

El ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés: un sistema de costes ABC y un nuevo modelo de formulación e implementación presupuestaria

CARLOS VIVAS
Universidad Pompeu Fabra

Fecha recepción: 13/05/2011
Fecha aceptación: 22/09/2011

RESUMEN

Con este artículo pretendemos dar a conocer uno de los ejes estratégicos que han guiado la gestión del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés en los últimos 10 años. Se trata de una máxima sencilla, a veces olvidada, muchas veces, tanto por las organizaciones públicas como por las privadas: ser muy prudentes en finanzas y en la gestión económica y, por otro lado, hacer de la innovación permanente en los servicios el motor de cambio, teniendo mucha ambición por hacer las cosas de manera diferente y aprovechar los avances de la tecnología para dar más y mejor servicio. Nosotros nos centraremos aquí en este lema de «Prudencia en Finanzas», que creemos, con toda modestia, que ha facilitado que una ciudad con mucho verde urbano, una ciudad extensa y no densa ni compacta, difícil de mantener pero con gran calidad de vida, esté superando la situación económica crítica actual con cierta solvencia.

En un artículo de opinión hace un par de años escribíamos: Contra la Crisis, una Administración Eficiente. Si se persigue la eficiencia como máxima de conducta, siempre, también en momentos de bonanza económica, las crisis se afrontan mejor e incluso pueden convertirse en una oportunidad.

PALABRAS CLAVE

Sistema de costes ABC, eficiencia, gestión de costes, ayuntamiento de Sant Cugat.

ABSTRACT

With this case study we pretend to put forward one of the strategic lines that have guided the management of the Sant Cugat del Vallés city council in the last 10 years. It is a general principle sometimes forgotten, both by public and private entities: be very conservative in finance and management and, in the meanwhile keep innovation as one of the main objectives of the organization, trying always to make things different and making use of technologies to provide citizens with the most and the best services. The paper focuses in the «conservatism in finance» aspect as we believe, modestly, that in a city with a lot of green areas, a big city not too compact, hard do maintain but with a high quality of life, is overcoming the crisis quite well. In an article some years ago we wrote: against the crisis, an efficient administration. If we target efficiency always, things are easier to confront when times become harder.

KEYWORDS

ABC, efficiency, cost management, city council of Sant Cugat.

1. Introducción

Durante muchos años se ha creído que el mejor gestor público era el que ejecutaba todo su presupuesto, ya que era práctica asumida que en futuros ejercicios se le asignaría un presupuesto incremental respecto al gastado el ejercicio anterior. Esta creencia ha sido muy perversa, ya que lo que en principio puede parecer eficaz, significa realmente derroche y gastar por gastar, debido a lo que el presupuesto no ha tenido históricamente asociados objetivos cuantificados, nunca ha sido un verdadero presupuesto por programas ni se ha exigido responsabilidad por una gestión no correcta.

La verdadera revolución pendiente en la Administración Pública es el paso de la cultura del gasto a la del coste. Este es el camino de mejora en el que el gestor público (político y técnico) se le exige tener un comportamiento eficiente (es decir, conseguir los objetivos con el mínimo coste posible u obtener a partir de unos costes fijos dados el mayor rendimiento posible).

En un entorno de mayor complejidad, con ciudadanos (clientes pero también accionistas, son los que aportan el dinero con los impuestos) más formados, informados y exigentes, con un marco jurídico y presupuestario muchas veces restrictivo, el principal objetivo del gestor público debe ser el de incorporar un cambio radical, aquel que permita pasar de la cultura administrativa del gasto a la conciencia de coste, y a la preocupación por la productividad y la calidad en la provisión de bienes y servicios. En este sentido, las técnicas de gestión del sector privado son un punto de referencia obligado para la gestión pública, teniendo en cuenta al mismo tiempo las particularidades de la Administración.

La metodología ABC (*Activity Based Costing*) de determinación de los costes por actividad es una de las técnicas que, integradas en un concepto de gestión integral, más puede ayudar a identificar los elementos clave de un servicio y, por tanto, mejorar la toma de decisiones. La metodología ABC permite determinar el coste real de un servicio a partir del análisis de las actividades desarrolladas para la provisión, y los costes que son imputables a estas actividades. El ABC sigue una dinámica de análisis secuencial:

1. Identificación de sus actividades y servicios
2. Definición de los *cost drivers* o inductores de coste.
3. Agrupación de las actividades homogéneas y determinación del coste unitario de los *cost drivers*
4. Determinación del coste del producto o servicio mediante la agregación de los costes de los diferentes componentes que lo integran.

Este análisis permite identificar los trabajos que aportan valor y los que no, así como los inductores de coste del servicio. Globalmente se obtiene un mapa económico de la organización, implicando a todos sus agentes, ofreciendo la posibilidad de racionalización del servicio, mejorando la toma de decisiones y estimulando los procesos de mejora continua.

En este artículo queremos describir la experiencia de la Corporación Municipal de Sant Cugat en el desarrollo de un modelo de costes ABC para mejorar la gestión de todos sus recursos, así como una herramienta posterior, que se puso en marcha este último mandato y que se trata de la presupuestación por mapas estratégicos, el PACTE (Plan de Alineación y Competitividad Estratégica), que trata ligar toda la estrategia política marcada por el equipo de gobierno con los recursos económicos disponibles y lo más importante, con toda la organización.

En Sant Cugat, la conciencia de coste, la experiencia previa en la ABC, la cultura económica de máximo rigor en el uso y consumo de los recursos, nos

llevó, en 2008, a la elaboración del presupuesto con este nuevo modelo de alineación completa de los recursos económicos y humanos con la estrategia política marcada por el equipo de gobierno y que explicaremos más adelante.

2. ¿Por qué un ABC en el Ayuntamiento de Sant Cugat?

El Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés, desde el ejercicio 1999, se propuso dar cumplimiento a la normativa, y elaborar la memoria de costes y rendimientos bajo la metodología «Activity Based Costing» (ABC). En 2001 se realiza un contrato con la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, con el claro objetivo de rediseñar el sistema de costes, de forma que no sólo permitiera cumplir la normativa referente a la memoria de costes y rendimientos, sino que signifique realmente una información útil para la GESTIÓN.

Desde esa fecha y hasta la actualidad se han ido elaborando todas las memorias de costes con ABC, y en los últimos ejercicios (desde el año 2004) éstas se publican en la plataforma web (www.santcugat.cat) del Ayuntamiento como herramienta de TRANSPARENCIA.

Los objetivos básicos que se pretenden con estos sistemas son:

- a) Que el sistema de costes desarrollado sea una herramienta de gestión. No sirve de nada elaborar un modelo de costes sofisticado que luego no pueda ser gestionado desde dentro del propio Ayuntamiento.
- b) Que el sistema de costes permita conocer, de la manera más precisa posible el coste de los servicios y actividades que lleva a cabo esta corporación municipal.
- c) Que el sistema sea flexible, y permita ajustes ante posibles cambios en el organigrama y en los diferentes servicios que presta el Ayuntamiento.

Pero, ¿por qué un ABC en el Ayuntamiento? Entre otras causas porque:

- a) Se trata de una empresa multiservicios (desarrollo de gran cantidad de actividades y servicios para el ciudadano)
- b) Peso elevado de los costes indirectos
- c) y, multifuncionalidad de los diferentes ámbitos de actuación en el consistorio

Dadas ciertas características específicas del Ayuntamiento, el modelo de costes desarrollado recoge el reparto de costes indirectos en base a inductores de coste *cost drivers* (sistema de costes ABC) pero también en base a unidades de obra clásicas (sistema de costes completos por secciones). Por tanto, se podría decir que el sistema de costes del Ayuntamiento

de Sant Cugat del Vallès es un ABC pero que también incorpora elementos de los sistemas de costes completos clásicos por secciones.

El ABC es para nosotros un sistema adecuado ya que permite analizar en profundidad todos los procesos de creación de valor público en el Ayuntamiento (aun así, no se puede hablar de implantar ABC sin conocer previamente el mapa de servicios de la institución, los procesos de prestación de los mismos y la incorporación de indicadores de gestión), es más detallado que los modelos clásicos y el reparto de costes indirectos, es a nuestro entender, más riguroso. Además, parte de una concepción metodológica muy diferente de los sistemas tradicionales: LO QUE CONSUMEN COSTES NO SON LOS PRODUCTOS SINO LAS ACTIVIDADES (los productos consumen actividades y estas consumen costes). Esta nueva forma de orientar la gestión de costes la convierte en una técnica muy interesante para eliminar actividades que no generan ningún valor, es decir, racionalizar costes y ser eficientes.

3. El modelo de costes diseñado

En la figura número 1 se presenta un esquema general explicativo del modelo de costes del ayuntamiento. A medida que se vaya avanzando, se explicarán las fases con más detalle.

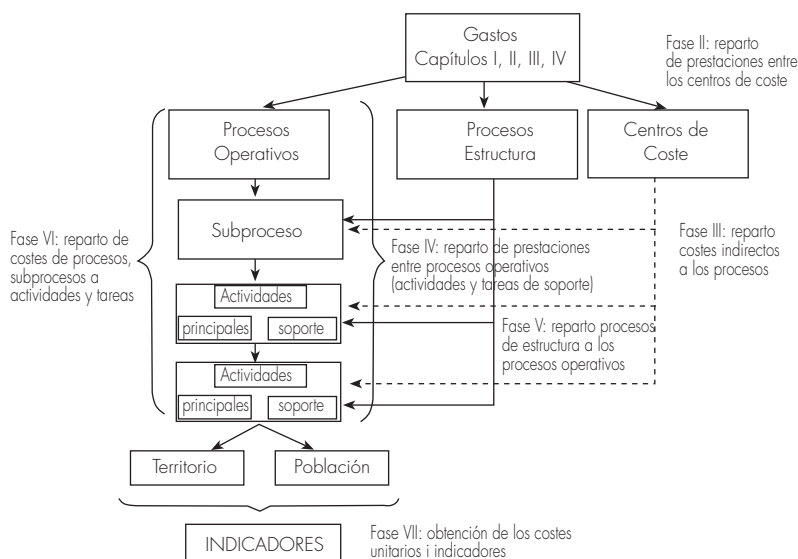


Figura 1. Esquema general del sistema de costes del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès.

El primer paso en todo sistema de costes consiste en definir cómo y dónde se localizarán los costes. Tal como se muestra en la figura 1, en el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés, se ha definido una estructura de costes independiente de la estructura presupuestaria ya existente, donde el objetivo principal es ordenar los costes sobre la base de grandes áreas de actuación del Ayuntamiento. Seguidamente se definen los diferentes conceptos clave utilizados en el modelo:

PROCESO: Grandes áreas de actuación del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés. Ya que todos los costes deben ser asignados en el mapa de actividades, se definen los conceptos: Proceso operativo y proceso estructural.

SUBPROCESO: Es una subclasificación del Proceso en unidades más concretas.

ACTIVIDAD: Subclasificación del Subproceso en unidades más concretas. Incluyen los diferentes servicios o programas.

TAREA: Servicios o programas más detallados que en el nivel actividad.

CENTRO DE COSTE: Se corresponde con la definición clásica de este concepto. Es una unidad de coste donde se localizan costes que con posterioridad repercutirán en las actividades que hayan consumido recursos de este centro de coste.

TERRITORIO: Clasificación que sirve para asignar una actividad, tarea ... entre los diferentes territorios (distritos, etc ...) que forman el Municipio de Sant Cugat del Vallés.

POBLACIÓN: Clasificación que sirve para asignar a un tramo de población concreto (jubilados, escolares, drogodependientes...)

FACTOR DE COSTE: Parámetro que sirve para distinguir la naturaleza de los costes (consumos, coste de personal, mantenimiento...).

La estructura de costes está definida de forma que un proceso está formado por varios subprocesos, que a su vez se componen de diferentes actividades, las cuales se dividen en tareas. Es decir, esta terminología pretende clasificar el coste del servicio que se está prestando de menos a más concreción (de proceso a tarea).

La definición de las unidades de coste de debe hacer de manera que se cumplan los siguientes parámetros:

Coste	PROCESO =	Σ costes	SUBPROCESOS
Coste	SUBPROCESO =	Σ costes	ACTIVIDADES
Coste	ACTIVIDAD =	Σ coste	TAREAS

Para que esto sea posible se tuvo que definir para cada proceso, subproceso, actividad y tarea un concepto de coste llamada coste directo, con el objetivo de imputar a este concepto costes que están relacionados con un proceso, subproceso o actividad en concreto, pero que no se pueden clasificar dentro de ninguno de sus subprocesos / actividades / tareas de manera directa. Por otra parte, la estructura del Ayuntamiento hace también necesario crear el concepto de centro de coste, para poder recoger todos los costes que no se pueden relacionar directamente con ningún proceso determinado.

El esquema de imputación de costes en el modelo de Sant Cugat del Vallès es muy dinámico, de tal manera que los factores de coste se pueden imputar a tarea, actividad, proceso o subproceso en función del grado de conocimiento y desagregación que se tenga de la información (esto implica incluso educar a los proveedores para que detallen al máximo sus facturas o trabajar con albaranes, donde la información está del todo especificada).

La figura 2 define claramente el esquema de imputación de costes de nuestro modelo.

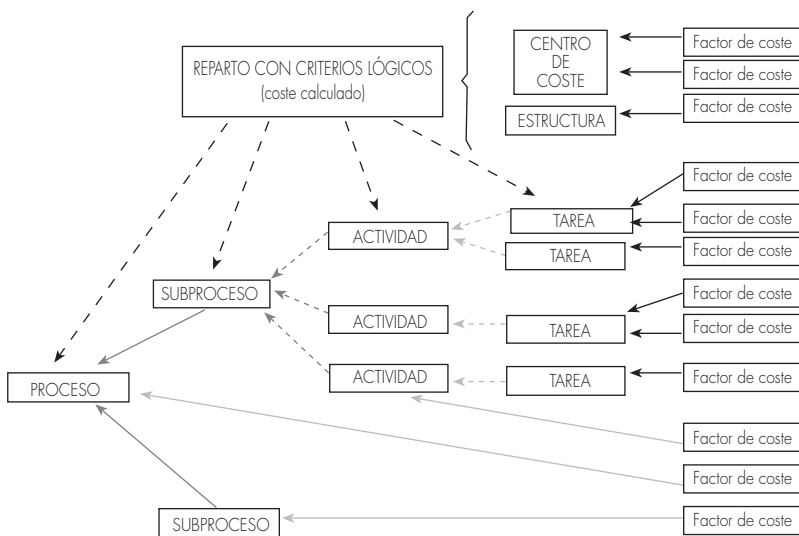


Figura 2. Esquema de imputación de costes en el sistema ABC.

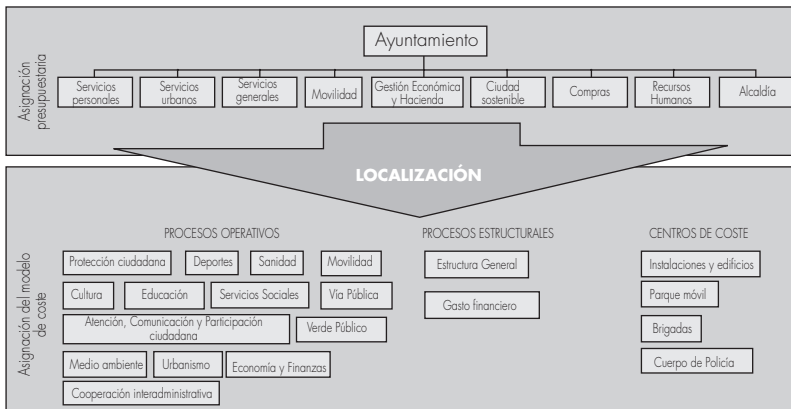
Tal y como se expresaba en la Figura 1, el caso de Sant Cugat define 7 fases en la arquitectura del ABC

- Fase 0: definición del mapa de actividades
- Fase 1: localización de los costes

- Fase 2: reparto de prestaciones entre los centros de costes
- Fase 3: reparto de los centros de coste a los procesos
- Fase 4: reparto de las prestaciones entre los procesos operativos
- Fase 5: reparto de los procesos de estructura a los procesos operativos
- Fase 6: reparto de los costes de procesos y subprocesos a actividades y tareas
- Fase 7: obtención de costes unitarios e indicadores

El primer paso consiste en localizar los costes en los diferentes procesos, subprocesos, actividades, tareas o centros de coste (Ver figura n.º 3).

Figura 3. Localización de los costes.



Si consideramos únicamente los costes acumulados a nivel de procesos tendríamos, tal y como se muestra en la figura anterior, un punto de partida en el que deberíamos asignar todo el gasto presupuestario de los diferentes ámbitos a cada uno de los procesos que lleva a cabo el Ayuntamiento.

En esta primera fase de localización de costes, todos los costes son directos a la unidad de clasificación de costes que el que hayan sido asignados. Sin embargo, para obtener el coste total de los diferentes procesos / subprocesos / actividades / tareas se repartirán los costes correspondientes a:

- a) Centros de coste
- b) Actividades y tareas de apoyo
- c) Costes de estructura general (procesos estructurales)

Por lo tanto es muy importante en el sistema investigar cómo se imputarán todos o parte de los costes indirectos a los diferentes niveles de objetivos de costes (fases 2 a 6). Este reparto se hace en base a unos criterios (ya sea unidades de obra por los centros de coste o en base a inductores de coste —cost drivers— si se trata de actividades o tareas de apoyo), y tiene como objetivo incluir estos costes como más valor de las actividades o servicios que se están prestando desde el Ayuntamiento.

En la figura 4 se presentan diferentes criterios de reparto, utilizando inductores de coste de fácil interpretación:

Figura 4. Actividades de soporte con el criterio de reparto que le asignó el modelo.

Actividades y tareas de soporte	Criterio de reparto	Unidad de coste a la que se asignan
Oficina de Atención al ciudadano	N.º de consultas, n.º de entradas, n.º de expedientes	– Gestión de reclamaciones – Gestión tributaria – Estructura General
Registro de entradas	N.º de entradas registradas	– Estructura General – Gestión de reclamaciones
Vigilancia de actividades puntuales	N.º horas de vigilancia	– Deportes – Cultura – Educación – Estructura General
Ordenación trámites escuelas	N.º horas	– Educación
Informática	N.º ordenadores	– Todas las que tengan asignadas ordenador

Es importante recordar en este punto que los inductores de coste (cost drivers) son las variables que nos permiten imputar los costes a las actividades desarrolladas por los departamentos en función del consumo que éstos hacen de los mismos (el coste unitario del cost driver es el ratio entre el coste de las actividades y el volumen de dicho driver).

El Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés en la memoria de costes 2009 ha definido 14 procesos (deporte, educación, atención, comunicación y participación ciudadana, protección y seguridad, movilidad, salud pública, vía pública, verde público, cultura, medio ambiente, servicios sociales, urbanismo, economía y finanzas, cooperación interadministrativa) 44 subprocesos (atención al ciudadano, recogida y tratamiento de residuos, ...)

143 actividades (información y gestiones, registro general, recogida selectiva, ...) y 189 tareas (información presencial, información telefónica, recogida de vidrio, residuos orgánicos...).

Los centros de coste se han dividido en dos tipologías, edificios e instalaciones por tipología / administrativos, educativos, deportivos, culturales,) y centros acumuladores (policía local, brigadas y flota de vehículos).

En último término comentar que se trata de 44 tipologías diferentes de factores de coste, 4 codificaciones para la variable territorio y 9 por la variable población (infancia, juventud, gente mayor, inmigrantes, personas con discapacidades).

4. Indicadores relevantes

El último paso del modelo de costes consiste en obtener indicadores de coste por cada una de las actividades (y por agregación de actividades, los servicios finales) que desarrolla el Ayuntamiento (Fase 7 de la arquitectura).

Estos indicadores serán el resultado de dividir el total de coste de las actividades o tareas por unos inductores de coste o drivers, y en muchas ocasiones los calcularemos también a nivel de coste por habitante.

El cálculo de indicadores es el elemento fundamental que hace que el sistema de costes sea una herramienta de gestión, ya sea para controlar y observar la evolución del coste de los diferentes procesos, actividades, etc ..., ya sea para determinar si las tasas y tarifas de los diferentes servicios están correctamente fijadas. Se trata de una información realmente útil para la gestión.

En este sentido, cualquier decisión de estrategia política debe tener en cuenta los costes presentes y futuros, lo que significa que la priorización de proyectos y acciones públicas siempre deben tener presente esta variable.

En la figura 5 presentamos un conjunto no exhaustivo de indicadores para mostrar al lector la utilidad clara de la información facilitada.

Figura 5. Ejemplos de indicadores ejercicio.

	Subproceso	Actividades/ tareas	Driver	Indicador (en €)	
Deportes	Instalaciones deportivas	Pabellones, campos de futbol, piscinas	m ²	Coste / m2	30
			núm. practicantes	Coste / practicante	71
Educación	PME	Guarderías	núm. alumnos	Coste / alumno	8.002
	Particip. directa en educación	Escoles primària	núm. aulas	Cost oblig./ aula	13.065
Atención, Comunic. Y Partic. Ciudad.	Atención al ciudadano	Gestiones presenciales	núm. atenciones	Cost / atenció	4
		Gestiones telefono 010	llamadas atendidas	Coste/ llamada	0,6
Protección al ciudadano	Seguridad vial, seguridad ciudadana	-	núm. habitants	Coste / habitante	99
Movilidad	Transporte	Explotación transporte urbano	núm. usuarios	Coste / usuario	2
	Señalización	Ordenación y señalización	Km calles	Coste / km	744
Via Pública	Recogida basuras	Recogida general	núm. toneladas	Coste / tonelada	56
	Condicionamiento via pública	Limpieza viaria	m2 de calle	cost/ m2	5
Verde público	Parques y jardines	-	m2	Cost / m2	2,6
	Arbolado calle	-	núm. arboles	Coste / arbol	17,5
Cultura	Acción cultural	Bibliotecas	núm. visitas	Cost / visita	2
	Juventud	-	habitantes de 12 a 30 años	Coste / habitante joven	45
Medio ambiente	Prevención y protección	-	núm. habitantes	Coste / habitante	24
Servicios sociales	Acción social	Serv. básicos atención social primària	núm. personas usuàrias atendidas	Coste SBASP / pers.atendida	264
	Promoción social	Inserción laboral		Coste SLO / pers.atendida	298

La información de costes en el municipio también ha revelado datos importantes. El cálculo de costes se desarrolla tanto por servicios obligatorios como no obligatorios, y en el caso de Sant Cugat del Vallès, alrededor del 35% del total de costes corresponden a servicios no obligatorios, es decir, servicios que por ley no correspondería prestar. Y lo más grave, se prestan sin ninguna aportación externa de recursos: podemos afirmar pues, que el sistema de financiación local en España provoca, en gran medida, la insuficiencia financiera de los Ayuntamientos, los cuales cada vez prestan más servicios por su acercamiento al ciudadano, pero sin disponer de los recursos adecuados.

En la figura 6 se puede observar el peso de los costes de los servicios no obligatorios sobre el total de costes de los servicios que presta el Ayuntamiento

Figura 6. Costes Totals 2009 (obligatorios y no obligatorios).

PROCESOS	Costes totales		Obligatorios y no obligatorios			
	Todos los servicios	s/total	Serv. obligatorios	s/total	Serv. no obligatorios	s/total
1 Deportes	3.016.873,40	3,67%	1.943.124,96	2,44%	1.073.748,44	1,35%
2 Educación	7.082.749,47	8,61%	2.351.746,41	2,95%	4.731.003,06	5,94%
3 Atención ciudadana	4.618.593,66	5,61%	0,00	0,00%	4.618.593,66	5,80%
4 Protecció al ciudadano	7.840.142,49	9,53%	7.840.142,49	9,84%	0,00	0,00%
5 Movilidad	4.320.994,13	5,25%	4.320.994,13	5,42%	0,00	0,00%
6 Salud	1.011.340,73	1,23%	273.291,82	0,34%	738.048,91	0,93%
7 Via pública	18.123.427,92	22,02%	17.862.870,91	22,42%	260.557,01	0,33%
8 Verde público	4.877.438,31	5,93%	3.105.693,66	3,90%	1.771.744,65	2,22%
9 Cultura	8.340.075,90	10,13%	401.229,07	0,50%	7.938.846,83	9,96%
10 Medio ambiente	1.913.120,84	2,32%	1.913.120,84	2,40%	0,00	0,00%
11 Servicios sociales	7.351.613,76	8,93%	7.351.613,76	9,23%	0,00	0,00%
12 Urbanismo	3.583.145,78	4,35%	0,00	0,00%	3.583.145,78	4,50%
13 Economía y finanzas	4.221.585,55	5,13%	534.073,66	0,67%	3.687.511,89	4,63%
14 Cooperación interadministrativa	5.989.974,67	7,28%	5.485.766,19	6,89%	504.208,48	0,63%
	82.291.076,61	100%	53.383.667,90	64,87%	28.907.408,71	35,13%

A continuación, en la figura 7, se muestra el retorno (en términos de coste por habitante) de los recursos que confían los ciudadanos al consistorio:

Figura 7. Coste por habitante y servicio. Ejercicio 2009.

	Importe (€)
Deporte	38,07
Educación	89,37
Atención al ciudadano	58,28
Protección al ciudadano	98,93
Movilidad	54,52
Salud	12,36
Vía pública	228,68
Verde público	61,54
Cultura	105,23
Medio ambiente	24,14
Servicios Sociales	92,76
Urbanismo	45,21
Promoción económica	53,27
Cooperación interadministrativa	75,58
	1.038,33

5. Nuevo modelo de formulación e implementación presupuestaria (Pacte_ Plan de Alineación y competitividad estratégica)

Definición del nuevo modelol

Desde los años 90 los modelos de planificación y formulación estratégica en la Administración Pública Local se han traducido de forma operativa en la generalización del PAM (Plan de Actuación Municipal) sobre todo en los municipios grandes y medianos. Este documento, el PAM, intentaba ser el Plan de Empresa de los Gobiernos Locales, explicitando los objetivos estratégicos y de gestión por mandato político (4 años).

Pero la realidad es que el PAM en la práctica ha sido una herramienta básicamente de marketing público, donde los gobiernos expresaban de forma generalista grandes finalidades e intenciones políticas y adjuntaba, también de forma muy genérica, una recopilación de las grandes inversiones en desarrollar. En ningún caso se ha evaluado de forma rigurosa el grado de cumplimiento de los objetivos fijados ni se ha dado información transparente de la gestión desarrollada. En síntesis, ni ha servido para la mejora interna de las organizaciones, dado que los objetivos eran inconcretos y muy políticos, ni ha sido una herramienta de transparencia hacia los ciudadanos

En el siglo XXI, donde cada vez más los responsables políticos de cualquier ideología piden competitividad, productividad e innovación en el Sector Privado, las Administraciones Públicas deben focalizarse también en mejorar internamente su forma de trabajar, definiendo objetivos estratégicos y de gestión de una forma concreta y evaluable, exigiendo responsabilidades a todos los empleados y directivos públicos y dando información transparente a la ciudadanía de los proyectos y acciones a desarrollar y del grado de cumplimiento de los objetivos definidos.

Es por ello que el Ayuntamiento de Sant Cugat opta el año 2008, impulsado por la Alcaldía, la Tenencia de Alcaldía de Economía y la gerencia municipal, para definir su plan estratégico del mandato con un nuevo modelo de trabajo: los mapas estratégicos como herramienta de formulación y evaluación de la estrategia municipal y vinculada a una innovadora técnica presupuestaria enfocada a los objetivos.

La base metodológica del modelo es el Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard —BSC— en terminología anglosajona) creado hace ya unos cuantos años a partir de los estudios de Kaplan y Norton, y que se diferencia del cuadro de mando tradicional en que implica la generalización de indicadores no financieros (< 25% de nuestros indicadores son financieros), en la ruptura con la miopía del corto plazo (es una herramienta estratégica) y el análisis de las relaciones causa-efecto entre indicadores.

La implantación del BSC será revolucionaria para la gestión pública en el futuro, porque implicará romper con el determinismo de los mandatos políticos (a cuatro años, las estrategias deben ser a más años). Es más, todo el mundo reconoce esta metodología como una excelente herramienta de comunicación y motivación de los trabajadores y de transparencia democrática.

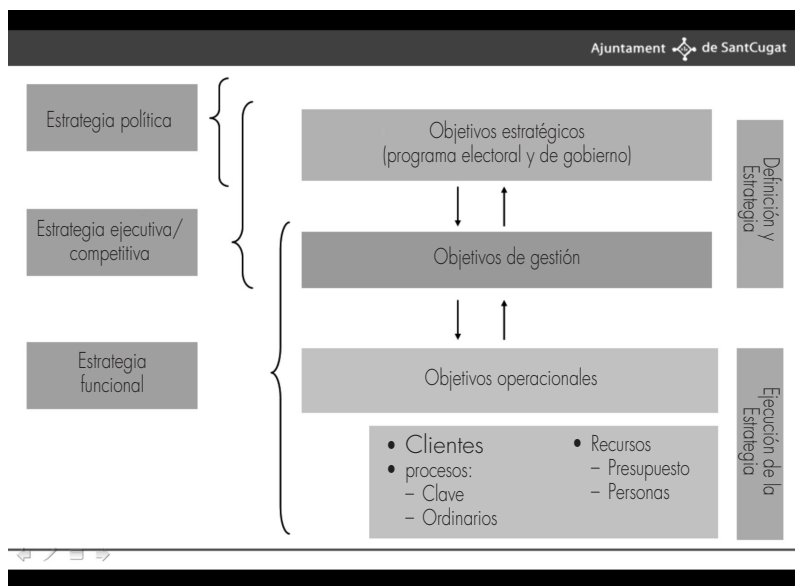
Así, el Ayuntamiento de Sant Cugat, partiendo del programa electoral del equipo de gobierno (situación de mayoría absoluta tras las elecciones

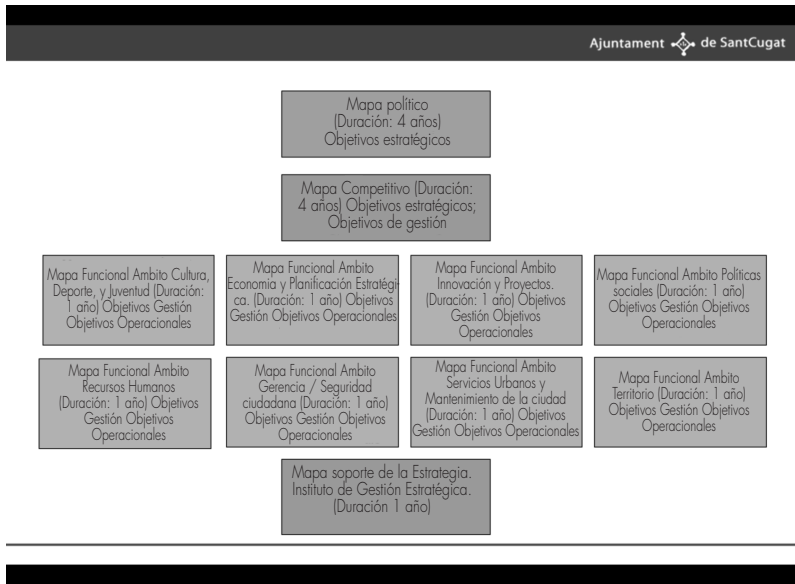
municipales 2007) ha elaborado MAPAS ESTRATÉGICOS (representación visual de los objetivos estratégicos, de gestión y funcionales de toda la corporación) en 3 niveles:

1. Mapa de Ciudad (Mapa Político): se trata de la priorización del equipo de gobierno de los grandes objetivos estratégicos del mandato.
2. Mapa Competitivo (Mapa Directivo): se trata de la traducción de los objetivos estratégicos en objetivos de gestión a nivel corporativo.
3. Mapa Funcional (Mapa de las Direcciones de Ámbito): se trata de la traducción de los objetivos de gestión en objetivos funcionales de cada ámbito determinado del Ayuntamiento.

En la página web del Ayuntamiento se pueden encontrar las representaciones gráficas de dichos mapas.

De forma esquemática se adjunta la representación gráfica explicativa de los 3 diferentes tipos de mapa en el modelo Sant Cugat.





El por qué del cambio de modelo presupuestario

Los mapas estratégicos y el cuadro de mando integral son instrumentos de gran actualidad por lo que significan como motor de mejora en las organizaciones, pero muchas veces una de las carencias más reconocidas por la doctrina y la práctica empresarial es la no vinculación directa del modelo con el presupuesto.

Por eso, porque en el Sector Privado se va en la dirección de alinear el presupuesto con los objetivos estratégicos y porque en la Administración Pública las técnicas presupuestarias clásicas han resultado perversas e incongruentes con una gestión eficiente de los recursos, es necesario un cambio de modelo presupuestario.

Cabe recordar que históricamente se ha hablado mucho del presupuesto por programas en la Administración Pública pero la realidad es que muy pocas organizaciones públicas tienen presupuesto con objetivos asociados evaluables, con transversalidad, sino que la mayoría siguen funcionando con presupuestos incrementalistas en el sentido clásico del término. Muchos políticos y directivos públicos siguen con la perversión de ejecutar su presupuesto sólo porque el presupuesto del que dispondrán el siguiente año será el que han ejecutado más un determinado incremento, sin saber si lo que hacen es lo que hay que hacer o si está alineado con los objetivos políticos que marca el equipo de gobierno.

Por todo lo anterior el Ayuntamiento de Sant Cugat incorpora en 2008 una nueva técnica y modelo presupuestario que implica que la elaboración del presupuesto de cada año deberá hacerse a nivel funcional (Mapa de cada Dirección de Ámbito) absolutamente vinculado a los objetivos de gestión fijados en el Mapa Competitivo (Mapa Directivo) y los objetivos estratégicos del Mapa de Ciudad (Mapa Político). Se trata del PACTE, el plan de alineación y competitividad estratégica.

Es decir, sin mapas estratégicos a los 3 niveles mencionados, no puede existir presupuesto.

Formular una estrategia es difícil pero medir el avance estratégico es aún más complejo. Una estrategia (también la política) se desarrolla con recursos económicos y personas, por eso no tiene sentido hablar de estrategia sin hablar de presupuesto.

La alineación del presupuesto con los mapas (estrategia corporativa) es el factor distintivo del modelo Sant Cugat.

Resultados y reconocimientos nacionales e internacionales

En la web: <http://www.pacte.santcugat.cat> se puede ver de una manera muy gráfica la aplicación del modelo PACTE, tanto del estado de ejecución del presupuesto «on-line» de cada año, como de valoración de los objetivos estratégicos que la ciudadanía ha efectuado a partir de las encuestas de opinión desarrolladas a tal efecto.

Se produce pues, el alineamiento de la política y la gestión, de la percepción política de la ciudadanía en cuanto al cumplimiento de los compromisos políticos y de la gestión económica realizada.

Hay tres niveles de indicadores: indicadores sintéticos de perspectiva, indicadores sintéticos de política pública e indicadores básicos de estrategia.

Sant Cugat definió políticamente 49 objetivos estratégicos para el mandato 2007-2011, que se ubican en 9 perspectivas básicas, y que se desplegaron a la vez en alrededor de 143 objetivos de gestión.

Asimismo se dispone de la información de las encuestas de valoración a nivel territorial, cargando los datos obtenidos en los sistemas de información geográfico del municipio. Tras un periodo de implantación duro, no exento de dificultades, pero muy interesante y gratificante para toda la Institución, por el cambio cultural que ha significado, el Ayuntamiento ha recibido diferentes reconocimientos nacionales e internacionales entre los que destacan:

- Ganador de la EPSA 2009 (European Public Sector Award) entregado en Maastrich (Holanda en noviembre de ese año (<http://>

www.epsa2009.eu) por el modelo PACTE en la categoría de liderazgo y gestión del cambio.

- Municipio más transparente de España según la fundación Transparencia Internacional España 2009 y 2010 (<http://www.transparencia.org.es>)
- Premio de la Patronal Catalana CECOT a la mejor Institución Pública Catalana en gestión económica y financiera, entregado en Terrassa el año 2010 (<http://www.cecot.org>)

Conclusiones

Hablar de ética y de transparencia es, a nuestro parecer, explicitar claramente que los gestores públicos, políticos y técnicos, aplicarán principios de responsabilidad y profesionalidad, gestionando los recursos aportados por los ciudadanos con el máximo rigor (como si fueran suyos), orientando todo el trabajo de cada día a la creación de valor público, la equidad y la transparencia informativa.

En cualquier sociedad moderna el ciudadano tiene derecho a saber CUANTO ha gastado su Ayuntamiento pero también COMO lo ha hecho.

La Administración Pública actual requiere también de modelos de planificación de las políticas públicas que las hagan posibles, que no olviden nunca que detrás de un programa electoral, debería haber una planificación efectiva de recursos económicos y humanos que puedan hacer realidad esa finalidad política.

Los ciudadanos tienen derecho a evaluar el grado de cumplimiento del programa de gobierno, no sólo desde la perspectiva de si se ha hecho lo planificado, sino también de cuantos han sido los recursos económicos consumidos.

En este artículo hemos intentado explicar la experiencia concreta del Ayuntamiento de Sant Cugat, que durante estos años ha intentado perseguir, vía la aplicación de «la cultura del coste» con el sistema de costes ABC, y vía el acercamiento de la política en la gestión, con el modelo de presupuestación PACTE (Plan de Alineación y Competitividad Estratégica) este difícil camino de la mejora de la gestión pública municipal.



Asociación Catalana de Contabilidad y Direcció

Edif. Colegio de Economistas de Cataluña
Pl. Gal·la Placidia 32, 4ª planta – 08006 Barcelona
Tel.934 161 604 extensió 2019
info@accid.org – www.accid.org