posible si quien ejecuta las acciones y conoce los problemas es quien responsablemente realiza el seguimiento y toma directamente las medidas para las que está capacitada y capacitado, manteniendo informado de la situación a la organización, al responsable del Servicio o Área concreta. Este tipo de funcionamiento, una vez asimilado, es también una sólida plataforma para la participación e implicación de las personas.

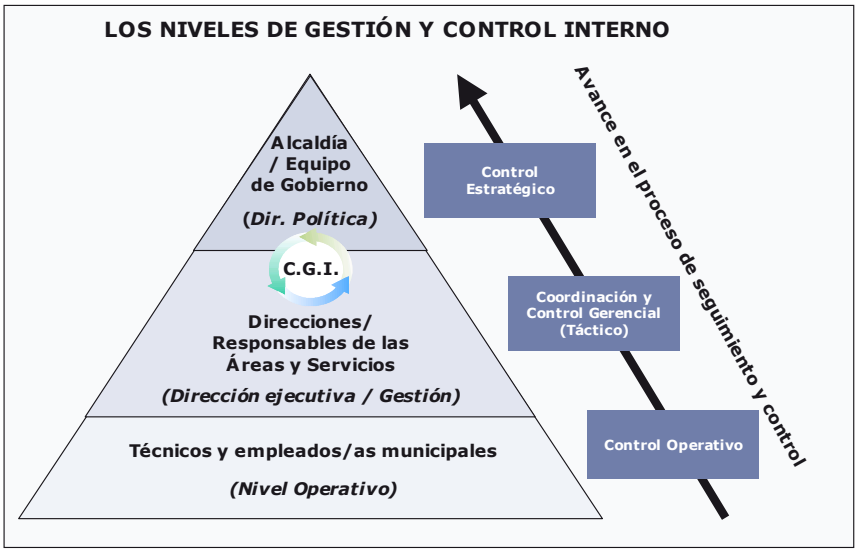
Los distintos niveles de la organización conllevan a su vez, distintos niveles de gestión, y por tanto de seguimiento: un seguimiento de carácter más estratégico a nivel político, centrado en la evolución de los objetivos estratégicos y en los proyectos y planes prioritarios, y de carácter más táctico y operativo a nivel técnico.

En las entidades locales existe una fuerte división del trabajo, con Áreas cuyas actuaciones tienen aparentemente poco que ver unas con otras. Pero cada vez son más los aspectos de tipo transversal que es necesario coordinar. Algunos ejemplos son:

- Implantación de la Agenda 21 local.
- Actuaciones en inmigración, con participación de Servicios sociales, Educación, etc.
- Planes de mejora de la calidad que afectan a múltiples Áreas.
- Actuaciones hacia jóvenes, participando Juventud, Deportes, Servicios sociales, etc.
- Actuaciones en Gestión de Personas, que involucran a todas las direcciones.
- Etc.

La coordinación entre los distintos niveles y Áreas se convierte así en un elemento vital para la gestión. Esto hace preciso contar unos mecanismos y cauces que permitan cohesionar y coordinar todos los planos de la gestión municipal, relacionando la dirección política y la ejecutiva, y las diferentes Áreas de gestión entre sí.

El órgano que puede desarrollar esta función es el Comité de Gestión Interna (ver modulo 6), u otro órgano similar.




## 3.2. Procedimiento de control

El proceso de control se inicia al comienzo del ejercicio, que es cuando se empiezan a ejecutar las acciones y tareas previstas en el Plan de Gestión. Loas y los responsables de cada plan y de cada acción informan, con la periodicidad establecida en cada caso, del avance de las acciones, y de los posibles problemas y desviaciones que se puedan estas dando (y sus causas) en la hoja de descargo para su seguimiento.

También de modo periódico, se va recogiendo información real de cada uno de los indicadores definidos. Cada indicador tendrá definido una y un responsable de cumplimentación de la información (puede coincidir con la propietaria y propietario o responsable del indicador, pero no siempre es así), y una periodicidad.

Por otro lado, el sistema de gestión económica proporciona información sobre la situación presupuestaria, información que en muchos Ayuntamientos es accesible o consultable en cualquier momento, con flexibilidad.

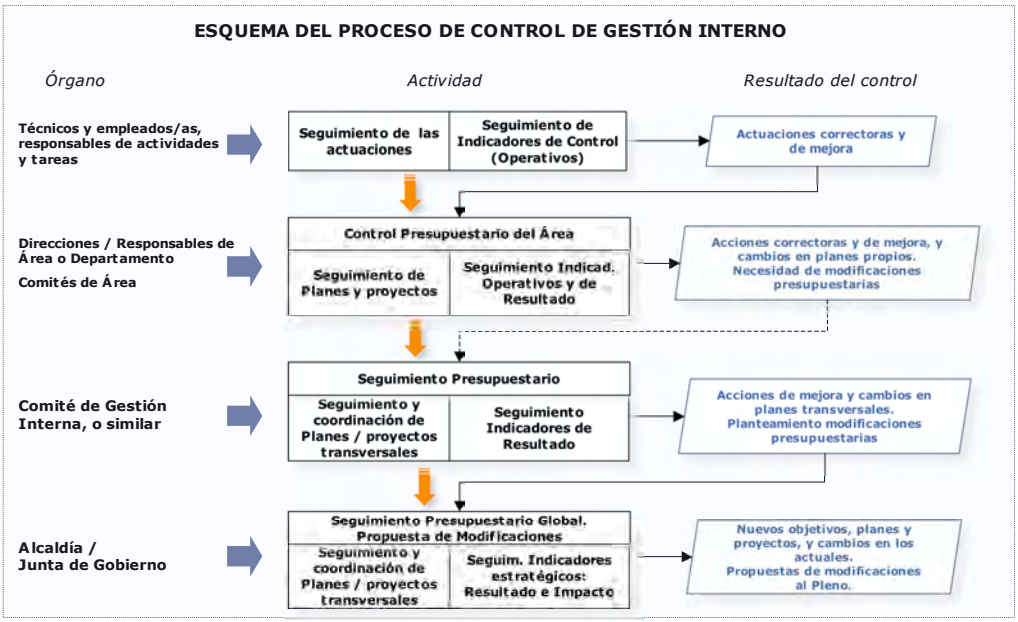
Toda esta información, junto con la información que el entorno, la ciudadanía y la sociedad local "emiten" (problemas surgidos, nuevas necesidades, situaciones de crisis o alarma social) y cuya captación es una de las principales funciones de las y los responsables políticos, debe permitir hacer un adecuado seguimiento estratégico y operativo de la entidad y de sus Áreas y Servicios.

Este proceso de control, de modo esquemático, podría ser algo similar a lo siguiente:

1. Un seguimiento y descargo individual, de las responsabilidades de cada persona.
2. Con la información anterior, y el análisis de su Cuadro de mando y su control presupuestario, las y los responsables técnicos de las Áreas (con la participación en su caso de cada responsable político), analizan problemas, retrasos, evalúan alternativas, y toman decisiones, hasta el nivel de sus competencias. Si existen Comités de Área, este seguimiento y toma de decisiones puede ser compartido.

3. El Comité de Gestión realiza un control de la gestión global, centrándose en los ámbitos comunes y transversales, y en los temas que se le hayan trasladado desde las Áreas. Algunas de las decisiones que pueden tomarse en su seno son:
   - Eliminación de barreras que dificultan el avance los planes.
   - Medidas para mejorar la coordinación entre las distintas Áreas y Servicios.
   - Redefinición de planes, en plazos y/o contenido, especialmente los de tipo transversal e interdepartamental.
   - Propuestas o necesidades de reasignación de recursos, de dotación de recursos adicionales, o de disponibilidad o liberación (para su análisis por Alcaldía y/o Junta de Gobierno).
4. Finalmente, la Junta de Gobierno, o Alcaldía si la urgencia de las decisiones lo exige, se centra en analizar y debatir los temas de trascendencia estratégica que le plantea el Comité de Gestión, y otros que considere oportuno, así como en analizar las modificaciones presupuestarias que se le trasladan, tomando las decisiones oportunas o trasladándolas al Pleno, en función de su naturaleza. Una parte importante de su tiempo se dedica al análisis de la información suministrada por el Cuadro de Mando Municipal (indicadores estratégicos), de forma que, en caso de detectarse desviaciones entre los objetivos previstos y los que se van alcanzando, pueda intentar reconducirse, lo cual supone a menudo la reformulación de los planteamientos y orientaciones políticas sobre los que descansan los objetivos y estrategias definidos.

El esquema siguiente sintetiza estos puntos.




## 3.3. Control presupuestario

La información económico-presupuestaria es habitualmente la única información estructurada que se utiliza para el seguimiento de la gestión por parte de los órganos internos. Aunque normalmente existe información operativa, de detalle, que cada Servicio o Departamento utiliza, poca de esa información se extrae y se resume con criterios de relevancia, y "asciende" hacia los órganos gestores, pues no está establecido un sistema que lo articule.

Y la información económico-presupuestaria es también la única información de control de gestión formalmente obligatoria. Por ello, éste suele ser un campo habitualmente bien cubierto: el sistema de gestión económica de que disponen los ayuntamientos soporta este control presupuestario de modo satisfactorio.

Pero una eficaz gestión presupuestaria no consiste sólo en conocer cual es la situación. El presupuesto recoge los recursos autorizados: no se pueden superar, pero tampoco deben quedar recursos ociosos, siempre que existan proyectos de interés y necesidades a atender. El objetivo de gestionar eficientemente obliga a realizar una gestión activa de los recursos económicos, del presupuesto. Entre otras cosas esto exige:

- Una contabilidad al día, que permita conocer la situación real del momento, no la de hace semanas.
- Una agilización de los circuitos de tramitación de gastos: informar de las autorizaciones y disposiciones, en temas que muchas veces se retrasan, como las certificaciones de obras.
- Una gestión sistemática, controlada y ordenada, de las previsiones de gasto, o estimaciones de ejecución al cierre, sobre todo cuando se entra en los últimos meses del año.
- Y especialmente poder tramitar en plazo los expedientes de modificaciones de créditos correspondientes.

A estos últimos puntos debe prestarse especial atención. Es necesario que las y los responsables de las Áreas y programas revisen sus presupuestos de ejecución de modo realista, al menos una vez y antes de entrar en el último trimestre del año, con objeto de que puedan tomarse, cuanto antes, las medidas que se consideren oportunas.

Se dispone para ello de toda la información de ejecución presupuestaria que la aplicación de gestión económica (SIGE) suministra. A partir de ella, puede solicitarse a las Áreas una actualización de sus previsiones de ejecución, que puede concentrase en las partidas de inversión y en otras en las que puedan existir desviaciones significativas (transferencias de capital y/o corrientes, etc.) Esto permitiría analizar posibles modificaciones de créditos con tiempo suficiente para tramitarlos.

## 3.4. Seguimiento de planes de acción y proyectos

Un sistema de control de gestión completo, conlleva la necesidad de controlar el grado de desarrollo de las acciones previstas en el Plan Anual, de manera que pueda hacerse un seguimiento efectivo del mismo a lo largo del ejercicio, identificando desviaciones y reconduciendo la situación en la medida de lo posible.

Esto supone llevar a cabo un proceso continuo de seguimiento por parte de cada responsable, y de información de la situación a los niveles superiores, y en general, a todos los órganos interesados en su conocimiento.

Puede argumentarse que un sistema de este tipo no es necesario, que cada cual ya sabe lo que tiene que hacer, y que hay una relación continua con las y los responsables inmediatos, a los que se les informa de la situación de los proyectos y planes en curso. Que aunque esta información no esté normalizada ni sea sistemática, para organizaciones pequeñas, es suficiente.

Pero un Ayuntamiento, aunque sea pequeño, es una organización compleja. Existen muchas Áreas, aparentemente no relacionadas pero cada vez con mayores necesidades de coordinación, con temas interdepartamentales y transversales cada vez con más peso. Las y los responsables técnicos y políticos, necesitan estar informados y tener un conocimiento global de la situación, de todas las Áreas, pues muchas de las decisiones a tomar durante el año (cambios de prioridades, liberación de recursos para necesidades urgentes, etc.) sólo pueden tomarse desde una comprensión global del “estado del Ayuntamiento”.

Este seguimiento consiste simplemente en informar de la situación de los planes y proyectos en curso, lo que suele llamarse descargo de las responsabilidades propias, dejando evidencia escrita de ello, y poniéndola a disposición de quien necesita conocer esa situación. Esto supone:

- Informar si las acciones se han realizado en las fechas previstas.
- Incorporar cambios a las acciones, incluyendo nuevas, eliminando las que no tengan sentido, etc.
- E informar de aspectos adicionales, cualitativos o cuantitativos, de interés para el mejor conocimiento de la situación y la marcha futura del plan.

En línea con los conceptos de autocontrol y trabajo en equipo, en los niveles de gestión más operativa –responsables de las acciones– habrá un seguimiento y descargo individual de los objetivos y ámbitos propios de responsabilidad, adaptado a la periodicidad que cada acción exija. Los niveles superiores, responsables de Servicios o Áreas, podrán mediante dichos descargos conocer la situación de cada plan, identificando aquellos que puedan exigir acciones de ajuste.

Si se cuenta con alguna herramienta informática que permita realizar este seguimiento, la tarea de control se facilita bastante: el descargo que una persona realiza puede ser consultado on-line por las y los responsables; los retrasos aparecen resaltados, la situación de las acciones, su grado de avance, puede "consolidarse" hacia arriba, mostrando el avance global del plan o proyecto en su conjunto, etc.

Si no se dispone de herramienta específica, habrá que definir fórmulas sustitutivas, normalmente mediante hojas excel, tablas con tareas y fechas, etc., que se actualicen y se hagan accesibles para quien lo necesite.

El ejemplo siguiente de una hoja de situación o de descargo da una idea más gráfica de lo que dicho.

### El seguimiento operativo

El seguimiento operativo de las acciones recogidas en el Plan Anual de la entidad conlleva el descargo periódico por parte de cada responsable de la situación de cada acción. A modo de ejemplo, la hoja de descargo podría recoger la siguiente información:

| | |
|---|---|
| **Plan de Acción:**<br>**1. Adaptar la normativa y procedimientos internos a la situación surgida tras el nuevo Plan Gerontológico** | **Responsable:** Técnica de Servicios Sociales<br>**Fecha de revisión:** 31/03/08 |
| **Resultados reales:**<br>Hemos tenido dificultad para fijar una fecha para reunirnos con el Departamento de Planificación.<br>Pese a ello, la acción se está desarrollando de acuerdo a lo previsto. El retraso no repercutirá en los plazos finales. | **Acciones a tomar / implicaciones para el futuro:**<br>Queda pendiente que se inicie definitivamente el desarrollo y puesta en marcha del Plan |

| Acción / Tareas | Responsable | Fecha Plan | Fecha real | Observaciones |
|---|---|---|---|---|
| 1. Conocimiento de los planes en vigor, y Plan de adecuación | | Feb 08 | | En marcha |
| 1.1. Conocer el Plan Gerontológico en vigor | Técnico A | Ene 08 | Ene 08 | Ok. Documento de análisis |
| 1.2. Mantener una reunión con el Departamento de Planificación de Diputación responsable del Plan. | Técnico A | Feb 08 | Mar 08 | Ok. Con cierto retraso |
| 1.3. Participar en la puesta en marcha del nuevo Plan | Técnica Servicios Sociales | Mar 08 | Abr 08 | Aún no se ha puesto en marcha |
| 1.4. Definir un Plan de adecuación del Ayuntamiento | Técnica Servicios Sociales | Mayo 08 | | |
| 2. Nueva Ordenanza reguladora del SAD | | Dic 08 | | |
| 2.1. Desarrollar propuesta de nueva Ordenanza | Responsable Servicio | Jun 08 | | |
| 2.2. Presentar la propuesta a la Comisión de Bienestar Social, y posteriormente al Pleno Municipal, y aprobación | Responsable Servicio | Sep 08 | | |
| 2.3. Definir un Plan para que pueda entrar en vigor en 2009 | Concejalía de Bienestar Social | Oct 08 | | |

## 3.5. Seguimiento de objetivos: Cuadros de Mando

El control presupuestario y el control de las acciones y planes, de cuanto y en qué se gasta, debe complementarse con información que permita ver qué se está consiguiendo con ello. Si los objetivos se van alcanzando.

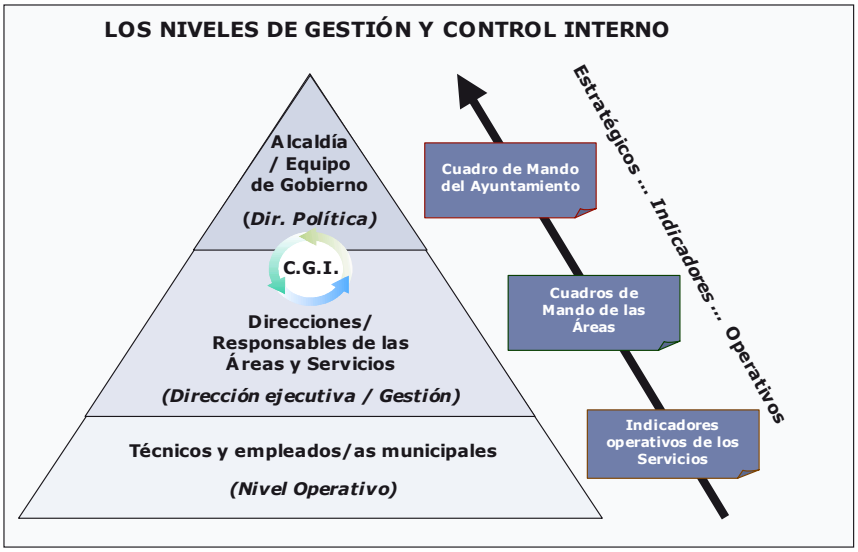
El Cuadro de Mando es la herramienta que permite realizar este seguimiento. El análisis de los indicadores estratégicos debe permitir detectar aquellas situaciones que no responden a lo previsto, bien porque la realidad actual no se corresponde con las hipótesis sobre las que se diseñaron las actuaciones, bien porque dichas actuaciones no surten los efectos previstos, o porque no se están ejecutando conforme a los planes.

Ya se ha comentado la conveniencia de contar con Un Cuadro de Mando Municipal, para el seguimiento de los objetivos prioritarios, clave o estratégicos, y de Cuadros de Mando de las Áreas o Departamentos.

El control de la gestión exige una cierta profundidad en el análisis, y un seguimiento continuo. Por eso, cuando los indicadores principales de alguno de los objetivos son de carácter anual, puede ser conveniente complementarlos con otros indicadores adicionales, más operativos, que permitan hacer un seguimiento más continuo, mensual o trimestral.

En los Cuadros de Mando de las Áreas, los indicadores serán más operativos, más pegados a los servicios prestados y actividades realizadas. Y en la mayoría de los casos, los indicadores no serán sólo de resultados: se incluirán indicadores de realizaciones (volumen de servicios, número de usuarias y usuarios atendidos, etc.) e indicadores de recursos y eficiencia, que complementen y ayuden a situar en contexto los indicadores de resultados.

Y aunque en el Plan Anual/Presupuesto se definan metas sólo para el total del año, esto no tiene porqué ser obligatoriamente así, y cuando esté justificado se deberían definir metas intermedias. Y en cualquier caso, hacer un seguimiento más cercano, trimestral por ejemplo, de aquellos indicadores que su naturaleza lo permita.



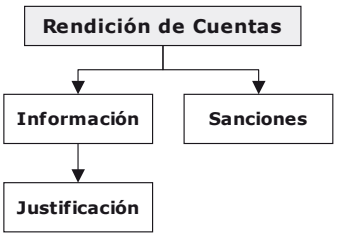
# 4. RENDICIÓN DE CUENTAS

## 4.1. Conceptos generales

La rendición de cuentas surge de la necesidad de controlar un poder que ha sido delegado: se elige a las y los gobernantes y se les capacita para que gobiernen, y a la vez, se les obliga a cumplir unas normas y a informar sobre sus actuaciones.

**Los elementos básicos de la Rendición de Cuentas**

Tres son los elementos en los que se basa la rendición de cuentas: información, justificación y sanciones. La rendición de cuentas involucra el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación "comprensible" y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder. En el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos.




**Información**: Supone que las funcionarias y funcionarios públicos informen de sus acciones y decisiones (dimensión informativa de la rendición de cuentas)

**Justificación**: Pedir que expliquen sus decisiones, las razones por las que las han tomado, y que argumenten que dichas razones responden al bien público (dimensión argumentativa de la rendición de cuentas)

**Sanciones**: supone asegurar el cumplimiento de las normas mediante la capacidad de imponer sanciones. Desde una perspectiva global, debe considerarse aquí también la capacidad de premiar o castigar el desempeño de las y los gobernantes: entre otros, con las mociones de censura por parte del Pleno, y con el voto en las elecciones por parte de la ciudadanía (dimensión sancionadora de la rendición de cuentas)

Fuente: Schedler, A. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI, 2004.

Cuando se habla de rendición de cuentas, se habla de un proceso de información y explicación integral, que afecte a todos los ámbitos de actuación. Aunque son importantes, no deben entenderse como rendición de cuentas las actividades continuas de comunicación que se realizan en todos los Ayuntamientos, como informar de las obras en curso, de los nuevos planes, o de los resultados de una determinada campaña.

Además de la tradicional rendición de cuentas económica y presupuestaria que supone la Liquidación y las Cuentas Anuales, es también frecuente que se elaboren Memorias de las diferentes Áreas y Servicios. El problema con estas Memorias es que:

- Tienen la forma de un recuento o relación de las actividades realizadas durante el ejercicio, en la mayoría de los casos sin una fijación previa de compromisos, y por tanto sin una evaluación del cumplimiento de objetivos. Por tanto, con un cierto sesgo muchas veces de marketing y comunicación, más que de información.

- Y que son a voluntad, siendo habitual que unas Áreas publiquen Memorias y otras no. Raro es el caso en que la Memoria cubre todas las Áreas. Se pierde así el hilo conductor que integre todas las actuaciones y dé sentido estratégico al quehacer del gobierno municipal en su conjunto.

Aparte de esta, poca información más se rinde periódicamente. Acaso, las evaluaciones de Planes Estratégicos y de Legislatura, muchas veces con la misma limitación que la comentada respecto a las Memorias, y que se ha mencionado en el Módulo 3: la poca concreción de los objetivos hace perder valor a la evaluación, pues muchos objetivos se alcanzan parcialmente, pero no se sabe en qué grado.

Por otro lado, las destinatarias y destinatarios de la información pública no son sólo los órganos fiscalizadores u otras administraciones superiores. La amplitud de destinatarias y destinatarios es mayor, y alcanza a todos los grupos de interés (*stakeholders*) potencialmente interesados en la marcha de la entidad, incluyendo a la ciudadanía.

Atendiendo a la naturaleza pública de las operaciones realizadas por los entes locales, los demandantes de información serán todos aquellos colectivos que se vean afectados por la actividad económico-financiera desarrollada por los entes públicos:

**Destinatarios y Requisitos de la Información Contable (según el Plan General de Contabilidad Pública)**

La información contable… debe ser accesible a una pluralidad de agentes económicos y sociales. Entre los destinatarios de la contabilidad pública se abre una gama muy amplia de colectivos, desde los órganos de gobierno de las entidades a los mismos ciudadanos como tales, pasando por las empresas y organizaciones patronales, trabajadores y sindicatos, suministradores de bienes y servicios, prestamistas y otros acreedores, responsables de la política económica, financiera y fiscal a sus diferentes niveles, parlamentos y otras asambleas, legislativas o no, órganos de control externo dependientes de aquéllos, y en general, cuantos colectivos se vean afectados de una u otra manera por la actividad económico-financiera del sector público, que prácticamente son, por una u otra razón, y desde diferentes ópticas, todos los que componen el tejido político, económico e institucional de la sociedad.

Este amplio espectro puede sintetizarse en los grupos siguientes:

- Órganos de representación política: Asambleas Legislativas, Plenos de las Diputaciones, Ayuntamientos y demás Corporaciones Locales.
- Órganos de gestión, encargados de las distintas administraciones públicas.
- Órganos de dirección y gestión de las Sociedades y Empresas públicas.
- Órganos de control externo (Tribunales de Cuentas) y órganos encargados del control interno en sus múltiples acepciones: financiero, de legalidad, de eficiencia y eficacia, etc.
- Entidades privadas, asociaciones y ciudadanos interesados en la “res pública”

Las necesidades de información de cada uno de los distintos grupos de destinatarios, e incluso dentro del mismo grupo, son muy diversas, tanto en la cantidad de información a suministrar como en su presentación. La contabilidad pública debe satisfacer a los distintos destinatarios, suministrando la información con la estructura y en el momento preciso….

Dos son por tanto los principales problemas con la rendición de cuentas:

1. Salvo excepciones, la información que se aporta es de naturaleza contable, por lo que sólo puede evaluarse el cumplimiento formal y de la legalidad. Hay poca o ninguna información que permita **evaluar el desempeño y los resultados obtenidos, la eficacia y eficiencia** de la administración.
2. Al ser de tipo financiero, la ciudadanía media tiene problemas para entenderla e interpretarla, pierde interés en ella. Es necesario **adaptar la información en función del público objetivo, para facilitar su interpretación** y comprensión.

Estos son los dos desafíos fundamentales. Responder a ellos supone revalorizar la información pública, de forma que sea capaz de responder a preguntas como: ¿Cuáles son los objetivos prioritarios? ¿Qué se ha hecho con los recursos?, ¿Se han alcanzado los objetivos previstos?, ¿Se ha cumplido el programa electoral? ¿Cómo ha avanzado el municipio en su desarrollo económico, social, medioambiental, etc.?

Existen por tanto distintos planos en la rendición de cuentas, que condicionan su contenido, y que obligan a adaptar la información a suministrar en cada caso:

- Una y uno es la destinataria y destinatario.
- El otro, el momento, o lo que es lo mismo, el plazo de tiempo sobre el que se rinde cuentas: todo un año, una legislatura, o incluso momentos intermedios.

**Destinatarias y destinatarios e información de la Rendición de Cuentas en un Ayuntamiento**

| Ámbito | Destinataria/o | Información |
|---|---|---|
| Interno | Comisiones Informativas (Hacienda o similar, Comisión Especial de Cuentas)<br>Pleno de la Corporación | • Información financiera y presupuestaria (al menos trimestral)<br>• Liquidación del Presupuesto y Cuentas Anuales (anual)<br>• Informe de gestión o de resultados (anual), formando parte de las Cuentas Anuales<br>• Balance o evaluación del Plan de Legislatura (bienal) / Plan Estratégico (según horizonte cubierto) |
| Externo | Diputación Foral y Tribunal Vasco de Cuentas | • Liquidación del Presupuesto y Cuentas Anuales (anual)<br>• Informe de gestión o de resultados (anual), formando parte de las Cuentas Anuales |
| | Sociedad (ciudadanía y grupos de interés) | • Informe de gestión o de resultados (anual), junto con un resumen ad-hoc "amigable", de las Cuentas Anuales<br>• Balance o evaluación del Plan de Legislatura (bienal) / Plan Estratégico (según horizonte cubierto) |

De toda la información anterior, la información presupuestaria trimestral, y la Liquidación y Cuentas Anuales, son obligaciones legales. El que denominamos Informe de Gestión o de Resultados, debería ser asumido como una obligación, aunque no lo es formalmente. Y la evaluación o Balance del Plan de Legislatura y/o Estratégico, es una información que probablemente nunca será obligatoria, pero que siendo consecuentes, es necesaria.

Como se deduce de este análisis, la rendición de cuentas es una tarea compleja y de largo plazo, cuya consolidación requiere de decisión política y del apoyo de sucesivos gobiernos. Y requiere dedicarle recursos, sobre todo al principio, hasta que el modelo de rendición de cuentas definido se integra como tarea cotidiana. Y sobre todo, requiere mantener una coherencia en las formas y en el tiempo, porque también la ciudadanía como parte implicada, precisa de un periodo de asimilación y aprendizaje. Cada Ayuntamiento, deberá ir dando forma a su modelo de rendición de cuentas.

## 4.2. Información durante el año

Un Ayuntamiento tiene necesidad de comunicar información a su ciudadanía de modo continuo. Pero si se circunscribe al concepto generalmente entendido, la rendición de cuentas hacia el exterior tiene carácter anual, salvo excepciones[14].

[14] Un estudio sobre rendición de cuentas por las entidades locales catalanas, constata que, salvo el Ayuntamiento de Barcelona que comenzó en 2004 a emitir información semestral (exclusivamente financiera), la difusión de información es con carácter anual. (Martínez González, A. Nuevos enfoques de la rendición de cuentas para las entidades públicas. Estudio de la difusión de información a través de Internet por las entidades locales catalanas. *Auditoría Pública* nº 36, 2005).

En general, y teniendo en cuenta que los debates del Pleno son públicos y quien esté interesado puede acceder a sus contenidos, sólo en los Ayuntamientos grandes tendría sentido plantear la emisión de información con carácter semestral. En todo caso, puede plantearse publicar en la web la información financiera y presupuestaria que de modo obligatorio debería presentarse al Pleno trimestralmente.

Por tanto, la principal rendición de cuentas durante el año se produce dentro de la propia Corporación, al Pleno.

¿Es suficiente con la información financiera y presupuestaria? El propio Pleno lo decidirá, pero cuando el Ayuntamiento cuenta con información adicional de seguimiento periódico, léase Cuadro de Mando y situación de planes, ¿porqué no pensar que el propio Pleno y las comisiones informativas puedan tener acceso a esta información? Esta información sería más resumida que la que el gobierno local y las gestoras y gestores dispondrían: se resumiría la situación de los planes, y se extractarían aquellos indicadores que ayudasen a interpretar mejor la información presupuestaria.

En cualquier caso, cada Ayuntamiento debería concretar qué tipo de información suministrar, y recogerlo en sus Normas Internas, bien en el Reglamento Orgánico Municipal, en el Reglamento Orgánico del Pleno, si existe, o detallarse cada año en la Norma de Ejecución Presupuestaria.

**Ejemplo de inclusión de la obligación de informar sobre la ejecución presupuestaria en la Norma de Ejecución Presupuestaria**

**Base nº ... Información sobre ejecución presupuestaria.**

Dentro del mes siguiente al vencimiento de cada trimestre natural, se presentará el estado de ejecución del presupuesto junto con la información complementaria necesaria que permita valorar el nivel de ejecución. Dicho estado se elevará a la Comisión de Gobierno, previo dictamen de la Comisión Informativa de Hacienda, para su conocimiento y efectos.

Fuente: Ayuntamiento de Durango. *Normas de Ejecución Presupuestaria 2004*.

## 4.3. Informes anuales de Gestión o de Resultados

La rendición de cuentas que la normativa legal impone se concreta exclusivamente en la obligación de elaborar las Cuentas Anuales, exponerlas al público y remitirlas al tribunal Vasco de Cuentas (ver capítulo 2 anterior).

Pero siendo consecuentes con la filosofía inspiradora de la rendición de cuentas, y con la propia normativa presupuestaria, que obliga a definir objetivos, la información anual debería incluir un balance o evaluación del cumplimiento de dichos objetivos.

Esta información podría denominarse Informe de Gestión, o Informe de Resultados o de Desempeño (equivalente a un *Performance Report*). Estos informes son obligatorios en algunos países, aunque aún no aquí. Pero como se ha comentado en el Módulo 1, hay que suponer que esta vía de la evaluación del desempeño va a adquirir cada vez más importancia, y va a tener algún tipo de desarrollo normativo, difícil de estimar aún. Como recoge el Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público, "las Administraciones públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleadas y empleadas", y difícilmente podrá hacerse esto si no existe previamente un marco o modelo más general para evaluar el desempeño de la propia organización.

Este balance anual del cumplimiento de objetivos podría incluirse como un apartado más de las Cuentas Anuales. Aunque, mientras no esté regulado, consideramos más adecuado que fuera un informe propio, que aunque formara un todo con las Cuentas Anuales, tuviera una característica distintiva propia: que estuviera diseñado para ser fácilmente entendible por la ciudadanía y los grupos de interés, evitando tecnicismos innecesarios, y utilizando criterios de presentación que propiciaran una comunicación efectiva de las actuaciones realizadas y los resultados alcanzados.

El eje conductor de este informe de gestión o de resultados sería la relación de objetivos definidos en el Plan Anual, y los indicadores de medición que permiten evaluar su cumplimiento, así como los planes y proyectos definidos.

El informe podría incluir los siguientes aspectos:

1. **Introducción**, explicando la razón de ser del documento y su contenido.
2. **Prioridades del gobierno municipal y principales objetivos**. Contendría un resumen sintético de los principales objetivos. La fuente principal de información sería el **Cuadro de Mando Municipal**. Su estructura sería estratégica, con los objetivos e indicadores clasificados por los Ejes estratégicos definidos en el Plan de Legislatura, o en su caso el Plan Estratégico. La presentación de los indicadores sería sintética, bien en tabla, bien en gráfico.

   Incluiría también, en cada Objetivo, una relación de los principales proyectos y planes ejecutados, con información del avance o progreso alcanzado, con relación al planificado.
3. **Resultados de las Áreas**. Un capítulo por cada una de las Áreas municipales. Se informaría de los objetivos definidos, los resultados alcanzados, así como de los planes y proyectos y su grado de desarrollo. También de modo sintético y gráfico.
4. **Resumen de información financiera y presupuestaria**. Se sintetizaría la información, de modo que se hiciera más legible (gráficos, notas explicativas, etc.) Se podría incluir el estado de ingresos, el estado de gastos, inversiones, el resultado presupuestario y remanente de tesorería, y resultado de la deuda; aunque cada Ayuntamiento debería concretar el contenido y la forma de presentación más adecuada.

Armar un informe de este tipo exige dedicar un tiempo al diseño detallado de su estructura y contenido. Pero sobre todo, exige, como requisito previo, que el sistema de gestión de objetivos funcione internamente de modo continuo, sistemático y fiable.

**Aspectos clave para un buen Informe de Resultados**

Sobre la información a incluir:
- Definir claramente los principales objetivos y prioridades, del municipio y de cada Área.
- Informar sobre indicadores que midan dichos objetivos, especialmente indicadores de Impacto.
- Aportar una visión integral y completa del rendimiento o resultados, complementando los indicadores de impacto con indicadores de resultados, e indicadores clave de actividad y eficiencia, que expliquen cargas y recursos.
- Asegurar la calidad de la información incluida, su fiabilidad y consistencia

Sobre la presentación de la información:
- Presentar la información de un modo claro: diseñar una estructura clara de las páginas y su contenido; utilizar diagramas y gráficos, que no sean complejos; cuadros de datos sintéticos; evitar descripciones largas.
- Presentar información de evolución en el tiempo, no sólo el año analizado.
- Presentar información comparativa donde sea posible: además de la imprescindible información sobre las metas fijadas, e información de otras entidades con las que compararse.
- Explicar la información de rendimiento: describir los indicadores; señalar los factores que afectan al rendimiento e influencian los resultados; explicar la evolución o tendencia, y los efectos o consecuencias de dicha evolución; indicar las medidas tomadas ante resultados muy por debajo de las expectativas.
- Identificar las fuentes de información de los datos, y la calidad de la misma, apuntando posibles limitaciones.

Dada la importancia cada vez mayor de la participación ciudadana en la actividad municipal, en la que la información se convierte en elemento fundamental, son cada vez más las entidades, institutos o asociaciones, que trabajan en el campo de la participación y la información pública, desarrollando directrices y criterios para mejorar la información pública sobre los resultados de las administraciones, hacerla más efectiva y accesible.

Recogemos los criterios que el GASB (la organización que establece los estándares de contabilidad e información financiera para los gobiernos estatales y locales de Estados Unidos, y emite los principios

de contabilidad generalmente aceptados) ha definido para una efectiva comunicación de la información de resultados. Aunque son unos criterios profusos y amplios, pueden ser aplicables en general a cualquier administración.

**Criterios para una efectiva comunicación de la información de resultados (GASB)**

**El Informe externo de Resultados**

1. **Propósito y alcance**. Debe definirse claramente el propósito y alcance del informe, indicando si cubre todos programas y servicios, o los principales o claves.
2. **Declaración de las principales metas y objetivos**. El informe debe recoger claramente las principales metas y objetivos, y el porqué de los mismos.
3. **Participación en la definición de metas y objetivos**. Debe incluirse información sobre cual ha sido la participación de la ciudadanía, las y los responsables políticos y técnicos y empleadas y empleados en el proceso de definición de objetivos.
4. **Múltiples niveles de información**. La información debe presentarse a diferentes niveles o capas. Debe explicarse la relación entre los niveles e informar de cómo la usuaria y usuario puede encontrar la información de los diferentes niveles.
5. **Análisis de resultados y retos**. Debe incluirse un análisis ejecutivo que presente los principales resultados del período, y los retos a los que la organización se enfrenta para alcanzar su misión y sus objetivos.
6. **Centrarse en las medidas clave**, que determinan los resultados en los programas y servicios clave y en los objetivos prioritarios de la organización.
7. **Información fiable**. El documento debe contener información que las lectoras y lectores pueden utilizar para valorar la fiabilidad de la información de resultados.

**La información a incluir**

8. **Medidas relevantes de resultados**. Las medidas deben ser relevantes para lo que la organización debe alcanzar, y si es posible, debe ligarse a su misión y objetivos, según lo dispuesto en plan estratégico o presupuesto u otra fuente similar.
9. **Recursos utilizados y eficiencia**. Debe incluirse información sobre los recursos utilizados y el coste de los programas y servicios. También puede incluirse información sobre el coste de las realizaciones o resultados (medidas de eficiencia).
10. **Percepción de la ciudadanía y usuarias y usuarios**. Debe incluirse cuando sea apropiado, la percepción de la ciudadanía y usuarias y usuarios sobre la claridad y resultados de los principales programas y servicios.
11. **Comparaciones para situar los resultados**. Debe incluirse información comparativa como periodos pasados, metas fijadas, y otras fuentes externas o internas.
12. **Factores que afectan a los resultados**. Debe incluirse una exposición de los factores internos y externos que han tenido un efecto significativo sobre los resultados, que proporcione el contexto para entender el rendimiento de la organización.
13. **Agregación y desagregación de la información**. La información debe ser más o menos agregada en función de las necesidades e intereses de las y los destinatarios previstos.
14. **Consistencia**. Las medidas o indicadores deben ser consistentes de período a período. Y si se producen cambios significativos en las medidas o en la metodología, deben indicarse los cambios y sus razones.

**Comunicación de la información de resultados**.

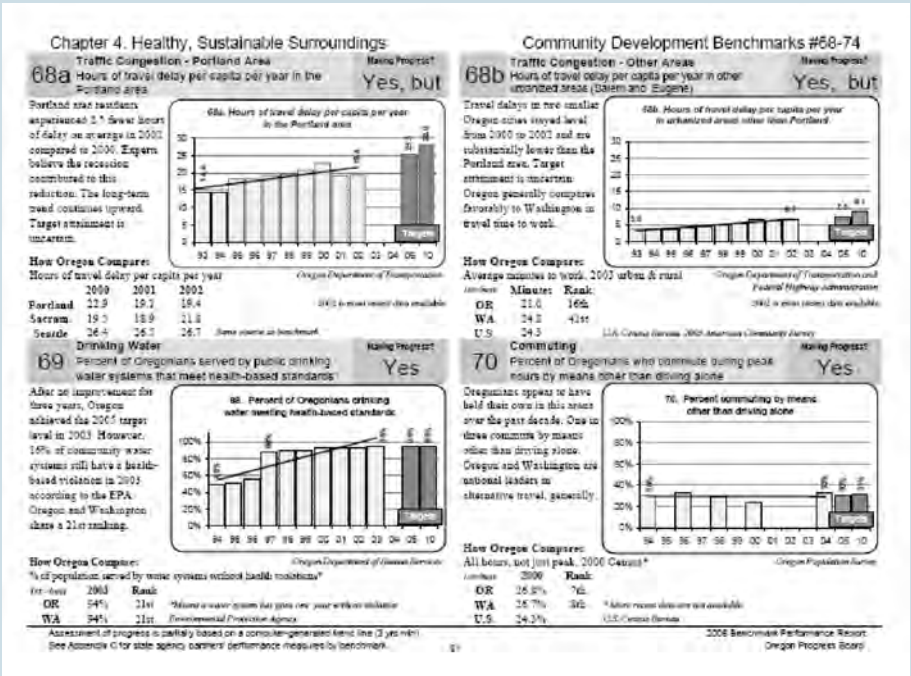
15. **Fácil de localizar, acceder y entender**. La disponibilidad del informe y el cómo obtenerlo, debe ser ampliamente comunicado a través de los canales apropiados, a la organización y a las destinatarias y destinatarios objetivo.
16. **Informe regular y oportuno**. Debe emitirse el informe de modo periódico (normalmente anualmente). Debe ser emitido lo más pronto posible tras la finalización del período.

Fuente: Governmental Accounting Standards Board of the Financial Accounting Foundation (GASB). *Reporting Performance Information: Suggested criteria for effective communication*. Connecticut, 2003. <http://www.seagov.org/sea_gasb_project/suggested_criteria.shtml> [Consulta: febrero 2007].

Recogemos dos ejemplos parciales de informes de resultados que muestran algunas de las posibilidades a la hora de presentar la información de modo sintético y gráfico.

## Ejemplos diversos de presentación de información de resultados

| Performance Indicators | | Actual 02/03 | Actual 03/04 | Actual 04/05 | Actual 05/06 | Lower Quartile 04/05 | Upper Quartile 04/05 | Target 05/06 | Target 06/07 | Target 07/08 | Trend 05/06 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BV157 | Electronic Government Overall - Percentage of the types of interactions that are legally permissible for electronic delivery | 80% | 80% | 80% | 80% | 64% | 85% | 100% | 100% | 100% | |
| BV174 | The number of racial incidents recorded by the authority per 10,000 population | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 0 | 0 | 0 | |
| BV175 | The percentage of racial incidents that resulted in further action | 0% | 0% | 0% | 0% | | | 0% | 0% | 0% | |
| BV 176 | The number of domestic violence refuge places per 10,000 population, which are provided or supported by the authority | 0.50 | 0.50% | 1.82% | | | | Deleted | | | |
| ENVIRONMENT & HEALTH | | | | | | | | | | | |
| BV 62 | The proportion of unfit private sector dwellings made fit or demolished as a direct result of action by the local authority | 2.40% | 2.40% | 0% | | | | Deleted | | | |
| BV62ai | Percentage of total tonnage of household local waste arising which has been recycled | 12.50% | 13.50% | 16.43% | 18.00% | 11.78% | 17.89% | 20% | 23% | 26% | |
| BV62aii | Tonnage of household waste (recycled) | | | | 7412 | | | | Targets Required | | |
| BV62bi | Percentage of total tonnage of household local waste arising which has been composted | 0% | 0% | 2.61% | 4.93% | 1.53% | 9.80% | 12% | 4% | 4% | |
| BV62bii | Tonnage of household waste (composted) | | | | 2192 | | | | Targets Required | | |
| BV84a | Number of kilograms of household waste collected per head | 457 | 444 | 430 | 400 | 491.6 | 397.7 | 390 | 390 | 390 | |
| BV84b | Household waste collected (percentage change) | | | | -1.00% | | | -1% | -1% | -1% | |
| BV86 | Cost of waste collection per household | £60.83 | £64.87 | £66.03 | £67.60 | £48.13 | £35.31 | £76.00 | £71.00 | £51.00 | |




Fuentes: Test Valley Borough Council. *Performance Report 2005-2006*. Reino Unido.
State of Oregón. *2005 Benchmark Performance Report*. Oregón.

### OTRA INFORMACIÓN DEL MUNICIPIO

Muchos municipios y ciudades, normalmente de cierto tamaño, publican información sobre la situación demográfica, socioeconómica, empresarial, etc., del municipio. Su objetivo no es informar de los logros o resultados alcanzados por el Ayuntamiento, sino suministrar información general del municipio, por lo que no puede considerarse como información de rendición de cuentas.

Su contenido varía de unos municipios a otros, incluso la forma de presentación, y pueden adquirir diferentes denominaciones:

- Observatorio local.
- Indicadores de perfil de la ciudad.
- Indicadores urbanos.
- Anuario socioeconómico o Anuario Estadístico.
- Etc.

**Algunos ejemplos de indicadores de Observatorio Local y similares**

El Ayuntamiento de **Donostia-San Sebastián** dispone de un Observatorio urbano, gestionado por el Área de Desarrollo Económico, Empleo y Comercio. En la página web existente, pueden consultarse los indicadores, a través de un aplicativo estadístico.

Los indicadores se agrupan en 18 apartados: Actividad Económica, Comunicación y Transporte, Coyuntura Económica, Euskera, Educación, Equipamiento Barrios, Medio Ambiente, Mercado de Trabajo, Movimientos Migratorios, Nuevas Tecnologías de la Comunicación, Ocio y Cultura, Población, Renta y Consumo, Sector Comercial, Sector Público, Sector Turístico, Servicios Sociales, Sostenibilidad, Urbanismo y Vivienda.

Fuente: Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián <http://www.donostia.org/taxo.nsf/fwArea?OpenForm&idioma=cas&idArea=E480437> [Consulta: febrero 2007].

Bidasoa Activa, la Agencia de Desarrollo de la **comarca del Bidasoa**, elabora un informe anual con datos socioeconómicos de la comarca y sus dos municipios: Irún y Hondarribia.

Fuente: Bidasoa Activa. <http://www.bidasoa-activa.com/ver_estudio_socioeconomico.asp?C=18&I=C> [Consulta: febrero 2007].

Otros Ayuntamientos como Ciudad Real, Gijón, etc. también disponen de esta información. El Observatorio Local, anuario estadístico de **la ciudad de Gijón**, recoge un amplio resumen de los principales indicadores en diferentes ámbitos: climatología y medio ambiente, demografía, formación y empleo, economía y turismo, sanidad, servicios municipales, etc.

Fuente: Ayuntamiento de Gijón. <http://www.gijon.es/default.asp?Valor=22081> [Consulta: febrero 2007].

Esta información, así como otros sistemas de indicadores que se han comentado en el Módulo 2 (ver apartado 3.2), son interesantes. Y aunque en general los ayuntamientos pequeños y medianos, por lo limitado de sus recursos, no suelen planteárselo, mucha de la información a incluir en ellos existe en los propios Ayuntamientos y está a su alcance, por lo que el coste de su elaboración puede ser inferior al que pudiera pensarse.

## 4.4. Evaluación del cumplimiento de objetivos del Plan de Legislatura

Además de los informes de gestión o de resultados que se elaborarían al final de cada ejercicio, cuando existe un Plan de Legislatura riguroso, definido mediante un proceso similar al que se ha descrito en el Módulo 3, y que por tanto no es una mera declaración de deseos sin contenido concreto ni posibilidad de control, parece razonable que exista también un Balance o evaluación de su grado de cumplimiento.

Es obvio que debería existir un balance final, pero también sería deseable un balance intermedio, en mitad de la Legislatura. Se trataría de emitir un informe sintético de situación, que mostrara en qué medida se están alcanzando –o se han alcanzado en el caso de la evaluación al final de la legislatura– los objetivos que se habían fijado al inicio de la legislatura, y en que grado se han culminado los planes y proyectos fijados como prioritarios.

Su estructura sería básicamente la misma que la del propio Plan, es decir, por Ejes estratégicos de actuación. Los criterios que debería cumplir serían similares a los comentados en el informe de resultados: conciso, claro, centrado en lo relevante, etc., aunque sería más sencillo, pues no entraría en un análisis en detalle por Áreas o Servicios.

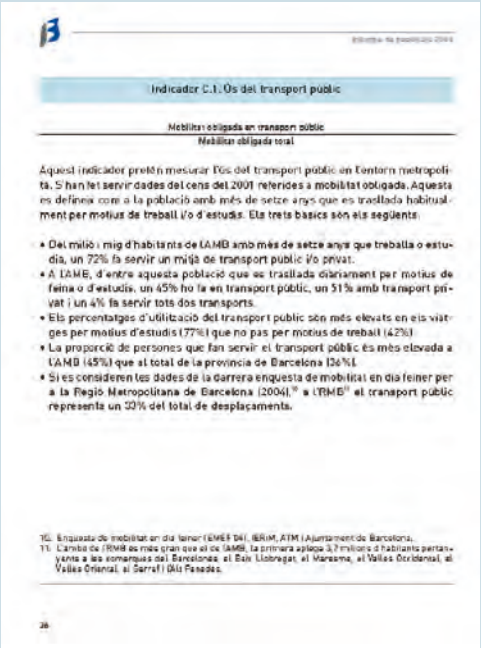
La existencia de un Plan Estratégico municipal también exigiría realizar un balance similar, que correspondería al órgano de gestión del Plan Estratégico.

También existe la posibilidad, tanto en el Plan Estratégico como en el de Legislatura, de establecer un sistema de seguimiento más continuo, y hay Ayuntamientos que así lo hacen, por ejemplo, habilitando una página web del Plan, o emitiendo un boletín periódico. Es el caso, por ejemplo, del Plan Estratégico de Donostia-San Sebastián.

Recogemos como referencia, dos ejemplos parciales de presentar la información.

### Indicadores de seguimiento del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona

El Plan Estratégico Metropolitano elabora una Memoria anual, y un informe de Indicadores de seguimiento del Plan, que contiene un análisis y representación gráfica. Incluimos un ejemplo:



Indicador C.1. Ús del transport públic

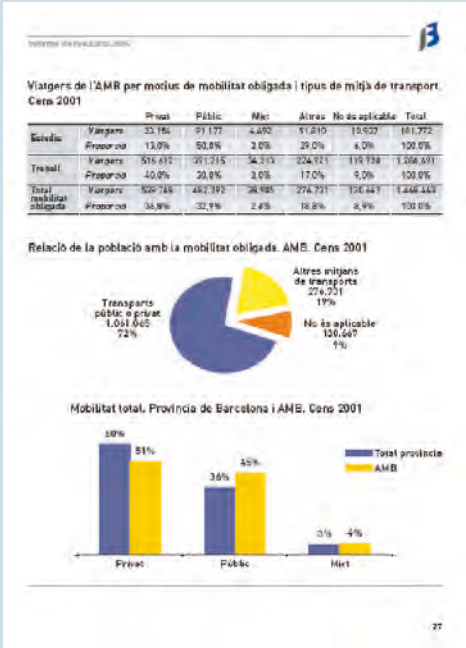
Mobilitat obligada en transport públic
Mobilitat obligada total

Aquest indicador pretén mesurar l'ús del transport públic en l'entorn metropolità. S'han fet servir dades del cens del 2001 referides a mobilitat obligada. Aquesta es defineix com a la població amb més de setze anys que es trasllada habitualment per motius de treball i/o d'estudis. Els trets bàsics són els següents:

- Del milió i mig d'habitants de l'AMB amb més de setze anys que treballa o estudia, un 72% fa servir un mitjà de transport públic i/o privat.
- A l'AMB, d'entre aquesta població que es trasllada diàriament per motius de feina o d'estudis, un 45% ho fa en transport públic, un 51% amb transport privat i un 4% fa servir tots dos transports.
- Els percentatges d'utilització del transport públic són més elevats en els viatges per motius d'estudis (77%) que no pas per motius de treball (42%).
- La proporció de persones que fan servir el transport públic és més elevada a l'AMB (45%) que al total de la província de Barcelona (36%).
- Si es consideren les dades de la darrera enquesta de mobilitat en dia feiner per a la Regió Metropolitana de Barcelona (2004),[10] a l'RMB[11] el transport públic representa un 30% del total de desplaçaments.

10. Enquesta de mobilitat en dia feiner (EMEF 04). IERM, ATM i Ajuntament de Barcelona.
11. L'àmbit de l'RMB és més gran que el de l'AMB, la primera agrega 3,7 milions d'habitants pertanyents a les comarques del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental, el Vallès Oriental, el Garraf i Alt Penedès.

26



Viatgers de l'AMB per motius de mobilitat obligada i tipus de mitjà de transport. Cens 2001

| | | Privat | Públic | Mixt | Altres | No és aplicable | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Estudis | Viatgers | 33.196 | 91.177 | 4.692 | 51.010 | 15.922 | 196.772 |
| | Proporció | 13,0% | 50,8% | 2,6% | 28,0% | 8,0% | 100,0% |
| Treball | Viatgers | 516.612 | 291.315 | 36.315 | 224.921 | 119.738 | 1.188.891 |
| | Proporció | 40,0% | 20,0% | 3,0% | 17,0% | 9,0% | 100,0% |
| Total mobilitat obligada | Viatgers | 549.746 | 382.392 | 38.985 | 275.931 | 135.667 | 1.448.163 |
| | Proporció | 38,0% | 32,9% | 2,6% | 18,8% | 9,9% | 100,0% |

Relació de la població amb la mobilitat obligada. AMB. Cens 2001



Mobilitat total. Provincia de Barcelona i AMB. Cens 2001

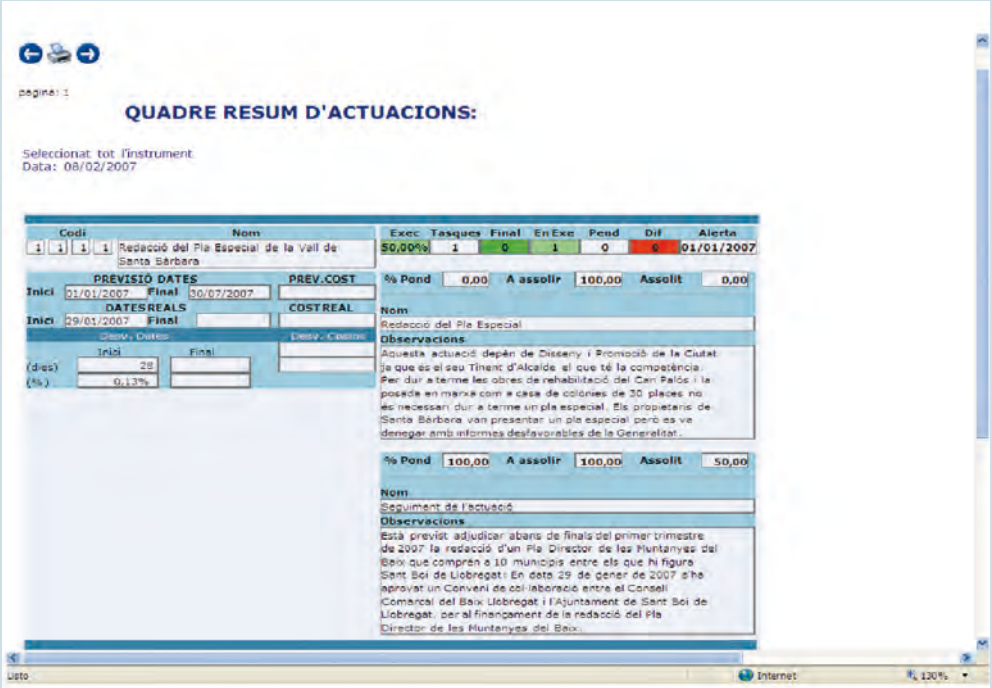


27

Fuente: Pla Estratègic Metropolità de Barcelona. <http://www.bcn2000.es> [Consulta: febrero 2007].

## Seguimiento del Plan de Actuación Municipal de Sant Boi de Llobregat (Barcelona)

El Ayuntamiento de Sant Boi de LLobregat informa en una página web de la marcha de los diferentes proyectos y actuaciones de su Plan de Actuación Municipal 2004-2007 (Plan de Legislatura)



pagina: 1

QUADRE RESUM D'ACTUACIONS:

Seleccionat tot l'instrument
Data: 08/02/2007

| Codi | Nom | Exec | Tasques | Final | En Exe | Pend | Dif | Alerta |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 1 1 1 | Redacció del Pla Especial de la Vall de Santa Bàrbara | 50,00% | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 01/01/2007 |

| PREVISIÓ DATES | | PREV.COST |
|---|---|---|
| Inici 01/01/2007 | Final 30/07/2007 | |
| DATES REALS | | COST REAL |
| Inici 29/01/2007 | Final | |

| Desv. Dates | Inici | Final | Desv. Costos |
|---|---|---|---|
| (dies) | 28 | | |
| (%) | 0,13% | | |

% Pond 0,00 A assolir 100,00 Assolit 0,00

Nom
Redacció del Pla Especial
Observacions
Aquesta actuació depèn de Disseny i Promoció de la Ciutat ja que es el seu Tinent d'Alcalde el que té la competència. Per dur a terme les obres de rehabilitació del Can Palós i la posada en marxa com a casa de colònies de 30 places no és necessari dur a terme un pla especial. Els propietaris de Santa Bàrbara van presentar un pla especial però es va denegar amb informes desfavorables de la Generalitat.

% Pond 100,00 A assolir 100,00 Assolit 50,00

Nom
Seguiment de l'actuació
Observacions
Està previst adjudicar abans de finals del primer trimestre de 2007 la redacció d'un Pla Director de les Muntanyes del Baix que comprèn a 10 municipis entre els que hi figura Sant Boi de Llobregat i En data 29 de gener de 2007 s'ha aprovat un Conveni de col·laboració entre el Consell Comarcal del Baix Llobregat i l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat, per al finançament de la redacció del Pla Director de les Muntanyes del Baix.

Listo Internet 130%

Fuente: Ayuntamiento de Sant Boi. <http://www.santboi.cat/pamweb/> [Consulta: febrero 2007].

# Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

*Módulo 6*

# Soporte organizativo y de gestión

# 1. EXIGENCIAS DE LA GESTION POR OBJETIVOS EN LA ORGANIZACIÓN

La implantación de la gestión por objetivos es una tarea de avance lento, de largo plazo, como la mayoría de las experiencias pone de manifiesto.

Entre otras razones, por sus implicaciones sobre otros sistemas de gestión que deberán ir adecuándose para obtener un modelo integrado y coherente. Un modelo que conjugue aspectos estratégicos, organizativos, de gestión y operativos, de cultura de la propia organización y de las personas, como refleja el esquema siguiente:

Desde un punto de vista organizativo amplio (organización, modelo de gestión de recursos humanos, y modelo de dirección y coordinación), para que la gestión por objetivos pueda ser implantada con éxito, hay un conjunto de factores y elementos básicos que hay que alcanzar.

Resaltamos los que consideramos más importantes:

- **Un liderazgo y un compromiso claro y continuado de la alta dirección.** Es clave, y una de las causas fundamentales del fracaso. Los cambios de legislatura pueden generar transformaciones y cambios políticos muy importantes. En nuestro modelo local, a diferencia de otros, hay

una ruptura del sistema político, siendo los niveles técnicos y administrativos, la llamada máquina burocrática, por su carácter estable, la que mantiene la continuidad. Y dado que, al menos por ahora, no existe un marco regulador que lo obligue, el compromiso es fundamental no sólo en la dirección política, sino en el nivel de gestión y dirección técnica.

- **Un refuerzo de la cultura del valor y la orientación a resultados**, que sin renunciar a los sólidos valores de lo público (equidad, igualdad de acceso, servicio,…), equilibre y compense la tradicional cultura de tipo burocrático. En definitiva, arraigar conceptos del tipo *Value for Money* y similares.
- **Un diseño organizativo eficaz y nítido, con una clara definición de roles, funciones y responsabilidades**, en los niveles gestores y técnicos, en los niveles políticos, y en las fronteras o separación de funciones entre ambos.
- **Una asunción y revalorización de la función gestora y directiva**, acorde con los niveles de compromiso y responsabilidad que la gestión por objetivos exige. En muchos casos, esto exigirá esfuerzos en la capacitación en habilidades y competencias directivas y de gestión.
- **Un sistema de coordinación de la gestión ágil y eficaz**, imprescindible en organizaciones como los Ayuntamientos con un abanico de servicios amplio y diversificado. En definitiva, un fomento de la cultura de coordinación, tanto en vertical como en horizontal, buscando cauces de relación transversal entre unidades.
- Un **modelo de gestión de recursos humanos que consiga alinear e implicar a las personas con los objetivos de la organización**, que se apoya en unos ejes como los siguientes:
  - Información y comunicación.
  - Formación y capacitación.
  - Responsabilidad y compromiso, y delegación de poder y autonomía, en sintonía con ella.
  - Gestión del desempeño, de los equipos y personas, en la medida en que la organización disponga de herramientas que le permitan desplegar los objetivos progresivamente a nivel de equipos y a nivel individual.
  - Reconocimiento adecuado.

  Algunos autores han caracterizado dicho modelo como de alto compromiso.

**Principios en los que se apoya el modelo de Organización de Alto Compromiso**

- Información, sobre los procesos, los estándares de calidad, la opinión de los clientes y sobre el funcionamiento y los resultados.
- Conocimientos y formación sobre su trabajo, los objetivos y el sistema global de la organización.
- Poder, delegación para tomar decisiones en lo que concierne a su tarea.
- Recompensas, ligadas a los resultados (productividad, rendimiento o desempeño), al incremento de la aportación personal y el desarrollo de las capacidades y competencias.

Fuente: Lawler, Edward E. *The Ultimate Advantage: Creating the High Involvement Organisation*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

Los factores anteriores no difieren de otros identificados por otras y otros autores, como los que se recogen en el cuadro siguiente.

**Factores de la Organización que ayudan a la implantación con éxito de la Dirección por Objetivos**

1. Existencia previa de un plan o visión estratégica para la aplicación de la Dirección por Objetivos en la organización.
2. Compromiso de la alta dirección (incluido el nivel político que, como mínimo, no habrá de prestar resistencias).
3. Las y los Directivos con capacidad, formación y motivación.
4. Elevado nivel de autonomía directiva (en muchos casos, puede ser conveniente hacer previamente una reestructuración organizativa con redefinición de algunas funciones y responsabilidades).
5. Posibilidad de vincular la asignación de recursos a la fijación de objetivos.
6. Focalización de las primeras experiencias en procesos regulares y bien conocidos que aseguren el éxito y el efecto demostración a toda la organización.
7. Centrarse sólo en actividades y temas clave de la actividad de la organización (por su impacto poblacional, por su coste,…).

Fuente: López Camps, J. y Gadea, A. *Una nueva administración pública*. Oñati: IVAP, 2001

Sobre algunos de estos elementos, estructura y modelo organizativo, clarificación de funciones y responsabilidades, y especialmente el sistema de coordinación de la gestión, tratan los siguientes apartados de este módulo, que comienza con un repaso del marco normativo de la organización municipal.

# 2. MARCO NORMATIVO, MODELOS Y TENDENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN

## 2.1. Organización de las entidades locales

### LEGISLACIÓN BÁSICA SOBRE ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

Las principales normas que afectan a la organización de los gobiernos locales son:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la Ley 11/1999, de modificación.
- Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Ley 57/2003, de 18 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local.

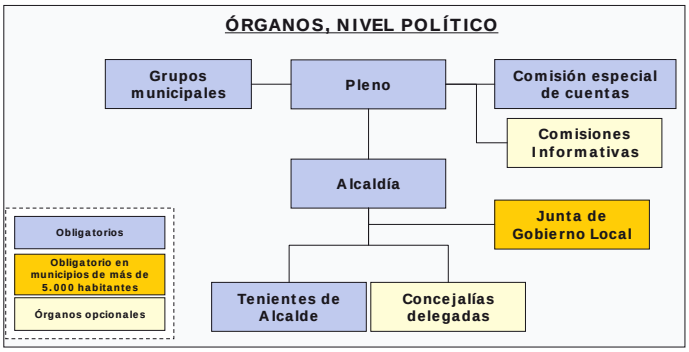
Realizamos un repaso rápido sobre los principales órganos y sus competencias básicas.

### LA ORGANIZACIÓN DEL NIVEL POLÍTICO

**El Pleno**, presidido por la Alcaldía e integrado por todo el equipo de las y los concejales, es el máximo órgano de gobierno del ayuntamiento.

Los **Grupos municipales**, son los grupos políticos formados por las y los concejales de una misma lista electoral. Cada grupo designa a aquellos de sus componentes que han de participar en los diferentes órganos y comisiones.

**Alcaldía** ostenta la presidencia de la Corporación y es la primera autoridad del municipio.



La **Junta de Gobierno Local**, integrada por Alcaldía y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, tiene como principal función la asistencia a la Alcaldía en el ejercicio de sus atribuciones.

**Las y los Concejales Delegados**, que pueden nombrarse mediante decreto de Alcaldía, de entre los miembros de la Junta de Gobierno. Las delegaciones pueden ser de dos tipos:

- **Delegaciones genéricas**. Son delegaciones referidas a Áreas o materias determinadas, y pueden abarcar:
  - La facultad de dirigir el servicio correspondiente.
  - La facultad de gestionarlo.
  - La potestad de dictar actos administrativos resolutorios que afecten a terceros.
- **Delegaciones especiales**. Para la dirección y gestión de asuntos determinados referidos a tres grandes áreas o temas:
  - Proyectos.
  - Servicios o asuntos.
  - Distritos o barrios.

Las delegaciones genéricas deberán adaptarse a las grandes áreas en las que se distribuyan los servicios del Ayuntamiento.

La y el concejal con delegación genérica tendrá la facultad de supervisar la actuación de las y los concejales con delegaciones especiales para asuntos incluidos en su área.

Las **Comisiones Informativas**, son órganos sin atribuciones resolutorias cuya función es el estudio, informe y consulta de los temas que hayan de ser sometidos a la aprobación del Pleno, además del seguimiento de la gestión de Alcaldía, de la Junta de Gobierno y de las y los Concejales con delegaciones.

Integradas por las y los concejales, y presididas por la Alcaldía, salvo delegación, su composición se acomoda a la proporcionalidad existente entre los grupos políticos. La **Comisión Especial de Cuentas** es la única obligatoria. El resto, definidas por el Pleno pueden ser:

- **Comisiones permanentes**. Constituidas con carácter general, se distribuyen las materias que han de ser sometidas al Pleno.
- **Comisiones especiales**. Constituidas para asuntos concretos, se extinguen una vez cumplida su finalidad.

Aunque no es obligatorio ni necesario, suele haber una cierta correspondencia entre las Comisiones permanentes y las Áreas en las que se estructura el Ayuntamiento.

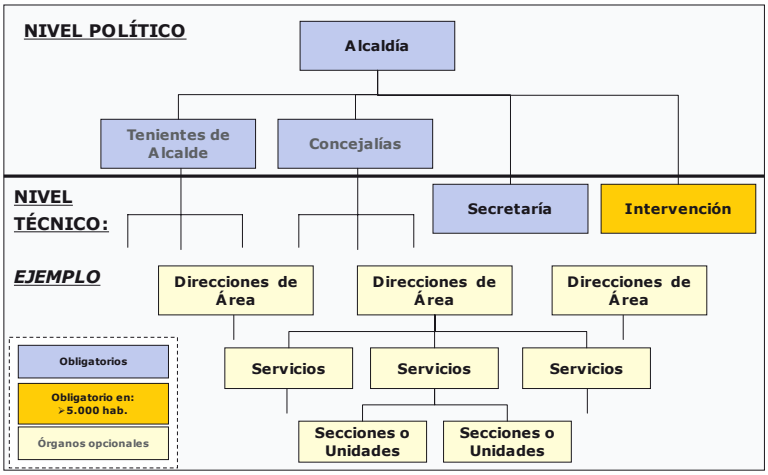
## LA ORGANIZACIÓN DEL NIVEL TÉCNICO

La Ley de Bases del Régimen Local no presta especial atención a la organización interna municipal, que queda a la decisión de la propia corporación. El instrumento para tal capacidad y responsabilidad es el Reglamento Orgánico Municipal, cuya aprobación corresponde al Pleno.

La legislación vigente no prevé la existencia de la figura del directivo y directiva, salvo en los municipios de gran población. Las funciones ejecutivas del ayuntamiento recaen en su totalidad en el propio consistorio.

Es habitual que en los municipios pequeños y medianos, la gestión directiva sea realizada bien por técnicos de alta cualificación (Secretaría, interventor o interventora, arquitecto o arquitecta, o aparejador o aparejadora municipal, etc.), o bien por las y los concejales delegados que asumen las tareas de dirección, no estando muchas veces muy claras las respectivas responsabilidades. En municipios de mayor dimensión, el papel de dirección suele asignarse a profesionales de la confianza del equipo de gobierno, cuyo puesto queda vinculado al del político y política que les ha nombrado.

Pero la estructura organizativa del nivel técnico será la que cada ayuntamiento estime más adecuada a sus necesidades y a los condicionantes existentes. Lo habitual es que se estructure en Áreas, o agrupación de servicios con algún tipo de relación, y por debajo de ellas, en Servicios, y en secciones, unidades o similares.




La futura reforma del Gobierno Local en España no parece que va a cambiar significativamente la regulación de la organización interna municipal. Cada Gobierno local ha de poder adaptar su organización administrativa a sus necesidades reales, en uso de la potestad de autoorganización reconocida a las entidades locales.

## 2.2. Formas de gestión de los servicios públicos locales

### LEGISLACIÓN BÁSICA SOBRE FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS

- Real Decreto 2/2000 por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 1098/2001, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto 781/1986 por el que se aprueba el texto refundido en materia de régimen local.
- Ley 57/2003 de Medidas para la modernización del gobierno local.
- Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).
- Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales, y la aprobación de la forma de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización corresponden al Pleno.

Los servicios públicos de competencia municipal pueden prestarse por el propio Ayuntamiento, o bien por un particular mediante contrato adjudicado en los términos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Las formas de gestión pueden dividirse en dos grandes grupos: gestión directa, y gestión indirecta, bien total, o parcial (gestión mixta). Las fórmulas de gestión mediante Consorcio pueden considerarse otra forma de gestión.

## GESTION DIRECTA

### *1. Gestión directa simple, o sin organización diferenciada*

- Es el modo de gestión por defecto.
- Realizado por los órganos propios de la administración local, sin régimen económico, presupuesto o patrimonio propios.
- Con sujeción total, por tanto, al derecho público.

### *2. Gestión directa con organización especializada o diferenciada*

- Realizado por un órgano de la propia administración, sin personalidad jurídica propia.
- Pero disponen de contabilidad separada y presupuesto propio, integrado en el presupuesto de la entidad local, y con patrimonio adscrito.
- Con sujeción total al derecho público.
- Sus órganos de gobierno son un Consejo de Administración y una Gerencia, pero dependientes del Pleno del Ayuntamiento.
- Tiene por tanto cierta autonomía financiera y esencialmente funcional.

### *3. Organismo Autónomo local*

- Son entidades con personalidad jurídica propia.
- Disponen de presupuesto propio aprobado por el Ayuntamiento, contabilidad propia y un patrimonio independiente formado por bienes adscritos.
- Sujetos al régimen jurídico administrativo.
- Su órgano de gobierno es un Consejo Rector, con la composición que defina sus estatutos.

### *4. Entidad Pública empresarial local*

- Nueva figura, definida en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que viene a sustituir a los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.
- Con personalidad jurídica propia, y patrimonio independiente, constituido por aportaciones del ente local.
- Se rige por el derecho privado, excepto en el ejercicio de sus potestades administrativas, y en aspectos específicamente regulados por la LOFAGE, y en sus Estatutos.
- Régimen presupuestario y contable público, adaptado a las disposiciones de la legislación mercantil.
- Dualidad en materia de contratación: no mercantil sujeto a la Ley de Contratos, y mercantil, sólo publicidad y concurrencia.
- El personal está sometido al Derecho Laboral, a diferencia de los Organismos Autónomos.
- Regida por una Gerencia y un Consejo de Administración, con la composición que se establezca en sus Estatutos, y por la Junta General, integrada por los miembros del Pleno.

### *5. Sociedad mercantil local*

- Sociedad mercantil cuyo capital pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma.
- Sociedad mercantil, anónima o limitada, y como tal sujeta al derecho privado.
- La única limitación es en materia de contratación, en que deberá actuar de acuerdo a los principios de publicidad y concurrencia.
- Sus órganos de gobierno son los propios de las sociedades mercantiles: Junta General (Pleno), Consejo de Administración y Gerencia.

### GESTIÓN INDIRECTA

#### *6. Concesión administrativa*

- Fórmula mediante la que la Administración encomienda a un tercero la gestión y explotación de un servicio público por su cuenta y riesgo, durante un período limitado.
- El concesionario aporta los medios materiales y humanos necesarios.
- El Ayuntamiento ha de garantizar el equilibrio económico de la concesión.

#### *7. Concierto*

- El servicio se presta por empresas o particulares que vengan realizando prestaciones análogas, y con sus medios e instalaciones.
- La contraprestación consiste en un precio global, o por unidades o actos realizados.

#### *8. Arrendamiento*

- El ente local, una vez instalado un servicio, cede su explotación a un particular por un plazo determinado y un precio establecido.
- Es por tanto una fórmula básicamente para arrendamiento de instalaciones, no de prestación de servicios de importancia.

#### *9. Gestión Interesada (gestión mixta)*

- El servicio lo presta una entidad privada a cambio de una participación en el resultado de la explotación, fija o variable, que se determina en el contrato.

#### *10. Sociedad de economía mixta*

- Sociedad mercantil o cooperativa de capital mixto, en la que el ente local participa, bien directamente o a través de una entidad local, en concurrencia con personas naturales y jurídicas.
- La participación del ayuntamiento puede ser mayoritaria o minoritaria. El capital privado se ha de amortizar en el período de la gestión del servicio.

### GESTIÓN CONSORCIADA

- La gestión del servicio se presta en colaboración con otras Administraciones o entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público.
- Es una entidad pública con personalidad jurídica independiente de sus miembros.
- Los órganos de gestión estarán formados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que fijen sus Estatutos.
- A su vez, para la prestación de sus servicios, podrá recurrir a cualquiera de las fórmulas de gestión establecidas por la legislación.

## 2.3. Régimen jurídico de funcionarios y directivos

### LEGISLACIÓN BÁSICA

- Real Decreto 214/1990 del Reglamento de personal al servicio de las entidades locales.
- Real Decreto 1174/1987 por el que se regula el Régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional.
- Ley 30/1984 de Medidas para la reforma de la función pública.

- Ley 53/1984 de Incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas.
- Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

La legislación vigente otorga a los Ayuntamientos la capacidad de autoorganizarse, definir cómo prestar los servicios y de qué recursos dotarse, incluidos los recursos humanos.

Dispone para ello del Reglamento Orgánico Municipal (ROM), y de la Relación de puestos de trabajo (RPT), cuya aprobación debe ser realizada por el Pleno. El Reglamento Orgánico Municipal tiene por objeto regular el régimen organizativo y de funcionamiento de los órganos municipales, su régimen jurídico y el estatuto del concejal.

Esta potestad de autoorganización permite dotarse de los puestos que estimen conveniente, incluido el nombramiento de cargos de confianza, con las únicas limitaciones que la reglamentación interna municipal defina.

### CLASES DE PERSONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

- **Funcionarios de carrera**. Quienes superadas las pruebas de selección y nombrados por Alcaldía, realizan servicios de carácter permanente en la entidad.
- **Funcionarios interinos**. Los que realizan servicios de carácter transitorio y ocupan puestos reservados a funcionarios y funcionarias de carrera, vacantes o no cubiertos transitoriamente.
- **Personal eventual**. Mediante libre designación y en régimen no permanente ocupa puestos no reservados a funcionarios y funcionarias de carrera. Pueden ser:
  - Puestos de confianza o asesoramiento personal, cuyo nombramiento corresponde a la Alcaldía.
  - Puestos de tipo directivo, de Áreas o servicios complejos, cuyo nombramiento corresponde al Pleno.
- **Personal laboral**. Ocupan puestos de trabajo calificados como laborales, pudiendo ser fijos o temporales. La contratación de personal laboral fijo es mediante oferta pública.

Los funcionarios de carrera pueden ser **funcionarios con habilitación de carácter nacional**. Las subescalas existentes son:

- Secretario.
- Interventor-tesorero.
- Secretario-interventor.

La aprobación de la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajo, las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias de los funcionarios y funcionarias y el número y régimen del personal eventual, corresponde al Pleno de la Corporación.

Como excepción a lo anterior, la selección, formación y habilitación de los funcionarios y funcionarias con habilitación nacional corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). La Administración del Estado establece las normas básicas de los concursos para la provisión de estas plazas, que son convocados anualmente de modo simultáneo por las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

## 2.4. Régimen de municipios de gran población

Hasta no hace mucho, la legislación en materia de organización municipal era común para todos los municipios. La Ley de Modernización del gobierno local modificó esta situación, al introducir un régimen específico para los de gran población que afecta a:

- Los de población superior a 250.000 habitantes.
- Las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes.
- Los de más de 75.000 habitantes de especiales circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales.

Algunas de sus particularidades son:

- El Pleno contará con un Secretario general y dispondrá de Comisiones.
- Habrá un órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, y a su concejal-secretario.
- Deberán crearse Distritos, divisiones territoriales dotadas de órganos de gestión desconcentrada. La presidencia de cada distrito corresponderá a un concejal.
- Existirá un Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos significativas.
- Existirá una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones.
- Existirá un órgano administrativo responsable de la asesoría jurídica.
- Existirán órganos de gestión económico-financiera específicos:
  - Un órgano u órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria.
  - Podrá existir un órgano específico de gestión tributaria.
  - Un órgano responsable del control y fiscalización interna, con la denominación de Intervención general municipal, con plena autonomía.
  - Y un órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas.

Además, aparecen las figuras de Órganos superiores (Alcaldía y Junta de Gobierno Local) y Órganos directivos. Se consideran órganos directivos a:

- Las y los coordinadores generales de cada área o concejalía.
- Las direcciones generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
- Las y los titulares de los máximos órganos de dirección de los Organismos Autónomos y de las entidades públicas empresariales locales.
- Las y los titulares de los siguientes órganos: Apoyo a la Junta de Gobierno Local, Asesoría jurídica, Secretaría general del Pleno, Intervención general municipal, y el órgano de Gestión tributaria, en su caso.

Respecto a requisitos de los directivos y directivas:

- Las y los titulares de los órganos anteriores deberán ser funcionarios de Administración local con habilitación nacional, si bien el titular de la Asesoría jurídica puede ser también funcionario de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales, además de licenciado en derecho.
- Los y las coordinadoras y generales y directoras y directores generales deberán ser funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales (salvo que el Pleno permita lo contrario), a quienes se les exigirá para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

## 2.5. Modelos organizativos municipales existentes

Aunque los tipos de estructuras organizativas son ilimitados, dadas las posibilidades de combinación, puede hacerse una clasificación teórica atendiendo a dos ejes:

- El eje jerárquico, la estructura de niveles jerárquicos existentes.
- El eje funcional, o grado de segmentación o agrupación de las áreas y servicios.

El cuadro de la página siguiente recoge una de las posibles clasificaciones. Es una clasificación teórica, de modelos puros. La realidad que se encuentra en los Ayuntamientos suele ser menos clara, mixta o mezcla de algunos de los modelos teóricos.

Por ejemplo, y consecuencia del proceso de descentralización, es habitual encontrar gerencias al frente de organismos municipales y órganos diferenciados, incluso en entidades locales con una organización general de tipo ministerial o jerarquizado.

**El personal directivo en el Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público**

Por leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto se podrá establecer el régimen jurídico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo con los siguientes principios:

1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en sus normas específicas (…)
2. Su designación atenderá a criterios de mérito y capacidad y a principios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad.
3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

Fuente: *Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público*, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión del 21 de diciembre de 2006, artículo 13.

Y sin olvidar el hecho de que la frontera entre una Gerencia y una Dirección de Área, no es siempre clara, salvo que nos atengamos al tipo de relación laboral más habitual en uno y otro caso: personal eventual de libre designación en el caso de la Gerencia, y funcionarias y funcionarios normalmente en el caso de la Dirección de Área.

Esto se debe a que la figura de la dirección pública no está aún regulada. Pero esto está previsto que cambie. El Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público define la nueva figura de personal directivo, y el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local también recoge la figura de la Dirección Pública local. Pero aunque no esté aún regulado, no existen obstáculos para su utilización en los entes locales, dada la autonomía organizativa y la flexibilidad que la legislación confiere, tanto para la propia estructuración organizativa como para la contratación y fijación de sueldo por el Pleno.

**Una clasificación de modelos organizativos municipales**

| Macro modelos | Modelo organizativo | Rasgos básicos del modelo | Tipos de municipios que habitualmente lo utilizan |
|---|---|---|---|
| Modelo clásico tradicional | Modelo profesional | Los funcionarios y funcionarias con habilitación de carácter nacional, secretario y secretaria e interventor e interventora, tienen una posición predominante y llevan el peso de la mayoría de la estructura administrativa. | Muy pequeños, con reducida dedicación del equipo de gobierno. |
| | Modelo de Alcandía fuerte | Es una variante del anterior, en la que debido a su mayor dedicación e implicación, la Alcaldía dirige directamente la mayoría de las unidades administrativas, en algunos casos con el apoyo de un concejal. El papel de secretario y secretaria e interventor e interventora está más restringido a sus ámbitos competenciales. | Municipios pequeños, incluso algunos no tan pequeños, con dedicación significativa de la Alcaldía. |
| Modelo clásico de tipo ministerial | Modelo de tipo ministerial | En el modelo político ministerial la estructura administrativa está organizada funcionalmente, a modo de los ministerios o consejerías de los gobiernos. Las concejalías tienen delegaciones sobre áreas temáticas o sectoriales determinadas que dirigen, estando los y las funcionarias de dichas áreas bajo su dirección. | Es el modelo más habitual, utilizado por muchos de los municipios de tamaño medio, incluso más pequeños. |
| | Modelo ministerial jerarquizado | Es una variación del anterior, en la que se introduce un nivel jerárquico adicional entre Alcaldía y Concejalías, las y los Tenientes de alcalde, que asumen la dirección de grandes áreas. Las y los Tenientes de Alcalde tienen por tanto importantes responsabilidades de gestión y competencias directas sobre el funcionariado. El resto de concejales están bajo su dirección o bien tienen competencias específicas sobre programas o ámbitos concretos, o distritos. | Modelo muy habitual en municipios grandes, e incluso en los muy grandes sin estructura gerencial. |
| Modelo alternativo funcional | Modelo funcional | Su particularidad es que no existe delegación de concejales a áreas de gestión que corresponden con las áreas de la estructura administrativa, como ocurre en los modelos ministeriales, sino que son adscripciones funcionales. Por ejemplo, pueden convivir delegaciones de tipo territorial (barrios), con delegaciones de tipo transversal (inmigración, infancia y juventud…) u otras (relaciones y participación ciudadana, planificación y diseño de servicios, etc.) | Es un modelo más teórico que real, poco explorado e implantado. |
| Modelos de tipo gerencial | Gerencia única | En este modelo, toda la estructura administrativa municipal está bajo la dirección de una gerencia, que depende de Alcaldía. Las y los concejales pueden tener responsabilidades sobre áreas concretas, de modo que se crea una estructura de tipo matricial (gerencia y concejalía) en las áreas, o asumir otras funciones. Pueden existir adicionalmente gerencias al frente de los organismos autónomos o sociedades públicas, que dependen normalmente de Gerencia. | Habitualmente en municipios medianos, aunque puede encontrarse en alguno pequeño. Menos habitual en los grandes. |
| | Gerencia múltiple | Variación de lo anterior, con presencia de una gerencia en cada una de las áreas de gestión, normalmente agrupadas en grandes áreas. Es habitual que las y los tenientes de alcalde y la concejalía delegada estén a cargo de dichas áreas, por lo que las gerencias quedan bajo su dirección política. Y suelen existir además, gerencias territoriales, de distritos o barrios. | En municipios grandes y muy grandes, aunque puede encontrarse en alguno mediano *(es el modelo del Ayuntamiento de Barcelona)* |
| | Mixto clásico y gerencial | Una parte de la estructura administrativa está organizada de un modo clásico ministerial, y otras áreas se configuran bajo gerencias. Es habitual que existan gerencias al frente de los organismos autónomos, agencias o sociedades, pero hay casos en los que se gerencializa también parte de la estructura de gestión directa, como los servicios sociales, deportes, etc. | En municipios medianos y grandes. |

## 2.6. Los modelos preponderantes en nuestro entorno

El modelo organizativo más habitual con diferencia, tanto en Ayuntamientos grandes como medianos y pequeños, es el modelo clásico de tipo ministerial, con concejalías delegadas al frente de las diversas Áreas, si bien, en función del número de concejales del equipo de gobierno y del número de Áreas, la relación no es biunívoca concejal-Área. En los Ayuntamientos más grandes, este modelo convive a veces con figuras gerenciales.

Aunque el modelo gerencial ha avanzado bastante, y se considera que ya tiene sentido a partir de municipios de 20-25.000 habitantes, no es aún habitual en Ayuntamientos de menos de 25.000, incluso 50.000 habitantes, con excepción de las figuras de la gerencia de los organismos descentralizados (organismos autónomos y sociedades públicas).

La presencia en los Ayuntamientos vascos del modelo gerencial es aún reducida, prácticamente testimonial por debajo de 50.000 habitantes. Son más habituales en otras comunidades, como Cataluña y Madrid, incluso en Navarra.

En los Ayuntamientos más pequeños, con pocos y pocas concejales y con muy escasa dedicación, el modelo clásico, sin delegaciones, es el más frecuente.

El denominado por algunas y algunos autores del modelo funcional, es un modelo alternativo, poco habitual hasta la fecha, y por tanto más teórico que real, que tiene algunas similitudes con modelos de administración local de otros países: en los que las y los concejales forman parte del Council o Consejo de Gobierno, pero sin delegaciones sectoriales concretas. La dirección de las Áreas recae en las y los directivos y profesionales.

## 2.7. Tendencias en los modelos organizativos

Las principales tendencias organizativas en las administraciones locales no son muy diferentes a las habidas en otras administraciones públicas: se sitúan alrededor de los conceptos de gerencialización, agencialización, y profesionalización de la función directiva. Estas tendencias son más acusadas en los Ayuntamientos de mayor dimensión, y en los más innovadores.

**La gerencialización y profesionalización de la gestión**. Su objetivo es superar la segmentación de diferentes áreas mediante su integración en unas instancias de alto nivel, al frente de las cuales se sitúa una y un directivo, muchas veces una y un profesional de la gestión, en la búsqueda de las personas más idóneas para las labores de dirección. En Ayuntamientos medianos, es más frecuente en todo caso la existencia de una gerencia, mientras que en Ayuntamientos grandes, es también habitual la existencia de gerencias o direcciones de Área. Tiene ventajas pero también sus riesgos, entre ellos, el de caer en selecciones con un alto componente de clientelismo, que deterioran la confianza y motivación de las funcionarias y funcionarios. También, incorporan un mayor grado de inestabilidad en la organización, que se añade a la propia del estamento político.

La **descentralización de la gestión,** que incluye aspectos como la **agencialización**, y la **externalización.**

La **agencialización**, o constitución de organismos de gestión directa con personalidad jurídica diferenciada, es una profundización en la descentralización funcional de los distintos ámbitos de gestión, con objeto de conseguir una mayor autonomía y flexibilidad, y por tanto una mayor eficacia y eficiencia.

Estos organismos están justificados cuando se desea incorporar a la gestión a entidades externas al Ayuntamiento cuya participación es clave o importante, como cuando se desean impulsar políticas públicas transversales con otras administraciones o entes. Cuando no es así, están justificados en aquellos ámbitos de gestión en los que es razonable y conveniente una clara autonomía de gestión. Bien servicios muy específicos, con fronteras muy claras, y muy independientes de las actividades centrales

municipales, (como Conservatorios de música, Euskaltegis, Residencias de la Tercera Edad, etc.), o bien servicios en los que la autonomía y flexibilidad son convenientes por las propias características de la actividad realizada (sociedades de promoción, de gestión de suelo o infraestructuras especiales, etc.)

Comporta también sus problemas, siendo el más evidente el que se dificulta el control de la legalidad y el control económico de estos entes. Ocurre a veces que tras crear organismos y empresas buscando ser más eficaces, y habiéndolo conseguido parcialmente, no se dispone de capacidad de dirección ni suficiente información por parte de los equipos de gobierno para evaluar lo que desde estos organismos se hace. Por ello, para implantar la dirección por objetivos, incluido el control presupuestario, de un modo global, conjunto, es conveniente repensar las estructuras organizativas, no sólo desde la óptica de la organización municipal, sino desde el conjunto de entidades (organismos autónomos, sociedades) que ejecutan las políticas locales.

La **externalización**, supone que determinados servicios públicos son desempeñados por organizaciones privadas. Habitualmente, porque se considera que pueden ser más eficientes en la prestación de determinados servicios, por su mayor flexibilidad organizativa y de funcionamiento, en contraposición con las limitaciones de la gestión pública. La externalización de los servicios públicos puede ser una buena opción para determinados servicios, siempre que se garanticen los valores públicos (derechos de los ciudadanos, equidad, igualdad, etc.) y se mantenga el dominio real sobre la planificación y la evaluación de los mismos. Esto no siempre es así, porque el control y la evaluación tienen su complejidad y coste, que también es necesario considerar a la hora de decidir sobre la externalización.

En el plano más concreto del diseño organizativo, hay que resaltar la tendencia a la **agrupación de servicios en grandes áreas** como elemento para facilitar el ejercicio de la dirección y mejorar la coordinación interna y la fluidez en la comunicación. Esta tendencia, aunque es más clara en modelos gerenciales, es general. Tienden a desaparecer las organizaciones en las que dependen directamente de la Alcaldía 12, 15 o más Servicios, siendo sustituidas por un menor número de Áreas en las que se integran los Servicios concretos. De 6 a 8 Áreas, y hasta 10, es un rango adecuado en la mayoría de los casos. Más de 10 es ya una atomización excesiva, que raras veces se justifica por criterios técnicos.

# 3. ASPECTOS CLAVE EN EL DISEÑO DE LA ORGANIZACIÓN

## 3.1. Puntos a analizar en el proceso de revisión

El disponer de un adecuado diseño organizativo es una de las claves para un funcionamiento eficaz y eficiente de las organizaciones locales, y elemento clave para la implantación efectiva de un sistema de dirección por objetivos.

Por ello, es conveniente, como parte del proceso de reflexión estratégica, o de modo independiente y posterior, **abordar un proceso de revisión de la organización**.

Sugerimos en dicho proceso abordar la revisión de los siguientes puntos:

- **La organización política**: delegaciones de tenientes de alcalde y concejales, comisiones informativas, etc. Y además, si fuera necesario, la clarificación y diferenciación de funciones entre el ámbito político y el ámbito técnico.
- **La organización técnica**: Áreas, servicios, etc. ¿es la adecuada? ¿hay que rediseñarla? Al menos, abordar la revisión del diseño general. La revisión detallada de funciones y puestos, dentro de cada área o servicio, es algo que exige más tiempo, y no es necesario hacerlo en cada legislatura.
- **La descentralización y forma de gestión de los diferentes servicios**: los organismos autónomos, sociedades municipales existentes ¿se justifican? ¿la forma de gestión es la más adecuada para cumplir su misión?
- **La externalización de los servicios**. Es conveniente establecer una estrategia común y criterios claros y compartidos de externalización de servicios:
  - Qué servicios pueden ser susceptibles de externalizar.
  - Qué tipo de agentes privados se desea priorizar en la política de externalización, y con qué criterios.
  - Articular y regular los mecanismos de control y de evaluación de los servicios externalizados, incluyendo el diseño y dotación de recursos internos que aseguren dicho control.
- **Los mecanismos de dirección y coordinación de la gestión**, de forma que se asegure una adecuada coordinación entre los diferentes servicios para la gestión de todos los aspectos transversales de la gestión.

Los dos primeros puntos se comentan en los apartados siguientes.

La revisión de los criterios de descentralización y externalización debe hacerse de modo coordinado con la propia revisión de la organización; sobre ello se han dado unos apuntes básicos en el apartado anterior.

El último punto se comenta en el siguiente capítulo, de dirección y coordinación de la gestión.

## 3.2. Organización política y diferenciación de las funciones política y técnica

Las principales decisiones en lo que se refiere a la organización política son:

- La constitución de la Junta de Gobierno, y el nombramiento de las y los Tenientes de Alcalde y las y los Concejales delegados (delegaciones), función de la Alcaldía
- Y la constitución de las Comisiones Informativas, función del Pleno.

Por su relación con el nivel técnico, la constitución de delegaciones es una de las decisiones organizativas con mayor trascendencia. La primera decisión es si se opta por el modelo de delegación, o por un modelo de tipo funcional, sin delegaciones. Si la opción es la primera, hay que conseguir un perfecto encaje entre los dos planos de gestión, el político y el técnico, y fijar de modo claro las funciones y fronteras entre la y el concejal delegado y la y el responsable del área.

Es habitual que no se piense demasiado en la organización política. Muchas veces, esta responde a las necesidades de los grupos y coaliciones, al reparto de poder entre los miembros de la lista o listas del equipo de gobierno. Esto conlleva unos riesgos que es necesario evitar:

- Si el resultado no da respuesta a las expectativas personales generadas, puede ser fuente de conflictos dentro del equipo de gobierno.
- Si por dar respuesta al necesario reparto de poder se configura una organización política que no encaja bien con la técnica, las interferencias entre ambos serán fuentes de problemas e ineficiencias continuas.

Respecto a la constitución de las Comisiones Informativas, debe buscarse una óptima coordinación entre estas y la estructura organizativa técnica. El criterio es claro: agrupar las Comisiones por ámbitos competenciales homogéneos, buscando la coincidencia con las Áreas funcionales, y evitando que un Área tenga que repartirse en dos Comisiones.

El otro aspecto fundamental que afecta al ámbito político, además de al técnico, es el de la diferenciación de funciones entre los dos niveles, político y técnico. En muchas entidades locales, estas fronteras no están claramente definidas y son fuente habitual de problemas. La diferenciación clara entre la esfera política y la ejecutiva o de gestión, es necesaria para asignar con mayor claridad las responsabilidades y competencias, y orientarlas a una gestión del municipio más eficaz y más cercana a la ciudadanía.

En sintonía con los propios cambios de la sociedad, el papel de los municipios también ha cambiado. El papel de un Ayuntamiento ya no es sólo gestionar la máquina administrativa, centrarse en la economía, eficacia y eficiencia de los recursos, sino cada vez más, gestionar el territorio e impulsar su desarrollo económico y social, orientar en una dirección de futuro, a través de un proyecto concreto, la acción coordinada de los diferentes actores locales y supralocales. En resumen, ejercer un papel activo de liderazgo social, apoyado en una reflexión y orientación estratégica, de destino, clara.

Esto exige entre otras cosas, asumir el liderazgo para construir redes de actores y coordinar sus esfuerzos, estar presente en otras instituciones de mayor rango, ejercer funciones de lobby a favor del municipio, recabar apoyos y obtener acuerdos con otras administraciones y agente sociales, competir con otros municipios en la captación de proyectos importantes, etc. Un amplio abanico de actividades que podemos denominar de gestión relacional.

Por otro lado, la ciudadanía es cada vez más exigente y juega un papel más activo. Cada vez es mayor la necesidad de relacionarse con la ciudadanía, no sólo para captar lo que demandan y necesitan, también para comunicar los objetivos, conseguir soporte para sus políticas, y comunicar y “vender” las decisiones y los resultados alcanzados.

Todo esto crea un campo de juego cada vez más amplio y rico para la **función política**, centrada en la relación con la ciudadanía, la gestión relacional con agentes y otras instituciones, la reflexión y vigilancia estratégica, y la fijación de políticas, definición de objetivos y líneas de actuación estratégica, y establecimiento de prioridades y asignación global de recursos, a nivel macro.

La función directiva y de gestión, del ámbito técnico, es básicamente planificar, dirigir y ejecutar dichas políticas y objetivos, gestionando los recursos y la estructura administrativa.

Los ámbitos de actuación o funciones del nivel político son por tanto:

- Definir las líneas políticas y objetivos y prioridades (planificación estratégica).
- Planificar y asignar recursos a nivel macro, con el objetivo de alcanzar la visión de futuro y objetivos definidos.

- Controlar los resultados de las políticas municipales y el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de primer nivel.
- Dotar de coherencia global a todas las actuaciones que realiza la institución.
- Potenciar el contacto y diálogo con la ciudadanía y las y los agentes sociales, reafirmando su rol de animación y liderazgo político.
- La representación en foros y órganos supralocales, las relaciones institucionales, y la gestión relacional externa.

Los ámbitos de actuación o funciones del nivel ejecutivo y de gestión son:

- Asegurar el éxito de las políticas, ejecutando las resoluciones de los órganos de gobierno, implementando las políticas municipales y dirigiendo los servicios que se prestan a la ciudadanía.
- Apoyar la toma de decisiones del gobierno municipal en base a la elaboración de informes, proyectos y alternativas de actuación.
- Programar en detalle las actividades y servicios.
- Establecer la asignación de recursos (económicos, etc.) a nivel micro.
- Gestionar la maquinaria de la administración municipal.
- Realizar un seguimiento continuo del cumplimiento de los objetivos y programas.

En cualquier caso, la frontera entre ambos planos no es nítida, ni igual de clara en unas y otras áreas de la gestión.

## 3.3. La estructura organizativa funcional o técnica

La revisión de la estructura organizativa debe hacerse tomando en consideración dos niveles de análisis principales:

- El análisis de las repercusiones y exigencias que los planteamientos estratégicos, la visión y objetivos prioritarios, y los valores a propugnar, tienen sobre la organización.
- Y el análisis y diagnóstico interno de la organización, sus puntos fuertes, sus niveles de eficiencia y eficacia operativa y sus carencias y disfunciones.

Desde una perspectiva de diseño organizativo general, la reflexión sobre la estructuración de los diferentes Servicios y Áreas puede partir de las cuatro grandes áreas o ejes de las políticas públicas locales, a saber:

1. Las políticas que actúan sobre el **territorio** y el medio urbano y en su caso rural: infraestructuras y transporte, el suelo, urbanismo, vivienda, medio ambiente y desarrollo sostenible, etc.
2. Las políticas dirigidas a atender las necesidades **personales** y mejorar la protección social y la calidad de vida: bienestar social, educación, cultura, etc.
3. Las políticas dirigidas a fomentar el **desarrollo económico** y el empleo, en las que la administración local es una parte de una cadena más amplia de agentes, y en donde por tanto, la necesidad de gestión interinstitucional es crucial.
4. Finalmente el campo **interno**, el de las políticas que buscan fortalecer el gobierno, la calidad de los servicios, la participación, etc.: organización y recursos humanos, gestión económico-financiera, sistemas de información, etc.

El número de áreas de primer nivel es variable, y depende de muchos factores, entre ellos:

- El tamaño del municipio y la dimensión del Ayuntamiento.
- La importancia y dimensión de cada una de servicios, dependiendo de las características del municipio: municipios más o menos turísticos, rurales, industriales, etc.
- El tipo de prestación de los servicios y la mayor o menor existencia de servicios prestados a través de patronatos, organismos autónomos, sociedades públicas, gestión consorciada, etc.
- Y muy importante, el modelo directivo existente, y las propias capacidades del personal directivo. En modelos de tipo gerencial, la tendencia a la agrupación de servicios en un número reducido de Áreas es en general más acusada.

Existen Ayuntamientos con un número reducido de grandes Áreas, 4-6, como por ejemplo Badalona o Barcelona, pero son por lo general Ayuntamientos con modelos gerenciales, con gerentes o directoras y directores profesionales al frente de las Áreas. Pero en Ayuntamientos grandes se encuentra también el modelo de organigrama más plano con muchas direcciones y servicios dependiendo de Alcaldía (como es el caso de Donostia-San Sebastián).

**Estructura organizativa de algunos Ayuntamientos de tamaño grande**

| Ayuntamiento | Áreas o Departamentos |
|---|---|
| **Barcelona** | Modelo gerencial, con un Gerente y **seis** Gerentes de **Sectores**, además de Gerencias de Distrito. Otros servicios (Cultura, Deportes, Transporte,…) gestionados por sociedades y consorcios metropolitanos.<br>• **Servicios Generales**: gestión de los recursos humanos, materiales y económicos, de la información, y de las finanzas.<br>• **Urbanismo**: ordenación, gestión del suelo, proyectos urbanos, vivienda.<br>• **Servicios Urbanos y Medio Ambiente**: todos los de mantenimiento de la ciudad, y medio ambiente.<br>• **Promoción Económica**: promoción de la actividad económica, comercial y del turismo.<br>• **Servicios Personales**: asuntos sociales, salud pública, educación, deportes, etc.<br>• **Seguridad y Movilidad**: seguridad ciudadana, tráfico y movilidad, incendios y protección civil. |
| **Badalona** (215.000 habitantes) | Organizado en **seis Ámbitos** de gobierno de la ciudad:<br>• **Gobierno**: Relaciones sociales y solidarias, Derechos civiles y convivencia, Secretaria general y asesoría jurídica, Seguridad ciudadana y protección civil.<br>• **Recursos Internos**. Abarca Economía, Hacienda, Recursos Humanos, Organización, TICs.<br>• **Servicios del Territorio**. Abarca Promoción de la ciudad (promoción económica y de empleo, industrial y del comercio, mercados, además de transporte público); Vía Pública (mantenimiento de edificios y espacios públicos, aguas, saneamiento, alumbrado, etc.); Urbanismo y Vivienda.<br>• **Medio Ambiente y Sostenibilidad**. Gestión de espacios naturales, parques y jardines, y programas y actividades de carácter transversal.<br>• **Servicios a las Personas**: abarca Bienestar social y servicios sociales, Mujer y personas mayores, Juventud, Educación, Sanidad y Consumo.<br>• **Servicios a la Comunidad**: Cultura, Deportes, Turismo. |
| **Donostia San Sebastián** (180.000 habitantes) | **Dieciséis Áreas** de actuación:<br>• **Alcaldía**: Gabinete de Alcaldía, gabinete de Comunicación, Participación ciudadana.<br>• **Dirección Jurídica**: Secretaría general y Asesoría Jurídica.<br>• **Régimen Interior**: Recursos Humanos, Personal, Prevención de Riesgos Laborales, Atención ciudadana.<br>• **Programación, Estudios y Presupuestos.**<br>• **Intervención y Contabilidad**.<br>• **Dirección Financiera**: Tesorería, Tributos, recaudación; Patrimonio, Contratación y Compras.<br>• **Bienestar Social**: Acción comunitaria; Prevención Infancia y Familia; 3ª Edad; Inserción Social.<br>• **Juventud, Educación, Cooperación y Derechos Humanos**.<br>• **Servicio de Sanidad, Medio Ambiente y Consumo**.<br>• **Urbanismo**.<br>• **Movilidad**: Tráfico, señalización,…<br>• **Proyectos y Obras**: Edificación e Infraestructuras.<br>• **Mantenimiento y Servicios Urbanos**: Limpieza viaria y Gestión de Residuos; Vías Públicas (Calles, Parques y Jardines); Aguas y saneamiento; Mantenimiento de edificios, Parque móvil.<br>• **Guardia Municipal**.<br>• **Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos**.<br>• **Servicios Especiales** (abarca Playas, Mercados,…). |

También en los Ayuntamientos de menor dimensión la dispersión es muy alta. Analizando los ayuntamientos de Gipuzkoa, de más de 5-10.000 habitantes, los hay con un número reducido, 6-8 Áreas, y otros con hasta 14-16. La dimensión no es lo que lo define, pues Ayuntamientos como Legazpi o Zumárraga, tienen más áreas que Irún o Zarautz.

Ya que el tamaño no es el único factor que explica la organización, hay que pensar en otros, como el grado de "ejecutividad" de los puestos de dirección y jefaturas, el número de servicios consorciados y de gestión descentralizada, la estructura política definida, las funciones y perfiles de las y los concejales delegados, etc.

Desde nuestro punto de vista, una organización con 6-8 Áreas, hasta 10 incluso en los Ayuntamientos mayores, es un rango óptimo para éste tipo de Ayuntamientos. Un número excesivo de Áreas puede dificultar la gestión interna y la coordinación y comunicación interdepartamental, facilitando la pervivencia de formas de funcionamiento independiente, "islas" dentro del Ayuntamiento.

La tabla de la página siguiente recoge una relación detallada de Servicios habitualmente presentes en los Ayuntamientos (cuarta columna), y unas agrupaciones de los mismos en Áreas, con diferentes niveles de agregación, desde un modelo muy plano (tercera columna), hasta un modelo con Áreas más grandes (columna segunda) y otro de macro Áreas, más habitual de modelos gerenciales.

Las agrupaciones de Servicios en Áreas que recoge la tabla, son las más habituales, Algunas son de uso generalizado, como la de Vivienda con Urbanismo, o Residuos con Limpieza viaria. Pero otras agrupaciones pueden variar dependiendo de diversos factores: en estos casos se ha optado por recoger en la tabla estos servicios de modo duplicado, en las dos Áreas en las que es más habitual su presencia; son los siguientes:

- Participación ciudadana / Oficina de Atención, o Información ciudadana. Suele estar ubicada habitualmente bien en el Área de Alcaldía, o en la de Servicios Generales.
- Juventud: se suele ubicar bien con el servicio de Deportes, bien con Educación.
- Medio ambiente o Desarrollo Sostenible. Suele estar bien con Urbanismo o Servicios, bien con Promoción económica y/o desarrollo del municipio.
- Turismo, que se agrupa bien en el ámbito cultural, bien en el de Promoción y/o desarrollo del municipio.

La variedad de organizaciones que pueden encontrarse en la realidad supera a cualquier posible estructuración teórica, por lo que esta tabla tiene sólo un carácter orientador.

La estructura organizativa deberá en cada caso definirse teniendo en cuenta tanto los tipos de servicios a prestar y las usuarias y usuarios y destinatarios de los mismos, como las capacidades y competencias internas existentes, en el plano técnico y, especialmente, en el directivo y de gestión.

Lo que hay que evitar es el cambio de la organización técnica para responder a cambios de la organización política. Éstos se producen casi en cada legislatura, y no pueden trasladarse al plano de la maquinaria del Ayuntamiento, trasladando Servicios a Áreas diferentes, para replicar la organización política. El cambio organizativo debe responder sólo a criterios técnicos, de tipo estratégico y de eficacia y eficiencia.

**Relación de Servicios y agrupaciones en Áreas o Departamentos más habituales**

| Áreas | | | Servicios |
|---|---|---|---|
| Servicios Generales | Área de Alcaldía | Área de Alcaldía | Gabinete de Alcaldía (Relaciones Públicas, Comunicación) |
| | | | Participación ciudadana /Oficina Atención o Inf. ciudadana |
| | Servicios Generales / Recursos Internos | Secretaria y Serv. Jurídicos | Secretaría |
| | | | Servicios Jurídicos |
| | | Gestión interna / Servicios Generales / Organización / Régimen Interior,… | Recursos Humanos |
| | | | Organización, Calidad,… |
| | | | Informática, TICs |
| | | | Participación ciudadana /Oficina Atención o Inf. ciudadana |
| | | Servicios Económicos/ Economía y Hacienda | Economía o Administración (Intervención, Contab. Presup.) |
| | | | Hacienda y Finanzas (Tributos, Recaudación, Tesorería) |
| (Seguridad ciudadana) | Seguridad ciudadana | Seguridad ciudadana y Protección civil | Policía Local |
| | | | Tráfico (Circulación, aparcamientos,…) |
| | | | Protección civil |
| Servicios Personales | Servicios a las Personas (Bienestar y Promoción social, Salud, Educación) | Bienestar y Servicios sociales | Bienestar social |
| | | | Mujer, Familia, Tercera Edad, Infancia,… |
| | | | Derechos civiles/ igualdad; Inmigración /Cooperación |
| | | | Promoción social |
| | | Sanidad y Consumo | Sanidad |
| | | | Consumo/ Protección de os consumidores |
| | | Educación, o Educación y Juventud | Juventud |
| | Servicios a la Comunidad (Cultura, Deportes) | | Educación |
| | | Cultura o Promoción cultural | Cultura (Cultura y Patrimonio histórico-artístico) |
| | | | Fiestas |
| | | | Euskera / Promoción lingüística |
| | | | Turismo |
| | | Juventud y Deportes | Deportes |
| | | | Juventud |
| Servicios del Territorio, o Urbanismo y Servicios Urbanos | Urbanismo | Urbanismo | Urbanismo |
| | | | Vivienda |
| | Servicios Urbanos / Obras y Servicios | Servicios urbanos | Medio ambiente / Sostenibilidad |
| | | | Transporte urbano |
| | | | Aguas: saneamiento y abastecimiento |
| | | | Gestión de residuos |
| | | | Limpieza viaria |
| | | | Cementerios |
| | | Obras y Mantenimiento | Obras /mantenimiento |
| | | | Vías Públicas: carreteras, caminos y vías públicas |
| | | | Alumbrado |
| | | | Parques y jardines |
| Promoción económica, o Promoción del municipio o Desarrollo estratégico | Promoción económica, o Promoción del municipio, o Desarrollo estratégico | M. Ambiente/D. Sost. | Medio ambiente / Sostenibilidad |
| | | Promoción económica y de empleo | Agricultura y desarrollo del medio natural/ Desarrollo Rural |
| | | | Comunicaciones y nuevas tecnologías |
| | | | Promoción social y de empleo |
| | | | Promoción económica |
| | | | Comercio y Promoción comercial |
| | | | Industria y Promoción industrial |
| | | Turismo | Turismo |

# 4. EL SISTEMA DE DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN

## 4.1. Necesidad de órganos de dirección y coordinación

Con independencia de que la organización esté adecuadamente diseñada, suele haber en la mayoría de los casos una necesidad de mejorar la coordinación de la gestión municipal. Son habituales las reflexiones que enmarcan el interés de los Ayuntamientos por diseñar e implantar un Órgano Ejecutivo a nivel administrativo cuya misión, desde la coordinación, sea la planificación de los objetivos y proyectos derivados del Programa de Gobierno y el seguimiento de la ejecución de los mismos.

La existencia de dos esferas de gestión, política y técnica, y el elevado número de servicios de naturaleza distinta, aportan complejidad a la gestión. No es por ello infrecuente que los procesos de planificación y control se resuelvan sin la coordinación y participación más adecuada. Para mejorar la coordinación, la implicación con los objetivos definidos, y superar la visión de islas que a veces existe entre las áreas, es por lo que creemos conveniente dotarse de unos soportes organizativos adecuados en el ámbito ejecutivo. Por ello, abogamos por la constitución de un Comité de Gestión interna o equivalente.

Se trataría de un órgano que asuma las labores de coordinación entre la esfera de Gobierno (Alcaldía y Concejales) y la de gestión, donde se sitúan las Áreas y Servicios funcionales, impulsando los distintos proyectos y objetivos del Plan municipal y coordinando eficazmente las actuaciones y proyectos de carácter transversal que afecten a varias áreas funcionales.

Presidido por Alcaldía, estaría compuesto por las y los responsables técnicos de las áreas, y en su caso, por miembros del Equipo de Gobierno (en función de características y circunstancias).

Su misión sería la planificación y el seguimiento general de los objetivos y proyectos derivados del Plan estratégico o Plan municipal para la legislatura, asegurando la necesaria coordinación e integración de la gestión de las personas y recursos municipales.

Además de este comité, abogamos también por la constitución de Comités de Área o Departamento, para facilitar la planificación de detalle, coordinación y mejora interna de las diferentes Áreas, y la comunicación interna entre las y los gestores y los distintos equipos y personas colaboradoras de las que se componen. En nuestra opinión, salvo en municipios pequeños con muy pocas direcciones y jefaturas, estos comités son convenientes, aunque sean con otro nombre y con un funcionamiento más liviano, a modo de Reuniones de Área.

El Comité de Gestión interna, junto con los Comités de Área, son los instrumentos que proponemos de cara a fomentar la información, participación y la consecución de los objetivos estratégicos y de mejora de la organización.

## 4. El sistema de dirección y coordinación

El Ayuntamiento de Irún, al abordar a partir de 2005 un proyecto de diseño e implantación de un sistema de dirección eficaz, reconoce esta necesidad de coordinación. Los antecedentes recogidos en el pliego de prescripciones técnicas del concurso reflejan una situación muy habitual, que la puesta en marcha de órganos ejecutivos de dirección y coordinación municipal como los que se proponen, quiere paliar.

**Caso del Ayuntamiento de Irún: Necesidad de un sistema de dirección eficaz.**

En el actual sistema organizativo del Ayuntamiento de Irún no existe un órgano administrativo de dirección que asuma las labores de coordinación de la actividad municipal. Así, una vez que el nivel político define el Programa de Gobierno para la legislatura que contiene los principales objetivos y proyectos municipales a realizar durante la misma, éstos debieran de traducirse en un Plan de Actuación Municipal que funcione como instrumento de gestión operativo con un mayor nivel de concreción. Teniendo esto en cuenta, se hace necesaria la existencia de un órgano ejecutivo a nivel administrativo cuya misión, desde la coordinación, sea la planificación de los objetivos y proyectos derivados del Programa de Gobierno y el seguimiento de la ejecución de los mismos.

Actualmente, este máximo órgano administrativo de coordinación de la actividad municipal no existe como tal, lo que dificulta una dirección y control de gestión por objetivos, en línea con el Programa de Gobierno y Presupuesto Municipal. Esto entorpece igualmente una adecuada coordinación entre el nivel político y técnico del Ayuntamiento que permita una verdadera gestión por procesos y proyectos, superando un estilo de funcionamiento basado en estructuras fijas y departamentos estancos, con carencias de relación y coordinación entre ellos.

De esta manera, se hace totalmente necesaria la existencia de este órgano ejecutivo de coordinación de la actividad municipal, que posibilite la mejora eficaz del actual sistema de dirección asumiendo las labores de coordinación entre la esfera de Gobierno (Alcaldía y Delegaciones) y la esfera de gestión en donde se mueven las diferentes Áreas y Servicios funcionales, impulsando los distintos proyectos y objetivos del Programa de Gobierno y coordinando eficientemente las actuaciones y proyectos de carácter transversal que afecten a varias Áreas funcionales. Este sistema de dirección habría de proporcionar a la esfera política municipal un adecuado control sobre la evolución de los distintos objetivos y proyectos del Programa de Gobierno, que le faciliten la rápida toma de decisiones y el impulso eficaz de las políticas de gobierno, todo ello orientado a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos en la prestación de unos servicios públicos de calidad.

Se pueden encontrar múltiples casos de ayuntamientos que se han dotado de órganos similares, tanto en municipios grandes como medianos y pequeños,

Un caso de un ayuntamiento de dimensión similar a la representativa de los ayuntamientos guipuzcoanos, es el de la localidad alicantina de Aspe, que ha constituido un Comité de Dirección formado por la dirección de Áreas. Del análisis de sus funciones y su composición, se deduce que su función básica o al menos la razón principal de su creación, es impulsar los procesos de modernización y calidad y eficiencia.

Otro ejemplo de Comité de Gestión se da en el caso de Barcelona, en donde al existir un modelo gerencial, parece obligada la existencia de un órgano de este tipo.

## Caso del Ayuntamiento de Aspe (Alicante): Comité de Dirección

El Ayuntamiento alicantino de Aspe, ciudad de unos 17.000 habitantes, aprobó en febrero de 2005 una nueva organización administrativa.

La organización municipal se estructura en base a 4 grandes Áreas, cada una con sus unidades.

- Área de Servicios Generales. Formada por las unidades de: Secretaria, Informática., RRHH., Unidad Administrativa de apoyo, Policía Local, Oficina Municipal de Información. (O.M.I.), Agencia de desarrollo local.
- Área de Ordenación del Territorio y Servicios. Formada por las siguientes unidades: Urbanismo, Oficina Técnica, Servicios municipales (Alumbrado público, Mantenim. de instalaciones y edificios municipales, Talleres Municipales, Cementerio, Limpieza Viaria, Parques y Jardines, y Brigada de apoyo).
- Área de Servicios a la Persona. Formada por las siguientes unidades: Servicios sociales y gabinete Psicopedagógico, Cultura, Deportes, Educación y Juventud, OMIC, Unidad Administrativa de atención a la persona.
- Área de Recursos Económicos. Formada por las siguientes unidades: Intervención, Oficina de Gestión Presupuestaria, Oficina de Rentas, Tesorería.

En la nueva organización se define la composición y funciones del **Comité de Dirección**, un nuevo órgano colegiado del Ayuntamiento.

Comité de Dirección: Órgano superior de la estructura administrativa del Ayuntamiento, formado con los puestos de Dirección de Área y adjuntías en su caso, bajo la presidencia del miembro de la Corporación que sirva la Concejalía Delegada de Organización y Calidad, con un número máximo de seis miembros, con al menos las siguientes **competencias**:

- Principal órgano de coordinación técnica entre los diferentes departamentos del Ayuntamiento, formulando recomendaciones o validando propuestas efectuadas por alguno de sus miembros y que puedan tener incidencia en la organización administrativa del Ayuntamiento.
- Impulsor del proceso de modernización de procedimientos.
- Lidera el proceso de introducción de la cultura de calidad en el Ayuntamiento.
- Valida los informes de productividad e incentivos que se realicen por las diferentes dependencias, pudiendo modificarlos tras audiencia de las personas redactoras mediante propuesta justificada, y siempre de conformidad con los criterios establecidos por la Alcaldía.
- Establece su régimen de reuniones y sesiones.

**Composición** del Comité de Dirección:

- Concejal Delegado de Organización y Calidad, que actuará como Presidente.
- Dirección del Área de Servicios Generales.
- Dirección de RRHH, como adjunto a la dirección del Área de Servicios Generales.
- Dirección del Área de Ordenación del Territorio y Servicios.
- Dirección de Servicios municipales.
- Dirección del Área de Servicios a la Persona.
- Dirección del Área de Recursos Económicos.

Cuestiones relativas a los integrantes del Comité de Dirección:

- Las personas integrantes del Comité de Dirección serán nombradas y cesadas libremente por Alcaldía, dando cuenta a la Junta de Gobierno, siendo los únicos requisitos el formar parte de la plantilla del Ayuntamiento, y pertenecer al grupo C o superior.
- Se trata de funciones añadidas sobre un puesto de trabajo ya existente; ya que no es conveniente la creación de una superestructura funcionarial directiva que se superponga sobre la de personal; si no que del personal perteneciente al Ayuntamiento, y sin perjuicio de que sigan desempeñando las funciones del puesto que vengan ocupando, la Alcaldía mediante Resolución comunicada a la Junta de Gobierno, añada la función de pertenencia al Comité de Dirección.

**Caso del Ayuntamiento de Badalona: Comisiones técnico-directivas**

En el Ayuntamiento de Badalona, municipio de algo más de 200.000 habitantes, se abordó una reforma organizativa con objeto de reforzar la visión estratégica, la transversalidad y la cooperación.

Se definió una nueva estructura organizativa, integrando las nueve áreas municipales en tres ámbitos. Se estructuraron comisiones de concejales por un lado, y comisiones técnico-directivas por otro, en los tres ámbitos: Organización y líneas económicas, Política Territorial y Personas. Posteriormente, estos ámbitos se convirtieron en los seis actuales: Ámbito de Gobierno, de Recursos Internos, de Servicios del Territorio; de Medio Ambiente y Sostenibilidad, de Servicios a las Personas, y de Servicios a la Comunidad. Al frente de cada Ámbito hay un regidor responsable, y regidores al frente de los servicios.

El objeto de las **Comisiones técnico-directivas de ámbitos**, es la función gestora: Impulsar la actividad y hacer operativo el funcionamiento de la organización de acuerdo con las directrices de las comisiones de concejales.

La composición de las comisiones técnico-directivas está basada en los directores de Área (gestores de cada Área tras el concejal) y en su caso componentes de apoyo, tales como Jefes de Servicio y adjuntos, según los asuntos a tratar.

**Funciones de las comisiones técnico-directivas:**

- Preparar el contenido de las comisiones informativas.
- Coordinar las actividades del ámbito.
- Proponer programas en el ámbito.
- Efectuar propuestas de distribución de recursos a la comisión de concejales coord. de ámbitos.
- Supervisar memorias y evaluaciones de las actividades.
- Buscar la transversalidad de la actuación.

**Caso del Ayuntamiento de Barcelona: Modelo gerencial y Comité Ejecutivo**

La organización ejecutiva de la ciudad está encabezada por el Gerente municipal, y la componen:

- Por una parte, divisiones y órganos integrados en la personalidad jurídica única del Ayuntamiento. Tienen un modelo de dirección gerencial.
- Y órganos dotados de personalidad jurídica diferenciada, por razones de eficacia en la gestión de los servicios, y para permitir la colaboración con otros organismos, y la participación ciudadana.

La administración no diferenciada se estructura en seis Sectores de actuación, con un Gerente nombrado por Alcaldía al frente de cada una de ellas: Servicios Generales, Urbanismo, Promoción Económica, Servicios Urbanos y Medio Ambiente, Servicios Personales, y Seguridad y Movilidad. Además, existen Gerentes de Distrito.

Y dispone de un órgano de dirección y coordinación ejecutiva, denominado **Comité Ejecutivo**.

El Comité Ejecutivo es el órgano colegiado de dirección superior de la Administración Ejecutiva; toma las decisiones de nivel ejecutivo que tiene atribuidas, fija los criterios centrales de gestión, y coordina la actuación de los diferentes sectores de la administración municipal. Además, prepara e informa los asuntos que deban ser dictaminados por parte de las comisiones del Consejo Municipal, o deban de ser aprobados por otros órganos colegiados del gobierno municipal.

Presidido por el Alcalde o concejal en quien delegue, está integrado por los Gerentes de Sector y de Distrito y la vicepresidencia estará a cargo del Gerente Municipal.

## 4.2. El Comité de Gestión Interna

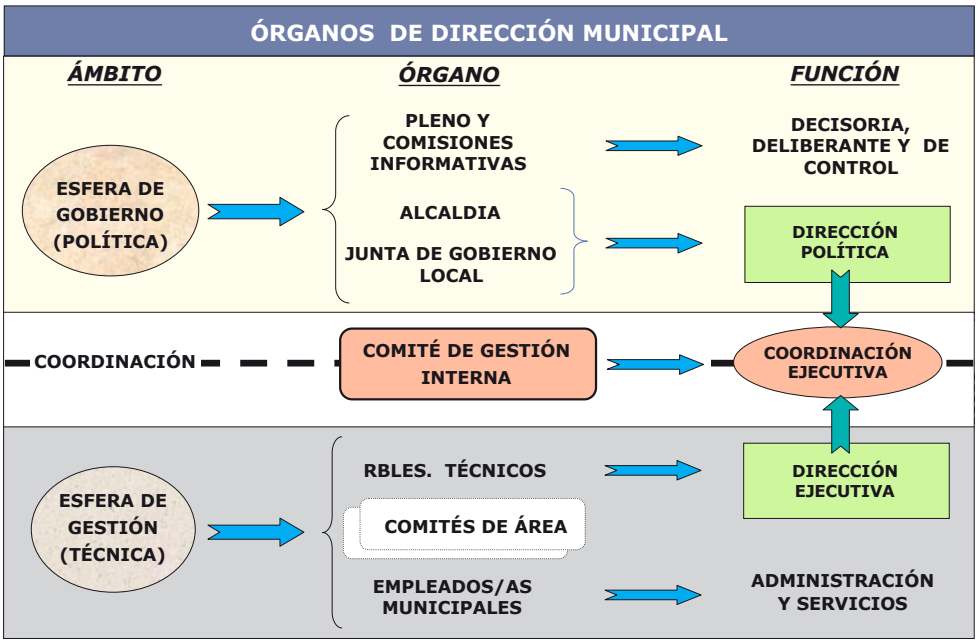
### A) ENMARQUE CONCEPTUAL

El Comité de Gestión Interna (en adelante C.G.I.) sería el órgano colegiado de dirección ejecutiva de la Administración local, que adopta decisiones ejecutivas en las materias que tenga atribuidas. Presidido por Alcaldía, estará compuesto por las y los responsables técnicos de las Áreas, y en su caso por algún otro miembro del Equipo de Gobierno (en función de características y circunstancias).

El C.G.I. pretende ser un espacio de información para las y los responsables, y de coordinación para todas las actuaciones técnico-administrativas. Es una instancia cohesionadora de la actividad ejecutiva del Ayuntamiento, en la que se relacionan la dirección política y la técnica, y las diferentes áreas entre sí.

Las y los responsables o gestoras y gestores disponen de autonomía en la organización y gestión operativa de sus áreas correspondientes, y responden de su gestión ante el Comité de Gestión y/o ante las Delegaciones correspondientes. Es aquí donde las líneas políticas y los ejes estratégicos son traducidos al plano ejecutivo, y se llevan a cabo los planes y compromisos para las actuaciones concretas.

Este es el marco en el que se sitúa la responsabilidad de la gestión cotidiana de la maquinaria municipal y de la obtención de resultados que den cumplimiento a los programas y decisiones políticas adoptadas. Además, será el soporte en el que se apoyen dichas tomas de decisiones del gobierno municipal en base a la elaboración de informes, proyectos y alternativas de actuación desde una concepción integral e integradora.




## B) COMPOSICIÓN, FUNCIONES, ROLES Y OPERATIVA

### *Composición del Comité de Gestión Interna*

El Comité de Gestión Interna puede estar compuesto por los siguientes integrantes:

- Alcaldía, como gestora y gestor del Comité y articulación principal entre la gestión política y administrativa.
- Concejales, a consideración de Alcaldía y en función del esquema de delegación, distribución de responsabilidades y participación clave en el equipo de gobierno (2 ó 3 concejales).
- Responsables de las Áreas o Departamentos municipales. En principio, las y los responsables de primer nivel, y en casos especiales (servicios de dimensión y trascendencia especial), de segundo nivel.

La decisión sobre el número de integrantes y la composición del Comité dependerá de múltiples factores, como la dimensión del municipio y especialmente, la propia organización municipal, por lo que no existe un número ideal. En cualquier caso, para que el comité sea un elemento ágil y cohesionador, hay que buscar la mayor representatividad manteniendo la operatividad del órgano.

### *Objetivos y Funciones*

Con el Comité se pretende:

- Orientar la gestión municipal al cumplimiento de los objetivos, a la mejora de su eficiencia integral y al máximo aprovechamiento de sus recursos.
- Garantizar una eficaz coordinación en la planificación y ejecución de las actividades y de la prestación de servicios municipales, desde un enfoque de co-responsabilidad y visión integrada de la gestión del Ayuntamiento.
- Constituir un foro de asesoramiento y apoyo mutuo, a través del intercambio y contraste de conocimientos, experiencias, técnicas, etc.

Para alcanzar el objetivo que persigue, las funciones del C.G.I. se centran en:

- Formulación de propuestas y objetivos técnico-económicos a integrar en los Planes de Gestión y Presupuestos.
- Control de la gestión sobre la ejecución y resultados de las actividades y servicios municipales.
- Identificación y seguimiento de programas, proyectos o servicios de carácter interdepartamental o transversal (por ejemplo, Agenda 21).
- Impulso de la mejora continua del funcionamiento organizativo y calidad de los servicios (modernización, digitalización de la administración, gestión de procesos, cartas de servicio, medición de la satisfacción del ciudadano-cliente, sistemas de quejas y sugerencias, etc.).
- Homogenización de criterios y prácticas de la Gestión de las Personas (sistema de selección, formación y desarrollo profesional, evaluación del desempeño, reconocimiento, implicación …)

### *Roles y responsabilidades*

Como en cualquier otro comité de características similares, la dirección y liderazgo del mismo corresponde de modo natural a su responsable máximo, en este caso la Alcaldía, y en su caso, en la persona en quien delegue.

Sin embargo, puede ser conveniente que una persona, de entre las y los responsables que lo conforman, asuma el papel de coordinador del Comité, al menos en sus inicios, en la fase de puesta en marcha y hasta su consolidación. Esto es conveniente, dado el esfuerzo de coordinación, preparación, motivación, y ajuste y adaptación de su funcionamiento que es necesario en los inicios, y que exigen una dedicación significativa.

En los casos en los que exista la figura, la Gerencia municipal sería la coordinación natural. En caso contrario, una y un responsable que, además de la posición en el organigrama, cuente con las capacidades y habilidades necesarias para este papel. Por ejemplo, las y los responsables de Organización, Calidad, Gestión interna o similares, aunque este papel de coordinación puede ser asumido también por una y un responsable político adecuado.

Las funciones de la **Coordinadora** y el **Coordinador** serían:

- Preparar las reuniones del C.G.I., convocarlas y conducirlas.
- Motivar al equipo, propiciando un buen clima de trabajo y la participación e implicación de todos sus componentes.
- Definir, junto al resto de las y los responsables, los objetivos e indicadores de mejora, y realizar su seguimiento.

- Realizar el seguimiento del cumplimiento de las tareas definidas y los compromisos adquiridos.
- Colaborar con Alcaldía en la información a la Corporación del desarrollo del trabajo del Comité.
- Documentar, registrar y archivar toda la documentación generada.

Las tareas más formales, como realizar las convocatorias, preparar y distribuir las actas, y archivar la documentación, pueden ser asumidas por otra persona de menor rango.

El rol del resto de miembros o Responsables de Área o Departamento:

- Aportar información, elaborada previamente en función del orden del día, de sus diferentes ámbitos de gestión
- Participar de forma activa en las reuniones del C.G.I., aportando cuantas sugerencias consideren oportunas
- Llevar a cabo la realización de las tareas y compromisos que, como consecuencia de la actividad del equipo, se definan y se le asignen.

### *Algunas recomendaciones en la operativa*

- La periodicidad de reuniones está principalmente vinculada al ciclo de planificación y control de gestión, por lo que es frecuente una cadencia de reuniones entre mensual-trimestral. No obstante, esta circunstancia podrá modificarse según otras necesidades relacionadas con el impulso y lanzamiento de proyectos e iniciativas trasversales. Así, puede ser conveniente fijar sesiones específicas adicionales, por ejemplo con ocasión de la elaboración del plan de gestión y presupuestos.
- Con respecto al procedimiento, es conveniente que se gestione la convocatoria con antelación suficiente, en la que se define el orden del día, duración prevista y temas a tratar. De todo ello, se tomará acta, lo más breve posible, y explicitando sintéticamente los compromisos adquiridos para facilitar su seguimiento.
- La formación y el entrenamiento de los miembros del Comité de Gestión Interna, como de cualquier equipo de trabajo, son ingredientes clave del mismo. Por ello, es conveniente incidir en la adquisición de las habilidades y técnicas necesarias, dedicando recursos formativos en las fases iniciales. Esta formación debe dirigirse a capacitar a los miembros con las habilidades que les permitan, actuando como equipo, generar confianza mutua, identificar y analizar problemas y oportunidades de mejora, y buscar soluciones, y en definitiva, incrementar la eficiencia del Comité y su dinámica.

## C) PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN INTERNA

El diseño y puesta en marcha del C.G.I. puede estructurarse en las siguientes fases, según el siguiente proceso:

### *1. Análisis y diagnóstico de la situación de partida*

**Objetivo:** Se trata de crear una visión sobre los principales puntos fuertes y oportunidades de mejora que el modelo vigente de organización y coordinación de la gestión presenta, y establecer los criterios de diseño que servirán de base para guiar las decisiones sobre el sistema de dirección y coordinación interna más adecuado.

**Contenido:**

Análisis y diagnóstico de la situación con relación a:

- Estructuración política y el Organigrama Municipal, tanto el formal, como el informal.
- Configuración organizativa y distribución de funciones y responsabilidades: roles claros y compartidos entre nivel político y nivel técnico.

- Grado de corresponsabilidad.
- Necesidades de coordinación en planificación y ejecución de actividades.
- Problemas en la comunicación.
- Niveles de asesoramiento y apoyo entre las y los responsables técnicos de las áreas.
- Analizar el marco estratégico y su incidencia en el Modelo y sistema de dirección: Planteamientos estratégicos, Programa de Gobierno, Valores, etc.

### *2. Diseño del sistema de coordinación/gestión interna*

**Objetivo:** Definir en detalle la configuración y funcionamiento del órgano de dirección y coordinación –el Comité de Gestión Interna–, y su encaje con el resto de órganos en el entramado organizativo general, comenzando por los aspectos más conceptuales y avanzando en su despliegue y concreción.

**Contenido:**

- Definición de distintas alternativas posibles del Comité, en alineación con el escenario estratégico y las conclusiones del diagnóstico.
- Contraste y validación de las diferentes alternativas (con el nivel político como de gestión). Selección de la más adecuada.
- Diseño en detalle del modelo del órgano de dirección y coordinación (C.G.I.): estructura y composición, contenidos y funciones, reglas de juego, los roles y las habilidades nuevas que se demandan, etc.
- Formalización del sistema de coordinación: elaboración y aprobación de reglamentos internos y adaptaciones organizativas y de responsabilidades que sean necesarias.

### *3. Implantación*

**Objetivo:** Planificar y desarrollar las acciones a acometer para lograr una implantación y consolidación efectiva del Comité de Gestión Interna definido, e implantarlo.

**Contenido:**

- Planificación y calendario de las decisiones y medidas a adoptar, y de los medios que se precisen.
- Proceso de información a otros agentes municipales.
- Constitución y lanzamiento del Comité.
- Formación, entrenamiento y apoyo individual y grupal a sus miembros, con respecto a las competencias y habilidades vinculadas.

## 4.3. Los Comités de Área

### A) COMPOSICIÓN, FUNCIONES, RESPONSABILIDADES Y OPERATIVA

#### *Composición*

Su composición dependerá de la propia organización de las Áreas. En principio, estaría integrado por todos los miembros que están asignados a un Área. En aquellas en las que el número de personas sea elevado o existan turnos de trabajo, se puede adoptar, entre otros planteamientos, el criterio de la asistencia rotativa para los puestos más operativos.

Si el número de Áreas es reducido, y por tanto alguna de ellas cuenta con varios departamentos o servicios y un número elevado de personas, puede ser conveniente implantar algún Comité de Dirección de Área, al que asistan los responsables de departamentos o Jefes de Servicios, y en su caso, componentes de apoyo.

### *Objetivos y funciones*

Con los Comités de Área se pretende:

- Obtener la máxima implicación y compromiso de las y los integrantes de cada Departamento con los objetivos generales del Ayuntamiento y los propios del Área.
- Permitir un mayor conocimiento de los problemas, condicionantes, recursos, etc. del Área, incrementando el intercambio de opiniones y la coordinación.
- Orientar la gestión del Área a la mejora de la eficacia, al cumplimiento de objetivos, y al máximo aprovechamiento de los recursos.
- Permitir mantener un conocimiento actualizado y cercano del desarrollo de las actividades que se llevan a cabo en el Área.

Para alcanzar el objetivo que persigue, las funciones del Comité de Área son:

- Comunicación de los objetivos anuales y puntuales/operativos del Área.
- Despliegue de los objetivos del Área a los departamentos y servicios
- Seguimiento, descargo y evaluación de la gestión realizada: variables cuantitativas y cualitativas, desviaciones sobre las previsiones, etc.
- Consenso y toma de decisiones sobre acciones correctoras, análisis de problemas y búsqueda de soluciones, mejora de la coordinación, etc.
- Reflexión sobre mecanismos que propicien la agilización de los procesos y trámites.
- Racionalización de posibles cargas de trabajo.
- Tratamiento de otros aspectos que incidan en la mejora del funcionamiento y la calidad del servicio: rediseño de procesos, formación, medios materiales, necesidades de polivalencia, etc.

### *Responsabilidades*

La y el Responsable de Área deberá:

- Preparar las reuniones del equipo. Dirigir y conducir las mismas.
- Motivar al equipo, propiciando un buen clima de trabajo y la participación e implicación de todos sus componentes.
- Analizar y detectar ámbitos de mejora en los procesos de trabajo, estableciendo sus causas y alternativas de solución.
- Definir junto a los miembros del equipo, los objetivos e indicadores de mejora, determinando un plan de implantación y efectuando su seguimiento y evaluación.
- Elaborar las actas correspondientes, y archivar toda la documentación generada.
- Seguir el cumplimiento de las tareas definidas y los compromisos adquiridos.
- Informar periódicamente de la marcha del Área al Comité de Gestión Interna.

Los miembros del Comité a su vez tienen entre sus responsabilidades:

- Participar de forma activa en las reuniones de Área, aportando cuantas sugerencias consideren oportunas.
- Llevar a cabo la realización de las tareas/compromisos que, como consecuencia de la actividad del equipo, se definan y se le asignen.
- Aportar información, elaborada previamente en función del orden del día.

### *Algunas recomendaciones en la operativa*

- Con respecto a la periodicidad, dependiendo de cada Área, pudiera ser bien mensual, o cada dos o tres meses, principalmente unido al ciclo de planificación y control de gestión. Es conveniente vincularlo a la dinámica y calendario de reuniones del Comité de Gestión Interna, para favorecer una acción desplegada y coordinada también entre distintos niveles de la organización.

- En relación a la operativa, las Reuniones Internas del Área se desarrollarán previa convocatoria del Responsable, enviada con antelación suficiente, en la que se definen el orden del día de la reunión, duración prevista y temas a tratar. De todo ello, se tomará acta que recoja los compromisos adquiridos para la siguiente reunión.

### *La importancia de la coordinación y la dinamización de las reuniones*

Para el buen resultado y funcionamiento de los mecanismos de coordinación, tanto el Comité de Gestión Interna como las reuniones Internas de Área, conviene subrayar la importancia que adquieren las **funciones de dinamización** en el éxito del trabajo en equipo, por su incidencia:

- Respecto a los miembros del equipo:
  - Fijarse en los que no participan y estimularles.
  - Fijarse en los que acaparan la reunión y "hacérselo notar".
  - Aclarar las diferencias o desinformaciones de los miembros.
- Respecto al equipo en su conjunto:
  - Tener una meta clara y compartida.
  - No perder de vista los objetivos de la reunión.
  - Prestar atención al "aquí y ahora" y comunicarlo al grupo.
  - Conocer al equipo para aprovechar fortalezas y paliar puntos débiles.
  - Mantener un clima de participación, fomentar la comunicación y la retroalimentación para avanzar en el desarrollo del grupo.
  - Generar un ambiente de confianza en el que exista reconocimiento y comunicación sincera.
  - Mantener un estilo flexible, para adaptarse al equipo según sus exigencias de dirección o de mantenimiento de la cohesión.

# 5. LA NECESIDAD DE CAPACITACIÓN PARA LA GESTIÓN: DESARROLLO DE COMPETENCIAS

Los directivos y directivas y los gestores y gestoras de las administraciones públicas:

- Tienen en general una importante formación académica y técnica: son profesionales capaces, con preparación y experiencia.
- Hasta ahora, en muchos casos, no han asumido el rol directivo. Pero empieza a exigírseles el dirigir equipos, gestionar recursos y alcanzar sus objetivos con eficacia y eficiencia.
- Pero tienen pocas opciones para desarrollar sus habilidades y alcanzar el nivel de competencias que estas nuevas funciones directivas requieren.

En las administraciones locales se necesita disponer no sólo de buenas y buenos técnicos, sino de una dirección capaz de:

- Asesorar al ámbito político en un escenario en el que cada componente tenga claramente definidas sus competencias y responsabilidades.
- Alcanzar los objetivos de sus Áreas, Departamentos y Servicios, gestionando el desarrollo de las personas y las expectativas de sus clientes y usuarias y usuarios.
- Colaborar en la consecución de los objetivos generales y del resto de Áreas y Departamentos, bajo el criterio de una única Organización.

Ello exige dotarles de capacidades adecuadas para ejercer eficazmente estas funciones gestoras, desarrollando sus competencias directivas.

**Cualidades más importantes que han de reunir los directivos públicos**

El estudio Delphi sobre la modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública señala como cualidades más importantes por orden de importancia:

- Capacidad de organización y comunicación (87% de las respuestas).
- Capacidad de dirigir equipos (80% de las respuestas).
- Iniciativa y automotivación (78% de las respuestas).

Por contra, las cualidades menos valoradas son:

- Formación jurídica.
- Compromiso político.

Y quedan en posiciones intermedias cualidades como:

- Experiencia dentro o fuera de la Administración.
- Creatividad.

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas. *La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*. Madrid, 1990

Los modelos de gestión de recursos humanos por competencias comienzan a tener presencia en el ámbito público, que sigue en éste campo la línea marcada previamente en el sector privado. Cada vez son más las administraciones públicas que aplican modelos de competencias para el desarrollo de sus directivos y de todos sus empleadas y empleados.

**Concepto de Competencia**

Integración de conocimientos (saber), habilidades (saber-hacer) y actitudes (disposición o motivación para actuar) que posibilitan la obtención de resultados eficientes en la responsabilidad o actividad que se trate.

Característica subyacente a una persona que está causalmente relacionada con un nivel estándar de efectividad y/o con un desempeño superior en un trabajo o situación.

(Por ejemplo, una persona es competente en *"Atender con eficiencia la centralita de teléfonos"* cuando: conoce el manejo de la centralita y dispone de habilidad práctica y agilidad en su uso,…, conoce los nº de extensión, los idiomas necesarios,…, es receptiva a las consultas, con inquietud por resolverlas,…, y fruto de todo ello, las llamadas se canalizan adecuadamente y el comunicante se muestra satisfecho con la atención recibida.)

Al contrario de lo que ocurre en otros países, no se han definido aún modelos de competencias para los empleados públicos, con carácter general, en ninguno de los niveles de la administración. Y su aplicación en la Administración Local es aún escasa.

**Importancia de la gestión por competencias en las Administraciones locales, según la FEMP**

La gestión por competencias, realidad presente en muchas organizaciones del ámbito privado, debe incorporarse progresivamente en las Administraciones Locales. Esta orientación modifica muchas de las pautas tradicionales en las políticas de Recursos Humanos. El enfoque por competencias obliga a repensar muchos elementos de las políticas de gestión de las personas y de los procesos formativos y de aprendizaje.

La introducción de las competencias da una nueva dimensión a la carrera administrativa, la aproxima a lo que sería un verdadero plan de carrera profesional que permite vincular la progresión en las cualificaciones profesionales con los objetivos de mejora continua en la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios que las Corporaciones Locales prestan a los ciudadanos. Esta visión de la carrera administrativa está reñida con el estrecho marco de la Relación de Puestos de Trabajo.

Fuente: Federación Española de Municipios y Provincias. *Resoluciones de la VIII Asamblea General de la FEMP*. Madrid, Noviembre 2003

Existen muchos modelos de competencias para directivos y empleados públicos en diferentes países, como el del Servicio Ejecutivo Superior del Gobierno Federal de los Estados Unidos, el del Servicio Civil de Irlanda, modelos canadienses, belgas, etc. Las experiencias existentes de aplicación de modelos de competencias en el ámbito público son cada vez mayores.

**Modelo de competencias del Servicio Público de Alberta (Canadá)**

| COMPETENCIAS ESENCIALES | COMPETENCIAS ESPECÍFICAS DEL PUESTO |
|---|---|
| **Adaptabilidad**<br>*Conformidad personal y habilidad para adaptarse al cambio de modo efectivo* | **Desarrollo de las personas**<br>*Deseo de trabajar para desarrollar las capacidades a largo plazo de las personas* |
| **Centrarse en el cliente**<br>*Conocimiento y logro o superación de las expectativas del cliente.* | **Impacto e influencia**<br>*Persuadir, convencer o influenciar* |
| **Comunicación**<br>*Transmitir y recibir de modo claro mensajes para alcanzar las necesidades de todos* | **Innovación**<br>*Utilizar un pensamiento creativo y original para realizar mejoras y/o desarrollar e iniciar nuevos enfoques* |
| **Conocimiento organizacional**<br>*Conocer la estructura y cultura de la organización* | **Liderazgo**<br>*Influenciar positivamente a las personas desde un rol de liderazgo* |
| **Resolución de problemas y criterio**<br>*Habilidad para evaluar alternativas e implicaciones, para identificar soluciones* | **Creación de relaciones**<br>*Desarrollar y mantener relaciones y alianzas ventajosas para ambas partes* |
| **Orientación a resultados**<br>*Saber qué resultados son importantes, y adecuar recursos para alcanzarlos de modo alineado con las metas de la organización* | **Gestión de recursos**<br>*Gestionar de modo efectivo recursos internos y externos para alcanzar las metas organizacionales* |
| **Trabajo en equipo**<br>*Trabajar de modo cooperativo y productivo con otros, para alcanzar los resultados* | **Autogestión personal**<br>*Reflexionar sobre anteriores experiencias para gestionar y mejorar continuamente nuestro propio desempeño* |
| | **Pensamiento estratégico**<br>*Tener una perspectiva amplia y una visión de largo plazo, evaluando alternativas e implicaciones* |

Fuente: Personnel Administration Office. Alberta Government. *Alberta Public Service Competency Model*. Canadá: 2003. Disponible en: <http://www.pao.gov.ab.ca/?file=learning/competencies/apscomp/aps-competencies> [Consulta: febrero 2007]

En un ámbito más próximo, el Servicio de Formación Local de la Diputación de Barcelona ha elaborado un mapa o modelo de competencias genérico para los y las empleadas públicas locales, que le sirve para orientar sus actividades formativas para la administración local.

**Competencias profesionales de los empleados públicos locales (Servicio de Formación Local, Diputación de Barcelona)**

| EFICACIA PERSONAL | ESPECÍFICAS |
|---|---|
| ➨ Análisis y resolución de problemas<br>➨ Control emocional<br>➨ Flexibilidad y aprendizaje<br>➨ Innovación y creatividad | ➨ Compromiso municipal y ética pública<br>➨ Dominio profesional<br>➨ Gestión de las tecnologías de la información y comunicación |
| **GESTIÓN** | **RELACIÓN** |
| ➨ Dirección y motivación de personas<br>➨ Gestión del cambio<br>➨ Liderazgo de equipos<br>➨ Orientación a resultados<br>➨ Planificación y gestión de proyectos | ➨ Comunicación<br>➨ Influencia y persuasión<br>➨ Orientación al servicio y al ciudadano<br>➨ Resolución de conflictos y negociación<br>➨ Trabajo en equipo<br>➨ Visión estratégica |

Fuente: Intermanagement. Mapa de competencias para la formación de los empleados públicos locales. Diputación de Barcelona. *Papers de Formación Municipal*. Número 100, Marzo 2003. Disponible en: <http://www.diba.cat/fl/fitxers/pfm100cast.pdf> [Consulta: febrero 2007]

## 5. La necesidad de capacitación para la gestión: desarrollo de competencias

En nuestro entorno más cercano, es conocida la experiencia del Ayuntamiento de Vitoria, que a partir del año 2000 desarrolló un modelo de formación y gestión de recursos humanos basada en competencias.

**Competencias esenciales Ayuntamiento de Vitoria** (para uno de los ocho Grupos de Función)

Grupo Función: **Directiva**
Puestos englobados: **Directores/as; Jefes/as de Áreas A. y B.**

**Capacidad de liderazgo**
*Habilidad para involucrar a los miembros de la organización, motivando y liderando los objetivos y desarrollo de su ámbito de competencia.*

**Capacidad de dirección de equipos de trabajo**
*Habilidad para dirigir personas y colectivos, coordinando esfuerzos, gestionando adecuadamente los recursos humanos, sabiendo delegar así como proporcionar y obtener el apoyo necesario en cada momento.*

**Capacidad para las relaciones humanas**
*Poseer Sensibilidad, Inteligencia Emocional y Habilidades de Comunicación, así como de mediación y negociación.*

**Capacidad de toma de decisiones**
*Capacidad para tomar decisiones, no inhibiéndose en los ámbitos propios de su rol.*

**Capacidad de planificación y organización**
*Capacidad de analizar y sintetizar lo importante de la realidad con la que se opera. Poseer visión de anticipación y previsión. Ser capaz de integrar, sistematizar y organizar los procesos de trabajo en consonancia con los objetivos. Tener capacidad de planificación plurianual, estableciendo mecanismos de evaluación que permitan nuevos desarrollos e innovaciones de mejora.*

**Capacidad de administración y gestión**
*Poseer capacidad para administrar con eficacia los recursos materiales y económicos, así como de optimizar el binomio recursos/resultados, situando el producto/servicio en las mejores condiciones para el cliente/ciudadano.*

**Sentido de la organización**
*Poseer sentido global de la Organización.*

**Conocimientos sobre legislación, normativa, métodos, técnicas y herramientas**
*Poseer conocimientos adecuados para el desempeño de su misión, sobre las materias de su ámbito de acción.*

**Capacidad de trabajo**
*Poseer capacidad para desarrollar trabajo.*

Fuente: Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Como se puede observar, la mayoría de estos modelos tienen entre sí coincidencias muy notables en la identificación de competencias básicas, si bien con diferente terminología y grado de agregación o desagregación.

Cada organización, en función de sus valores, objetivos y de la misión que otorgue a las gestoras y gestores en cuanto a liderazgo de su organización, deberá identificar, definir y consensuar qué competencias precisa y cómo las concibe. Sobre dicho modelo, se deberán centrar los esfuerzos de formación y desarrollo de las personas para alcanzar el perfil competencial de la gestora y gestor o directiva y directivo local que precisa.

# Guía de Gestión por Objetivos para los Ayuntamientos de Gipuzkoa

## Bibliografía

# BIBLIOGRAFÍA


AECA. *Un sistema de indicadores de gestión para los Ayuntamientos*. Documentos de Contabilidad de gestión. Nº 26, 2002.

Batet, M., Pastor, J.R., Carreras, J.M. y Mora, A. *Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*. Documento Pi i Sunyer Nº 23. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer, 2003.

Bryson, John M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1988.

Canales Aliende, J. M. y Pérez Guerrero, P. L. *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*. San Vicente (Alicante): Club Universitario, 2002.

Comisión Europea. *Hacia un perfil de la sostenibilidad local. Indicadores comunes europeos. Fichas metodológicas*. Bruselas, 2002. <http://ec.europa.eu/environment/urban/common_indicators.htm>

Committee on standards in public life in the House of Commons. (Chairman: Lord Nolan). *Standards in public life: first report of the Committee on standards in public life*. London: HMSO, 1995. <http://www.public-standards.gov.uk/publications/1st_report.aspx>.(Edición en castellano: *Normas de conducta para la vida pública. Informe Nolan.* Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, 1996.)

Consejo de Europa. *Recomendación Nº (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. <http://www.map.es/documentacion/entes_locales/autonomias_territoriales.html>

Consultores de las Administraciones Públicas. *Guía de la Política Pública Local*. 2ª ed. Madrid: 2003.

Department of Treasury and Finance. Government of Western Australia. *Outcome Based Management: Guidelines for use in the Western Australian Public Sector*. Perth, 2004. <http://www.audit.wa.gov.au/reports/performanceindicators.html>

Diputación de Barcelona. Àrea de Gobierno Local. *Indicadors de gestió de serveis municipals. Guia d'interpretació. Resultats any 2005.* Barcelona, 2005. <http://www.diba.es/pia/indicadors.asp>

Eurostat. *Urban Audit Methodological Handbook. 2004 Edition*. Luxemburgo: Office for official publications of the European communities, 2004. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-BD-04-002>

Gobierno de Alberta, Canadá. Personnel Administration Office. *Alberta Public Service Competency Model*. Edmonton: 2003. <http://www.pao.gov.ab.ca/?file=learning/competencies/apscomp/aps-competencies>

Gobierno de Francia. *La démarche de performance: stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*. París, 2004. <http://www.performance-publique.gouv.fr/performance/etat/index.htm>

Gobierno de Ontario, Canadá. Ministry of Municipal Affairs and Housing. *Municipal Performance Measurement Program*. Toronto, 2003. <http://www.mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_1_5600_1.html>

Gobierno de Quebec, Canadá. Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) *Indicateurs de gestion municipaux.* Quebec, 2006. <http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina_indi.asp>

Gobierno del Reino Unido. Office of the Deputy Prime Minister. *Best Value Performance Indicators 2005/06: Guidance Document*. Londres: ODPM Publications, 2005. <http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1136118>

Gobierno del Reino Unido. Office of the Deputy Prime Minister. *Citizen Engagement and Public Services: Why Neigbourhoods Matter*. Londres, 2005. <http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1163148>

Gore, Al. *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos. (Informe del National Performance Review)*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

Governmental Accounting Standards Board of the Financial Accounting Foundation (GASB). *Reporting Performance Information: Suggested criteria for effective communication*. Connecticut, 2003. <http://www.seagov.org/sea_gasb_project/suggested_criteria.shtml>

Ihobe. *Indicadores de Agenda 21 Local*. Ihobe, 2003. <http://www.ihobe.es/Pags/AP/Ap_publicaciones/index.asp?Cod=22D00942-87EA-4D23-BF89-874E182F271F&hGrupo=PUB&hAno=2003&hTitulo=031>

IVAP. *Guía de Gobierno Local 2004. Udal-Gobernuaren Gidaliburua 2004*. Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea: Oñati: 2004.

Intermanagement. Mapa de competencias para la formación de los empleados públicos locales. Diputación de Barcelona. *Papers de Formación Municipal*. Número 100, Marzo 2003. <http://www.diba.cat/fl/fitxers/pfm100cast.pdf>

John F. Kennedy School of Government, Harvard University. *Get Results through Performance Management. An Open Memorandum.* Cambridge, MA: 2001. <http://www.innovations.harvard.edu/showdoc.html?id=7101>

Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación. *Cuadro de Mando Integral para los Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes. Sevilla,* 2004. <http://www.juntadeandalucia.es/gobernacion/opencms/portal/canales.jsp?entrada=contenidos&contenido=29&tematica=47&inicio=10>

Kaplan, Robert y Norton, David P. *Translating Strategy into Action. The Balanced Scorecard*. Boston: Harvard Business School Press, 1994.

Lawler, Edward E. *The Ultimate Advantage: Creating the High Involvement Organisation*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

London Borough of Barking and Dagenham. *The Barking and Dagenham Council Scorecard Strategy Map 2004/05.* <http://www.barking-dagenham.gov.uk/9-council/performance-delivery/bal-scorecard/bal-scorecard-menu.html>

López Camps, J. y Gadea Carrera, A. *El control de la gestión en la Administración Local*. Barcelona: Ed. Gestión 2000, 1992.

López Camps, J. y Gadea Carrera, A. *Una nueva administración pública.* Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno. Oñati: IVAP, 2001.

Martínez González, A. Nuevos enfoques de la rendición de cuentas para las entidades públicas. Estudio de la difusión de información a través de Internet por las entidades locales catalanas. *Auditoría Pública*, nº 36, Julio 2005. <http://www.auditoriapublica.com/>

Ministerio de Administraciones Públicas. *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*. Madrid: MAP, 2000. <http://www.060.es/administracion_publica/organizacion_publica/programas_y_proyectos/simplificacion_administrativa/documentos-ides-idweb.jsp>

Nonell, R. *Transparencia y Buen Gobierno*. Icaria Editorial, 2002.

Olías de Lima, Blanca (coord.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall, 2001.

Osborne, David, y Gaebler, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley Publishers, 1992.

Pascual Esteve, J. M. *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Diputación de Barcelona, Oficina de la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat. Elements de debat territorial. Nº 13, enero 2001. < http://www.diba.cat/territori/fitxers/13elements.pdf>

Pascual Esteve, J. M. *La Gestión Estratégica de las Ciudades. Un Instrumento para Gobernar las Ciudades en la era Info-Global.* Sevilla: Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía. Colección Informes y Estudios-Serie Administración Local, 2002. <http://www.juntadeandalucia.es/gobernacion/opencms/portal/AdministracionLocal/Publicaciones/publicaciones_17?entrada=tematica&tematica=47&contenido=29>

Schedler, A. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI, 2004. <http://www.ifai.org.mx/publicaciones/cuadernillo3.pdf>

Treasury Board of Canada Secretariat and the Office of the Auditor General of Canada. *Managing for Results Self-Assessment Tool*. Ottawa: 2003. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/transmod/tm_e.asp>

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. *Evaluación de Políticas Públicas: Propuesta de Actuación del TVCP/HKEE.* Vitoria-Gasteiz, 2006. <http://www.parlamento.euskadi.net/irud/08/00/003558.pdf>

Varona Arciniega, J. A. *Propuesta de una Nueva Gestión Municipal.* Dirección General de Administración Local, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, 2002. <http://www.juntadeandalucia.es/gobernacion/opencms/portal/canales.jsp?entrada=tematica&contenido=29&tematica=47&inicio=20>

Xarxa Perfil de la Ciutat. Observatoris Socioeconòmics de Ciutats Mitjanes. *Perfil de la Ciutat. Indicadors bàsics de qualitat de vida. Glosari.* <http://www.perfilciutat.net/perfils.htm>