

Planificación y gestión presupuestaria de Entidades Públicas (PlaGEP).

**Un innovador instrumento para un
equipo de gobierno moderno que desea
emplear otro estilo de gestión política y
técnica, más transparente y próxima al
ciudadano.**

Llorenç Fernández Matamoros

Responsable de Planificación
Unidad de Asistencia a las Políticas Públicas
Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat

Marta Nicolau Torres

Técnica de planificación
Unidad de Asistencia a las Políticas Públicas
Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat

Palabras clave

Planificación estratégica, gestión presupuestaria, políticas públicas, seguimiento, control, transparencia, evaluación, toma de decisiones, rigurosidad.

Resumen de la Comunicación

El objeto de esta comunicación consiste en presentar el sistema de Planificación y Gestión Presupuestaria (PlaGEP), que nace con la voluntad de ser entendible y sencillo de usar, con la vocación de:

- *Hacer del Programa de Gobierno y del resto de instrumentos de planificación el eje vertebrador de toda la actuación municipal.*
- *Unificar la planificación estratégica y la gestión presupuestaria*
- *Favorecer que toda la administración trabaje a partir de un proyecto global en el que estén implicados tanto los técnicos como los políticos.*
- *Ayudar a corregir y redefinir las políticas públicas, dando soporte en la fase de planificación proponiendo líneas estratégicas y acciones operativas viables.*
- *Integrar en un mismo espacio diferentes herramientas capaces de auxiliar a los políticos en la toma de decisiones.*

Basado en el control y la unificación de la planificación estratégica y la gestión presupuestaria se ha desarrollado una herramienta de asistencia política para el diseño de planes y programas de gobierno capaz de facilitar una toma de decisiones oportuna y rigurosa, informando del coste económico de cada uno de los objetivos a través de indicadores de control y mecanismos de soporte, con la novedad de mezclar diferentes dimensiones, la estratégica y la de gestión.

La utilización en un único entorno tecnológico y capaz de integrarse con cualquier instrumento de gestión favorece el intercambio de información entre todos los actores implicados.

Una de las mejores bondades del sistema consiste en su fácil adaptabilidad a cualquier instrumento de planificación estratégica, y su capacidad de gestionar distintos programas de manera simultánea (entorno multiplan).

Comunicación

1.- Antecedentes

El equipo de gobierno de Sant Boi de Llobregat se ha ido dotando, desde hace algunas legislaturas, de un Plan de Actuación Municipal (PAM) como herramienta estructuradora de su voluntad política. Este plan se ha ido nutriendo de los consecutivos programas electorales de los partidos vencedores en las diferentes elecciones municipales (Partido Socialista de Catalunya (PSC) desde la instauración de la democracia, mediante una fórmula de priorización política de un conjunto de actuaciones que la corporación debe llevar a cabo durante el mandato.

Situación geográfica. Nuestra ciudad tiene una superficie de 21,94 Km² y cuenta con 81.269 habitantes. Su ubicación dentro del área metropolitana de Barcelona motiva que estemos sometidos a mucha demanda de servicios por parte de la ciudadanía. Por ello es necesario conseguir la mayor eficacia y eficiencia posible en el momento de administrar los recursos.

Estructura orgánica. Tenemos una administración que por su volumen está muy sectorizada. Hay dificultades para coordinarla alrededor de un proyecto global y se tiende a incorporar los objetivos y actuaciones del PAM dentro del día a día de la gestión municipal. Esto supone que, en muchos casos, las mismas pierdan entidad y se dispersen los recursos y esfuerzos necesarios para llevarlas a cabo.

Gestión política. Este sistema de trabajo hace muy difícil para los políticos conocer hasta qué punto y de qué manera se están llevando a cabo las actuaciones priorizadas políticamente. Se dificulta la elaboración de su acción política y se merma la posibilidad de corregir y redefinir la estrategia de gobierno ajustando su acción política a los deseos de los ciudadanos.

2.- Descripción del proyecto y objetivo del encargo

Ante esta situación y para dar respuesta a las dificultades planteadas, se ha creado un sistema de Planificación y Gestión Presupuestaria (PlaGEP), con la vocación de:

- Dar soporte al equipo político en la fase de planificación estratégica, (propuesta de líneas estratégicas y acciones operativas) con el fin de concretar un programa de govern (Pla d'Actuació Municipal) amb la seva corresponent justificació i quantificació pressupostària.
- Hacer del Programa de Gobierno y del resto de instrumentos de planificación el eje vertebrador de toda la actuación municipal.
- Unificar la planificación estratégica y la gestión presupuestaria
- Favorecer que toda la administración trabaje a partir de un proyecto global en el que estén implicados tanto los técnicos como los políticos.

- Ayudar a corregir y redefinir las políticas públicas, dando soporte en la fase de planificación proponiendo líneas estratégicas y acciones operativas viables.
- Integrar en un mismo espacio diferentes herramientas capaces de auxiliar a los políticos en la toma de decisiones.

El PlaGEP es una aplicación informática orientada hacia el sector público, con el fin de unificar la planificación estratégica con la gestión presupuestaria, siendo a la vez capaz de dar soporte en la fase de planificación, proponiendo líneas estratégicas y acciones operativas viables, simplificando las tareas de elaboración presupuestaria de las entidades públicas.

3.- Desarrollo del proyecto

Para llevar a cabo el diseño, desarrollo e implementación del PlaGEP se empezó a trabajar en el proyecto a mediados del año 2006. Durante todo el proceso de desarrollo del proyecto se han tenido muy en cuenta los siguientes aspectos clave:

- El hecho de que en muchas actuaciones resulten implicadas todas o casi todas las áreas del organigrama técnico municipal pone de manifiesto el carácter netamente transversal del proyecto. Esto ha sido un factor determinante para diseñar tanto la estructura de la aplicación como los flujos de información (inputs-outputs).
- El sistema debe relacionar para cada actuación los diferentes actores implicados con capacidad de decisión, líderes políticos y gestores técnicos, siendo los primeros los responsables del impulso de la actuación y de la coordinación con otros gestores que puedan intervenir.
- Garantizar que ningún compromiso incluido en la agenda política permanecerá en la incertidumbre por falta de consignación presupuestaria, imputación concreta de responsabilidad o competencia dentro del organigrama municipal, ni dudas sobre quién debe impulsarlo.
- Asegurar que todos los instrumentos estratégicos aprobados tienen su correspondiente reflejo en el Plan de Gobierno.

4.- Operativa y principales funcionalidades del Sistema

El PlaGEP se articula alrededor de un hilo conductor, el plan o programa municipal que la Corporación se ha propuesto aprobar. Teniendo en cuenta sus diferentes niveles estratégicos: Visión de conjunto, misión de los diferentes ejes de actuación y objetivos estratégicos de los correspondientes ámbitos programáticos. Está representado con una estructura de árbol y es completamente navegable desde su nivel más alto (eje o misión) a su nivel más bajo (actuación). –

Se trata de una herramienta que permite compatibilizar distintos planes simultáneamente, tiene la posibilidad de trabajar en distintos planes de forma separada pero integrada, estamos ante un sistema multiplán.

La organización puede decidir sobre la estructura del plan: ejes, ambitos, misiones, objetivos estratégicos, objetivos operativos, actuaciones, etc., puesto que no todos los planes tienen la misma forma. Dispone de un apartado (back office) que permite interactuar sobre la forma que queramos que presente el plan en preparación. Lógicamente con todo tipo de filtros y sistemas de seguridad necesarios para evitar usos incorrectos de esta funcionalidad.

Toda la información de base referente a la propuesta en fase de planificación está contenida en el nivel de objetivo operativo que consta de una ficha informada y mantenida por el técnico municipal de referencia, que incluye:

- Eje al que pertenece
- Ámbito
- Otros ámbitos relacionados
- Líder político
- Políticos implicados
- Vinculación con los diferentes instrumentos de planificación aprobados por la corporación, como referencia o corresponsabilidad en su futura implementación.
- Ofrece la posibilidad de relacionar las diferentes propuestas con el territorio. Cada propuesta se asigna a alguno de los distritos de la ciudad (actualmente seis, aunque el sistema permite establecer otras distribuciones como por ejemplo secciones censales o cualquier otra segmentación que se pueda hacer sobre el territorio).

Las propuestas de objetivo que suponen un impacto directo en el presupuesto de la corporación, han de incorporar necesariamente la previsión de gasto y de ingreso, si lo hay. De manera muy simple se puede observar la cantidad económica que la corporación deberá invertir durante toda la vigencia del plan para ejecutar el objetivo propuesto (recursos propios).

Para auxiliar en este proceso de cuantificación se establecen sistemas auxiliares que tienen en cuenta:

- Diferenciar el tipo de gasto o de ingreso.
- Tener en cuenta diferentes magnitudes.
- Cuantificar separadamente las propuestas que supongan incorporación de capítulo I (personal nuevo)
- El coste se puede cuantificar en función de los años de vigencia de la propuesta.
- Tiene en cuenta el mantenimiento o coste de servicio del producto de la propuesta dentro del periodo temporal que afecte a la vigencia del plan (ejemplo: tiene en cuenta el coste de servicio que supone inaugurar un equipamiento a mitad de la vigencia del plan).

En este primer nivel de planificación se pueden incorporar todas aquellas actuaciones que se considere oportuno para ayudar a cuantificar el objetivo propuesto (a nivel de apunte, a partir de la aprobación inicial estas actuaciones se describirán con parámetros de tiempo, asignación de partida presupuestaria, referente técnico, etc).

El sistema dispone de todo tipo de listados y salidas gráficas:

- Información del impacto por distritos con indicación de las medias por distrito y por habitante. Muestra de forma gráfica los distritos comprendidos por encima o debajo de la media de gasto. Esta funcionalidad permite tomar decisiones teniendo en cuenta la distribución del presupuesto planificado dentro del territorio objeto del plan.
- Listados con el redactado de objetivos y actuaciones, mostrando o no la cuantificación desglosada por conceptos.
- Listados que informan de la distribución de cada uno de los objetivos dentro de los totales de los ámbitos, de los totales de los ejes o del total del plan, tanto desde el punto de vista económico como porcentual.
- Una salida en formato archivo permite explotar todos los datos mediante cualquier otra base de datos.

El sistema incorpora un sistema auxiliar para la toma de decisiones basado en escenarios presupuestarios, de manera que se pueden realizar múltiples simulaciones a partir de un escenario inicial (producto de la suma de todas las propuestas incorporadas al sistema).

- Los escenarios respetan la estructura planteada en cada plan, de forma que se pueden ir aprobando o denegando masivamente propuestas por ejes, ámbitos o individualmente por objetivos.
- Sobre esta misma estructura se pueden ir realizando cálculos numéricos al alza o a la baja para poder ajustar la planificación a la realidad presupuestaria estimada del periodo planificado.
- Desde esta parte del sistema se puede aprobar un determinado escenario, lo cual supone llevar a aprobación inicial todos los objetivos propuestos en dicho escenario.
- El objetivo cuantificado dentro de un escenario aprobado supone un techo presupuestario por encima del cual no se podrá desplegar ninguna actuación (el sistema incorpora un dispositivo de control que impide sobrepasar esta cantidad).

Así como otra información de soporte, para dar más calidad informativa sobre las diferentes propuestas:

- Mantenimiento y alta de actuaciones propias del plan en redacción o de otros que procedan de la gestión ordinaria de la corporación.
- Establecimiento de límites presupuestarios para el total del plan.
- Diferentes perfiles de usuario.
- Correspondencia con el sistema de seguimiento y evaluación posterior.

- Integración con aplicaciones de contabilidad
- Estudio de costes de capítulo I
- Etc.

Ver figuras 1 a 4

5.- Innovación y originalidad

La construcción sobre una plataforma web de todo el Sistema hace novedosa la interacción entre políticos, ciudadanos y técnicos municipales. Está desarrollado con la tecnología eBD, producto líder en la producción, gestión, integración y publicación de información mediante Internet, Intranet y/o Extranet.

6.- Impacto sobre la Organización

La organización está soportando de forma constructiva todo el proceso de implementación de la gestión por objetivos, necesario para una correcta evaluación de las diferentes actuaciones. También está favoreciendo la cohesión interdepartamental y la voluntad de trabajar hacia un objetivo común.

La implantación del SISPAM ha permitido una amplia y variada participación de los diferentes miembros de la organización, políticos, directivos, responsables técnicos y usuarios de base, que han participado en forma de reuniones del equipo de gobierno, macroespacios de participación directiva, sesiones de brainstorming, grupos de discusión, etc., implicando directamente a todos los políticos del equipo de gobierno (21), a todos los responsables de las distintas áreas municipales (5), a todos los jefes y responsables de departamentos y unidades administrativas (53) y a todos los referentes técnicos de las actuaciones municipales (alrededor de 65).

7.- Adaptabilidad en otras administraciones

La posibilidad de adaptar el SISPAM está solamente supeditada a la existencia de un servidor web capaz de alojar una base de datos oracle y a la voluntad política y técnica de implementar un sistema de estas características. El sistema es capaz de adaptar cualquier tipo de plan estratégico subdividido en niveles de segregación (como por ejemplo ejes, ámbitos, objetivos y actuaciones).

Como experiencia destacamos que en nuestra organización estamos utilizando el sistema para aprobar el PLAN DE ACTUACION MUNICIPAL 2007 – 2011.

8.- Fortalezas del sistema

- Para el desarrollo de esta herramienta se ha apostado por la utilización de las nuevas TIC, que enriquecen la aplicación y le dan un gran dinamismo, evolucionando más rápido que otras herramientas construidas en soportes más convencionales.

- El entorno web favorece la interacción entre ciudadanos, políticos y técnicos, dotando de transparencia cualquier actuación municipal y propiciando la participación a través de diferentes canales.
- Una de las mejores bondades del sistema consiste en su fácil adaptabilidad a cualquier instrumento de planificación estratégica.
- Huye de la complejidad, es preferible sacrificar una parte de información en beneficio de su actualización permanente, el sistema irá adquiriendo progresivamente una mejor perspectiva del futuro estratégico de la ciudad.
- La utilización del sistema impacta sobre toda la organización lo que favorece la cohesión interdepartamental y la voluntad de trabajar hacia un objetivo común.

9.- Debilidades del sistema

- La implementación de este sistema requiere una fuerte apuesta por parte de la dirección política y técnica, que permita convertir el PlaGEP en la única herramienta para realizar la planificación del seguimiento de la gestión municipal. De no ser así y en caso de mantenerse diferentes sistemas de trabajo, se corre el riesgo de obligar a los técnicos a duplicar la información, cosa que no propiciaría su implicación en la nueva filosofía de trabajo.
- Peligro de que la utilización del sistema como una herramienta de gestión haga olvidar su carácter estratégico.

10.- Conclusión

Durante estos últimos años nuestra organización ha empezado a experimentar un cambio cultural provocado por un deseo de implementar medios de evaluación y control sobre la actuación municipal, con el fin de ofrecer transparencia a los ciudadanos de Sant Boi.

Lamentablemente sin un planteamiento previo de los objetivos de la corporación, esta tarea se hace muy dificultosa y es por este motivo que se hace necesaria una correcta planificación.

Los diferentes planes aprobados por el ayuntamiento se han limitado a incorporar de forma más o menos ordenada objetivos y actuaciones fruto de diferentes procesos participativos, pero que no presentan en ningún caso orientación económica, no se tiene en cuenta su posible viabilidad económica.

El actual gobierno quiere ofrecer una nueva manera de gobernar y empieza con el planteamiento de un PLAN DE ACTUACION MUNICIPAL viable.

La herramienta que acabamos de presentar permite realizar la presente planificación estratégica vinculándose totalmente con el presupuesto municipal.

Esta corporación municipal demuestra su grado de madurez y confianza en el proyecto al enseñar todo el proceso y comprometiéndose a dar respuesta a cualquier interacción proveniente de los actores implicados (ciudadanos, políticos y técnicos) y a tener en cuenta los posibles desfases entre previsión y ejecución.

El examen constante y las necesidades de mejora ofrecen valor añadido a nuestro trabajo y repercuten directamente sobre los servicios públicos.

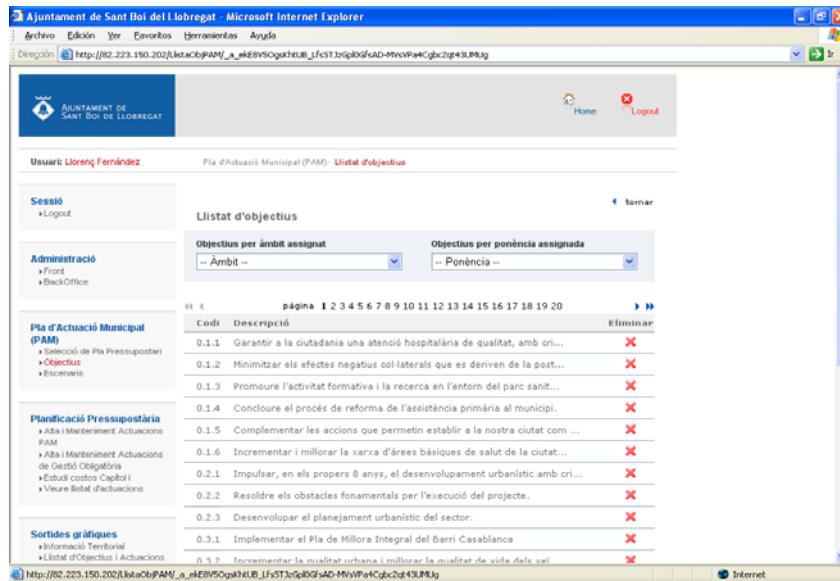


Figura 1

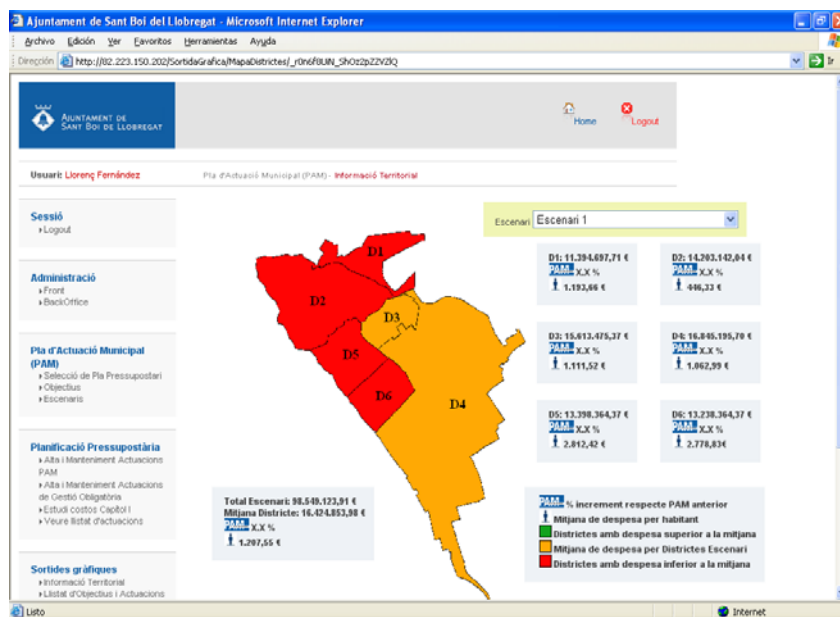


Figura 2

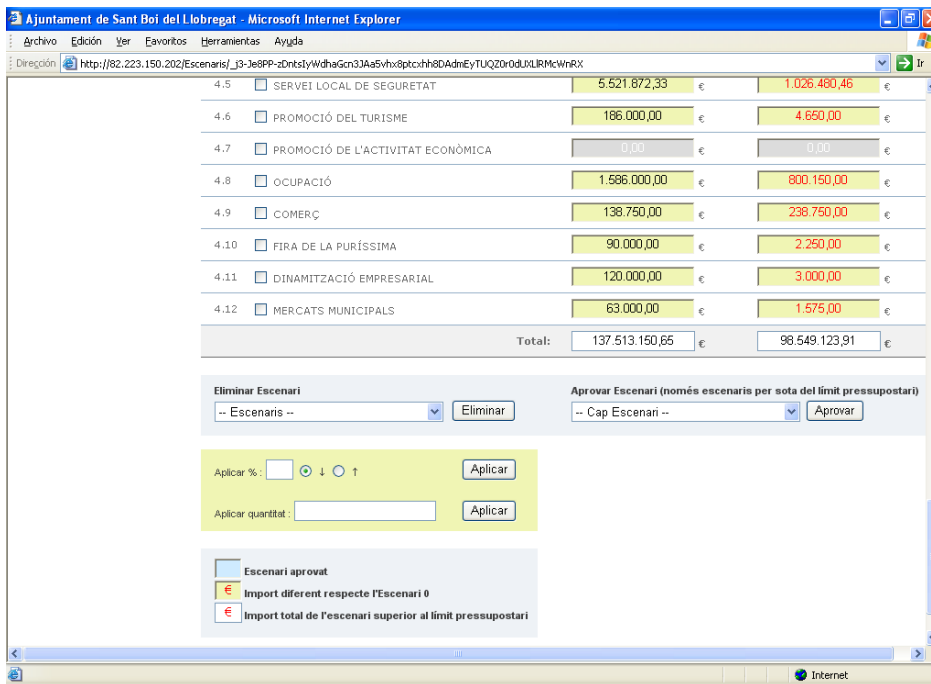


Figura 3

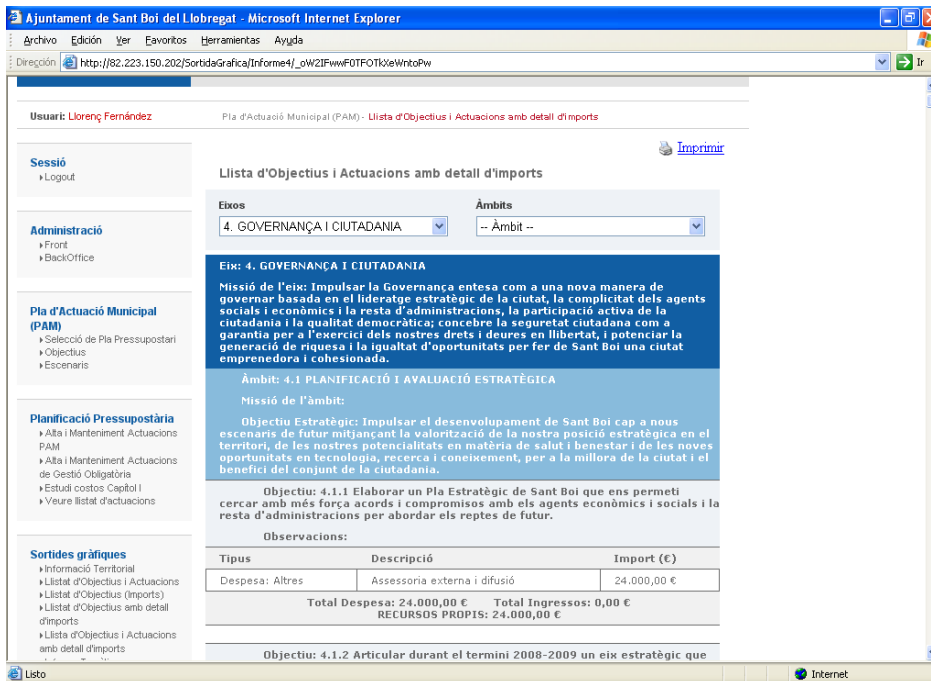


Figura 4