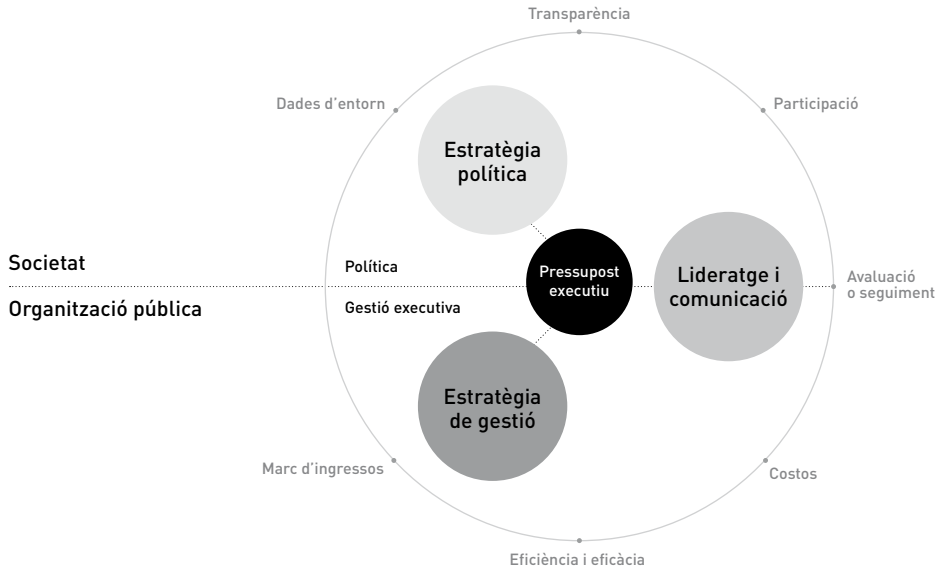
Model de pacte entre la política i la gestió pública

La situació socioeconòmica que ens envolta, amb una davallada de l'activitat econòmica i un nivell d'atur molt elevat, amb les conseqüències socials que això comporta, fa més necessari que mai que les administracions públiques repensin el seu paper, configurat per un llarg període de bonança econòmica, i siguin capaces de posar a l'agenda pública aquelles qüestions que més poden ajudar a sortir de la crisi i a protegir als que resulten més afectats per l'actual situació. El context de caiguda de l'activitat econòmica afecta negativament les finances públiques ja que, d'una banda, significa menors ingressos i, de l'altra, una pressió per part de les despeses vinculades, sobretot, als serveis d'atenció a les persones. Això obliga a fer un esforç per tal d'optimitzar i assignar els recursos al seu millor ús, és a dir allà on pugui obtenir els millors resultats. El repte és poder fer front a les necessitats d'avui però amb la vista posada més enllà per tal de dibuixar un futur sostenible i alhora engrescador per a la ciutat.

En aquest context, l'Ajuntament de Barcelona es proposa configurar un model de gestió que apropi els objectius polítics a la gestió mitjançant el pressupost executiu i els mapes estratègics per alinear a l'organització i facilitar l'execució. En darrera instància el que es busca és poder millorar els serveis a la ciutadania a través de la formulació de l'estratègia i de la seva execució.



Els àmbits que aborda el model són els següents:

Estratègia política

Es tracta de definir l'estratègia global vinculada al programa polític, d'acord al marc econòmic i financer de l'organització.

Lideratge i comunicació

L'equip de govern inicia i lidera el canvi cultural que suposa el nou model de gestió.

Estratègia de gestió

Consisteix a definir l'estratègia de gestió d'acord amb l'estratègia política i alinear tota l'organització.

Pressupost executiu

Com a facilitador entre el diàleg polític i executiu i com a eina per dotar de recursos l'estratègia i fer-ne el seguiment.

Per això, s'ha dissenyat un nou model de planificació
i de gestió que aporta tres característiques destacables:

1. Es fa èmfasi en la identificació clara i alineada d'objectius o prioritats als diferents nivells de l'organització.

2. Vincula els recursos disponibles a les prioritats definides.

3. Mesura l'assoliment dels objectius a través d'un conjunt d'indicadors.

1. **Es fa èmfasi en la identificació clara i alineada d'objectius o prioritats als diferents nivells de l'organització**, des de l'equip de govern fins a les gerències i les direccions tècniques. El desplegament en cascada dels objectius en què es basa el model -des dels objectius de ciutat formulats per l'equip del Govern fins als objectius estratègics de les gerències i els objectius funcionals de les direccions - garanteix l'enfocament i facilita la coordinació dels esforços en les prioritats. La definició d'objectius per la ciutat i la seva traducció als diferents nivells organitzatius constitueixen la columna vertebral del model, si bé hi ha més peces que ho completen.

2. **Vincula els recursos disponibles a les prioritats definides.** Si bé els objectius, en sentit ampli, proporcionen l'orientació d'allò que es vol assolir al llarg del mandat, és el pressupost anual el que permet concretar quines accions específiques es realitzaran per assolir els objectius o prioritats en un exercici determinat. Es tracta d'integrar els processos de planificació i pressupostació: el marc estratègic ens indica la direcció i les prioritats i el pressupost concreta i dota de recursos aquesta estratègia.

3. **Mesura l'assoliment dels objectius** a través d'un conjunt d'indicadors, que combinen tant aspectes de percepció ciutadana com els resultats tangibles obtinguts. Al model s'hi defineixen també uns mecanismes i sistemes de seguiment per monitoritzar l'evolució dels indicadors, analitzar-la i poder prendre les decisions corresponents.

Per poder construir el pressupost executiu
es requereixen tres nivells de planificació:

Definició de les prioritats

1. Pla de Govern: Objectius de ciutat (Mapa de Ciutat).
2. Plans de Gestió: Objectius estratègics de les gerències sectorials.

Execució de l'estratègia

3. Plans funcionals: Objectius funcionals. Definició d'accions corrents i d'inversió. Calendarització, atribució de responsables i assignació de recursos (humans, materials i econòmics) en el marc del pressupost anual. Connecten l'estratègia amb l'execució del dia a dia.

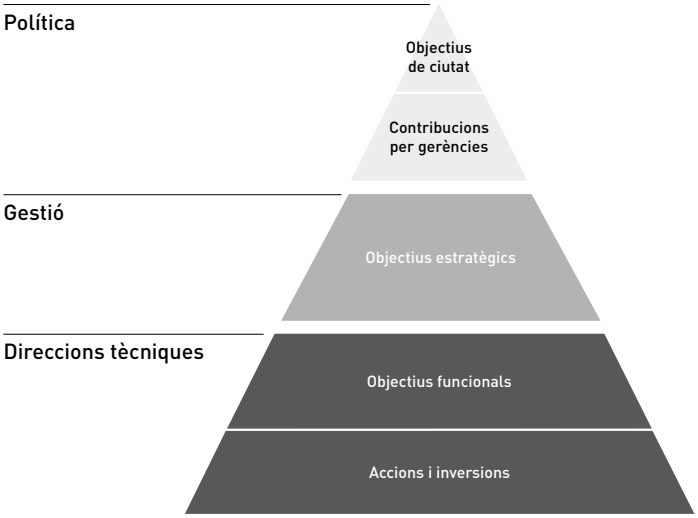
Aquests tres nivells de planificació es corresponen amb una estructura també a tres nivells: la política, la gerencial i la direcció executiva i tècnica.

A les capacitats polítiques de l'equip de govern s'hi ha d'unir un tipus de directiu públic que basi la seva tasca en el lideratge d'equips i organitzacions, que tingui com a meta permanent l'assoliment de la competitivitat i que persegueix l'orientació als resultats en el marc indiscutible de l'eficiència en l'assignació i ús dels recursos públics.

L'instrument d'aquests directius i de l'organització en conjunt, el pressupost executiu, ha de permetre relacionar els recursos amb els objectius i resultats que es persegueixen i facilitar tant l'assignació de recursos com el seguiment de la seva gestió, més enllà dels controls de legalitat i d'execució financera.

Els instruments amb què compta el model inclouen el desenvolupament de mapes estratègics i quadres de comandament integral que permeten expressar l'estratègia i definir objectius des de diferents perspectives que s'interrelacionen i seleccionar indicadors que permetin fer un seguiment del grau de compliment dels objectius.

La definició dels objectius a assolir, que constitueixen el nucli d'aquest model, s'ha realitzat en tres fases, que es corresponen amb els tres grans àmbits organitzatius de decisió i execució a l'Ajuntament, tal i com es representa en la figura següent:



1. Definició dels objectius de ciutat per part de l'equip de govern.

L'equip de govern, liderat per l'alcalde i integrat pels tinents d'alcalde i els regidors i delegats, ha definit a alt nivell la seva visió per la ciutat, els valors que han de guiar la seva actuació i línies estratègiques per assolir-la.

A partir d'aquests elements, l'equip de Govern ha desenvolupat els objectius de ciutat (representats en l'anomenat Mapa de Ciutat), que hauran de guiar l'acció municipal al llarg del seu mandat. Els objectius de ciutat constitueixen la base d'aquest model i expressen els resultats finals a aconseguir. A partir dels objectius de ciutat, el nivell gerencial de l'organització ha de definir, des del punt de vista de la gestió, la seva estratègia per assolir aquests resultats últims. En definitiva, han de definir els objectius estratègics orientats a la consecució dels resultats de ciutat.

2. Definició dels objectius estratègics de les gerències.

L'alcalde encarrega al gerent municipal i aquest a les seves gerències sectorials la tasca de formular les estratègies per aconseguir els resultats expressats als objectius de ciutat. Això expressa clarament la idea del "pacte" que s'estableix entre la política i la gestió, des d'una perspectiva de guany mutu per donar resposta a una estratègia i a una execució compartides.

Per desenvolupar els objectius estratègics que han de donar compliment als objectius de ciutat, en primer lloc es realitza la identificació de les contribucions de les gerències als objectius de ciutat. Cadascuna de les gerències té impacte en un conjunt d'objectius de ciutat, i a la vegada, diferents gerències sectorials poden contribuir a l'assoliment d'un mateix objectiu de ciutat.

Sota aquest model, són les gerències sectorials (Cultura, Coneixement, Creativitat i Innovació; Qualitat de Vida, Igualtat i Esports; Prevenció, Seguretat i Mobilitat; Hàbitat Urbà; Economia, Empresa i Ocupació; Recursos) les que defineixen objectius estratègics en resposta als objectius de ciutat, ja que la planificació dels serveis i actuacions es realitza fonamentalment des de les mateixes gerències. Tot i això, les gerències de districte també participen en aquesta fase pronunciant-se al respecte dels objectius estratègics formulats per les gerències sectorials per garantir que representin adequadament les necessitats i realitats diferencials dels territoris. En la fase següent de definició d'objectius operatius o funcionals les gerències de districte desenvoluparan objectius i accions pròpies.

A partir del conjunt específic d'objectius de ciutat sobre els quals impacta una determinada gerència sectorial, aquesta desenvolupa els seus objectius estratègics per donar-hi resposta. A continuació, per ser executables, aquests objectius estratègics hauran de ser traduïts en termes encara més específics i operatius per part de les direccions tècniques.

3. Definició dels objectius funcionals i accions de les direccions tècniques.

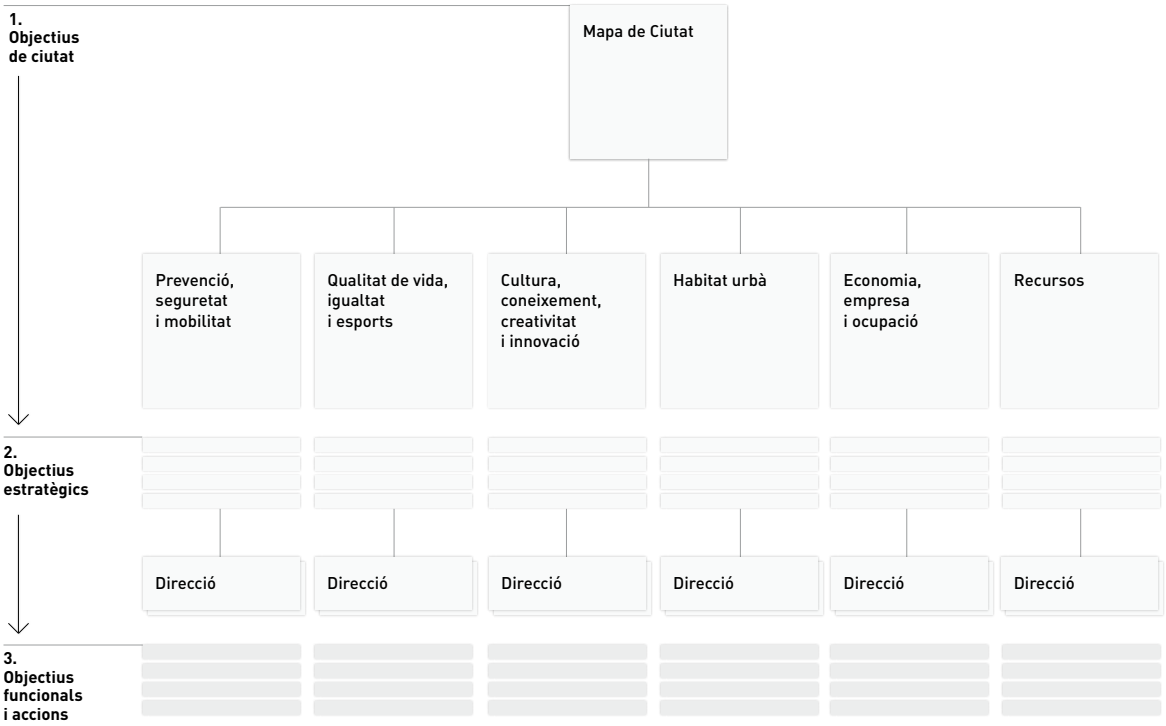
L'estratègia formulada i planificada per les gerències ha de implantar-se des de les direccions. Les direccions, amb un àmbit d'actuació molt més especialitzat, són les responsables de gestionar el dia a dia de l'Ajuntament. D'aquí la importància d'alinear la seva activitat més tècnica amb els objectius estratègics definits per les gerències.

Si els objectius de ciutat i els objectius estratègics de les gerències tenen un horitzó temporal que va més enllà de l'any natural i, normalment, s'estenen al període del mandat, els objectius funcionals i les accions corresponents tenen, normalment, un abast anual. Serà, doncs, en el marc de l'elaboració del pressupost on es concretaran els objectius funcionals i, sobretot, les accions a fer.

A l'hora de determinar aquests objectius, cadascuna de les direccions de l'Ajuntament -tant les dependents de les gerències sectorials com les de gerències de districtes- haurà de definir objectius funcionals i accions, sota les següents premisses:

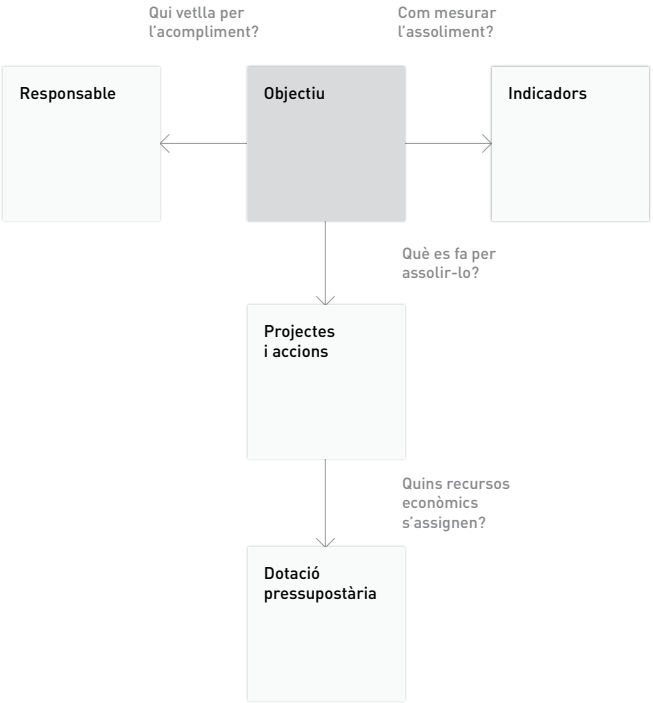
- Els objectius funcionals han d'indicar què es farà des de cadascuna de les direccions de l'Ajuntament per contribuir a l'assoliment dels objectius estratègics de les gerències.
- Les accions es vinculen als objectius funcionals i són l'element d'assignació pressupostària (tant de despesa corrent com d'inversió).

Es poden distingir dos tipus d'objectius funcionals i d'accions: aquells que contribueixen de forma especial a l'assoliment de l'objectiu estratègic i aquells que formen part de l'activitat ordinària. Des del punt de vista de la definició i de la pressupostació de l'estratègia, cal assegurar que allò que es considera estratègic i que més contribuirà a canviar la situació de la ciutat tingui recursos assignats. En la figura s'il·lustra la cascada d'objectius dins l'organització, des dels objectius de ciutat fins a les accions concretes.



El sistema de planificació i gestió de l'Ajuntament s'articula al voltant dels objectius de ciutat, estratègics i funcionals, als quals s'afegeixen **altres elements** per completar el model.

Tots els objectius tenen associats:



Responsable
Aquesta és una peça fonamental del model, ja que es tracta de promoure la responsabilització i executivitat a tots el nivells. Per cadascun dels objectius estratègics i funcionals es designa un responsable que ha de vetllar perquè s' acompleixi En el cas d'objectius compartits per diferents unitats, caldrà designar, també, un responsable. El rol del responsable, doncs, és seguir de prop l'evolució de l'objectiu, a través de la interlocució amb totes les parts que contribueixen al seu l'assoliment. I a partir d'aquest coneixement i seguiment, fer propostes per impulsar-lo o per eliminar possibles obstacles per al seu acompliment.

Indicadors
No es pot gestionar allò que no es pot mesurar. Partint d'aquesta premissa, per cadascun dels objectius dels tres nivells del model es defineixen un o més indicadors de mesura que han de permetre valorar de forma quantitativa l'evolució dels objectius als quals responen. D'aquesta forma, a través del seguiment dels indicadors es podran detectar i gestionar a temps possibles desviacions. Els indicadors dels objectius de ciutat en general estan més enfocats a recollir mesures de percepció ciutadana, mentre que per als objectius estratègics i funcionals cal cercar indicadors de resultats, de producte, d'eficiència i/o de qualitat.

Projectes i accions
Els objectius tenen associats unes accions i projectes. Les accions són activitats de durada concreta, amb data d'inici i data de fi, orientades al compliment d'un objectiu específic. Aquesta identificació de les accions, com s'ha esmentat anteriorment, es produeix en el nivell de les direccions tècniques, ja que són les més properes a l'execució de les tasques i serveis. L'agregació d'accions pot donar lloc a un projecte que, si està compartit entre diferents direccions, pot estar liderat a nivell de gerència. Un projecte estratègic es configura com una iniciativa que té un impacte destacat i rellevant en la consecució d'un conjunt d'objectius de les gerències. Són projectes de gran abast que sovint impliquen múltiples direccions i fins i tot poden ser transversals a diferents gerències.

Dotació pressupostària
La unitat de pressupostació en aquest model és l'acció. Els recursos econòmics de despesa corrent i inversió s'assignen a les accions que responen als objectius funcionals de les direccions tècniques.

Aquest model de planificació i gestió comporta **importants beneficis**, entre els quals destaquen:

- El model parteix de la definició de la visió, valors i objectius de ciutat definits per l'equip de govern. Amb la formulació del Mapa de Ciutat, **l'equip de govern marca clarament les seves prioritats amb visió temporal de mandat.**

- El desplegament en cascada a tres nivells dels objectius millora l'alineament de tota l'organització. Cadascun dels actors implicats disposa de la seva **traducció estratègica, coherent i alineada amb la resta.**

- El procés de pressupostació es fusiona amb el de planificació. La unitat de pressupostació és l'acció, vinculada als objectius funcionals que responen als estratègics, que es defineixen per contribuir a l'assoliment dels objectius de ciutat. Aquest mecanisme permet una **assignació de recursos econòmics alineada amb les prioritats i orientada a resultats.**

L'orientació cap a l'obtenció de resultats que puguin ser avaluables és una necessitat però també una obligació en el context actual.

Tanmateix, el model de planificació que es proposa no pretén ser un model rígid i tancat. En un món en permanent canvi el marc estratègic per al període 2012-2015 no pretén definir al detall tot el que es farà en aquests anys sinó que ha de servir com a instrument per orientar el rumb, per definir una visió i dotar-se d'uns valors que impregnin l'acció diària de polítics, gestors i treballadors i que permetin apropar-nos als objectius.

La concreció haurà de venir en el moment d'elaborar el pressupost anual. I, posteriorment, per tal de poder establir una bona rendició de comptes, caldrà explicar allò que s'ha fet i el que no s'ha pogut fer, valorar-ne els efectes i proposar solucions de millora.

Marc estratègic 2012-2015
Escenari pressupostari (€)

Objectius de ciutat → Objectius estratègics → Objectius funcionals clau → Projectes i accions emblemàtiques

Pla anual
Pressupost anual (€)

Objectius funcionals clau i ordinaris → Projectes i accions emblemàtiques i ordinàries