

Sistemas de información en las administraciones locales y la evaluación de las políticas públicas del deporte

Roberto García-Fernández, Belén González-Díaz,
Juan González-Salas y José Luis Pablos-Rodríguez*

La administración pública española ha realizado un esfuerzo importante en los últimos treinta años para diseñar e implementar políticas públicas relacionadas con el deporte, convirtiéndose las administraciones locales en los mayores promotores públicos de la actividad física y deportiva de los ciudadanos. Sin embargo, la evaluación de las políticas públicas en materia de deporte ha sido muy modesta y, en parte, se debe a las carencias de adecuados sistemas de información que soporten el proceso de su diseño, implantación y evaluación. El objetivo que se pretende con este artículo es mostrar la experiencia desarrollada en el área deportiva de uno de los ayuntamientos españoles pioneros en el desarrollo de sistemas de gestión económica, asumiendo que la información generada por estos sistemas permitirá evaluar las políticas públicas, en todas sus etapas, desde la óptica de la eficiencia, y que su uso ha de complementarse con otros instrumentos de evaluación que determinen su efectividad y su eficacia.

Palabras clave: sistemas de información, administración local, evaluación, política pública, deporte.

Information Systems in Local Governments and Evaluation of Public Sport Policies

Over the past thirty years the spanish government has made a great effort to draft and put into practice public policies concerning sport, whereby local bodies have become major promoters of sport and physical activity. Evaluation of public sports policies,

* Roberto García-Fernández es profesor contratado en el Departamento de Contabilidad en la Universidad de Oviedo. Tel: (34) 985 10 39 01. Correo-e: rgarfer@uniovi.es. Belén González-Díaz es profesora contratada en la Universidad de Oviedo. Tel: (34) 985 1821 76. Correo-e: bgonzal@uniovi.es. Juan González-Salas es interventor general en el Ayuntamiento de Gijón. Tel: (34) 985 18 11 05. Correo-e: jgsalas@gijon.es. Ayuntamiento de Gijón, Plaza Mayor, 1, 33201 Gijón, España. José Luis Pablos-Rodríguez es profesor titular en la Universidad de Oviedo. Tel: (34) 985 18 21 94. Correo-e: jlpablos@uniovi.es. Universidad de Oviedo, Avda. de Valentín Andrés Álvarez s/n. 33006 Oviedo, España.

Artículo recibido el 29 de agosto de 2014 y aceptado para su publicación el 16 de noviembre de 2014.

however, has been very limited, partly because of a lack of appropriate information systems to prop up the design, implantation and evaluation process. The aim of this article is to describe the experience, in terms of sport, of one city council in Spain which has led the way in developing financial management systems. The article is based on the premise that the information provided by these systems will allow public policies to be assessed at every stage from an efficiency point of view and that the use of this information needs to be backed up by other assessment tools in order to determine effectiveness and efficacy.

Keywords: information systems, local government, evaluation, public policy, sport.

INTRODUCCIÓN

La intervención de los gobiernos en el diseño de políticas públicas en el ámbito deportivo ha tenido un carácter discontinuo e inestable. Sin embargo, en las últimas décadas organismos intergubernamentales como la UNESCO o el Consejo de Europa atribuyeron al deporte un lugar más importante en el ámbito de las decisiones de política general y de planificación y, especialmente, desde mediados de 1990, los países desarrollados comenzaron a dedicar una parte de sus presupuestos al deporte (Green y Collins, 2008; Houlihan, 2005).

La Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte de 1978 y la Carta Europea reformulada en 1992 reconocieron el derecho al ser humano de acceder a la educación física y el deporte, y encomendaron a los poderes públicos la oferta de programas adaptados a las necesidades individuales y sociales considerando las condiciones institucionales, culturales, socioeconómicas y climáticas de cada país, y la gestión y puesta a disposición de instalaciones para la práctica del deporte de la ciudadanía.

En este sentido, el interés de los gobiernos por el deporte ha seguido caminos diferentes. En algunos países las políticas públicas han dado prioridad al deporte de alto rendimiento, en otros al “deporte para todos”, a la inclusión social, al fomento de la convivencia y cohesión social, al desarrollo del propio país o a determinadas áreas, y también hay países que han planificado el deporte con una visión más integral, relacionándolo con otras políticas públicas como las sanitarias o las educativas (Brittain, 2004; De Bosscher *et al.*, 2009; Elling *et al.*, 2001; Girginov y

Sandanski, 2008; Green and Collins, 2008; Liu, 2009; Ortegón, 2013; Puig *et al.*, 2010).

El impacto de estas políticas sobre la sociedad ha sido estudiado por diversos autores, que han puesto de manifiesto la repercusión y los efectos que tienen sobre el crecimiento del producto interno bruto, el gasto público en salud, la independencia de los medios de comunicación, la estabilidad política o el control de la corrupción (Girginov y Sandanski, 2008; Van Tuyckom, 2011) y también sobre la edad, la educación y el nivel de ingresos (Humphreys *et al.*, 2012).

En España, aunque podríamos remontarnos a épocas anteriores para encontrar iniciativas relacionadas con el deporte, promovidas por las distintas administraciones, se puede decir que su incorporación al terreno de las políticas públicas se hace fundamentalmente a partir de la Constitución de 1978, cuyo artículo 43.3 dispone que “Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio”. Con su aprobación se asumió que el deporte debía ser accesible para toda la ciudadanía, convirtiéndose en una prioridad política en todos los niveles (Puig *et al.*, 2010, 382 y 388).

La Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte define el sistema deportivo español como un sistema de colaboración entre los sectores público y privado, de las diferentes organizaciones y asociaciones deportivas para el fomento y desarrollo del deporte entre los ciudadanos (Gallardo, 2007); asimismo, delimita las competencias del Estado y de las comunidades autónomas, buscando un equilibrio entre la intervención pública del Estado en materia deportiva, avalado por la Constitución, y las competencias de las comunidades autónomas para promover y desarrollar el deporte.

A nivel estatal, el Consejo Superior de Deportes (CSD), adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), es el órgano del que se sirve el Estado para proponer y ejecutar la política pública en materia de deporte. En los últimos treinta años de funcionamiento, el CSD ha desarrollado diversos tipos de políticas públicas, entre las que destacan: 1) su política en materia de infraestructura deportiva orientada, inicialmente, a la construcción de instalaciones y, a partir de 2006, a su renovación y armoni-

zación, con la finalidad de controlar y mejorar su calidad y la de los servicios prestados en ellas; 2) el acceso de toda la población española a la práctica deportiva de calidad, a través del diseño y puesta en marcha del Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte (2010-2020). Este Plan también incluye programas específicos para determinados colectivos (población escolar y universitaria, personas mayores, con discapacidad y en riesgo de exclusión social y 3) el fomento del deporte de alta competición (CSD, 2010 y 2011).

A nivel autonómico, el desarrollo de la política deportiva se establece en los estatutos de autonomía y en la normativa deportiva de cada comunidad autónoma. Entre sus competencias figuran la construcción de instalaciones deportivas autonómicas, la promoción del deporte para todos y el sostenimiento del deporte de alto nivel, así como la dotación de equipamientos e instalaciones en los centros públicos de enseñanza, ya que tienen las competencias en materia educativa (Puig *et al.*, 2010).

A nivel local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuyó a la administración local la promoción del deporte e instalaciones deportivas como competencias propias. No obstante, estas administraciones quedan sujetas a las competencias y obligaciones mínimas que establezcan las comunidades autónomas para ellas, lo cual significa que su marco de actuación puede ser diferente en función de la comunidad a la que pertenezcan.

La administración local interviene activamente en el diseño e implantación de las políticas deportivas que se materializan en la planificación, construcción y gestión de las instalaciones deportivas, y en la planificación y desarrollo de programas de promoción deportiva de interés municipal (Piñeiro, 2008; Puig *et al.*, 2010; Rodríguez *et al.*, 2010).

Si se revisan los datos del MECD, el gasto liquidado en deportes en la administración local fue de 2.047 millones de euros en 2012, casi seis veces más que el gasto de las comunidades autónomas y 12 veces más que el del Estado (MECD, 2014). Igualmente, el Censo Nacional de Instalaciones Deportivas 2005 revela que 83.27 por ciento de las instalaciones deportivas de propiedad pública en España pertenecen a la administración local,

frente a 4 y 2.73 por ciento de titularidad autonómica y estatal, respectivamente (Gallardo, 2007).

La administración pública española en sus niveles estatal, autonómico y local ha realizado un esfuerzo notable en los últimos treinta años para diseñar e implementar políticas públicas en materia de deporte. Sin embargo, España forma parte de un grupo de países donde la institucionalización de la evaluación y su implementación es muy discreta (OCDE, 2014, 269; Varone *et al.*, 2005). Como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “está generalmente reconocido que un cierto grado de institucionalización es necesario para que la evaluación juegue un papel en las administraciones públicas. Es favorable y necesario un marco institucional para promover la calidad y la utilización de las evaluaciones”. En España la evaluación de las políticas públicas es aún más importante dado el elevado grado de descentralización de la administración (Aeval, 2010, 39-40). En los últimos diez años, todos los niveles de gobierno han avanzado en materia de evaluación de políticas públicas (Órganos de Control Externo, 2013) y existen algunos indicadores que sugieren la institucionalización de la evaluación (Viñas, 2009).

A escala estatal, la puesta en marcha de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Aeval) en 2007 es un elemento fundamental de este proceso de institucionalización (Aeval, 2010, 41). El propósito de este organismo es promover y llevar a cabo evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponda al Estado, así como mejorar la calidad de los servicios públicos y fomentar el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas ante los ciudadanos (OCDE, 2014, 274).

Desde el inicio de su andadura Aeval ha publicado un total de 37 informes sobre evaluaciones de políticas y programas públicos de fomento empresarial, de modernización de las administraciones públicas, medioambientales, sanitarias y protección social. Aeval concibe la evaluación como continua, aplicándola en la fase de intervención, diseño, implementación y verificación posterior (Ruiz, 2013). Asimismo, esta agencia fomenta la cultura de la evaluación a través de la publicación de metodologías y guías, su programa de reconocimiento a la excelencia, la certificación de cartas de

servicios, la impartición de cursos de formación y el asesoramiento a organismos de los tres órdenes de la administración.

A nivel autonómico, la evaluación ha sido integrada en la legislación de la práctica totalidad de las comunidades autónomas, y a nivel local se configura como un instrumento a desarrollar (Órganos de Control Externo, 2013). En ambos casos y, especialmente en el autonómico, existen algunas experiencias de evaluación llevadas a cabo por organismos creados con unos objetivos similares a los de Aeval: el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua) y la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos. El primero, el Ivàlua, ha apostado por evaluaciones *ex post* y, mayoritariamente, centradas en las políticas sociales. El segundo, la Comisión Foral tan sólo ha llevado a cabo dos evaluaciones, una en el ámbito de los servicios sociales (*ex post*) y otra en el de salud (*ex ante*), pero ha creado un Registro de Evaluación de Políticas y Servicios Públicos que recoge 36 autoevaluaciones de políticas públicas realizadas por departamentos y organismos públicos en materia de empleo, igualdad, desarrollo rural y salud; la perspectiva temporal de estas evaluaciones es de todo tipo.

La coincidencia del proceso de institucionalización de la evaluación con la crisis económica ha tenido como consecuencia que el avance en la institucionalización de la evaluación haya sido muy modesto (Ruiz, 2013). Del análisis realizado, se pone de relieve que si bien la evaluación de políticas públicas en materia deportiva es inexistente, no es menos cierto que en los tres niveles de la administración se han diseñado y puesto en marcha políticas deportivas y que la administración local tiene un papel fundamental en las mismas. Desde 1980, las corporaciones locales y, especialmente, los ayuntamientos han sido los mayores promotores públicos de la actividad física y deportiva de los ciudadanos al poner a su disposición una red de instalaciones deportivas que está actualmente al nivel de cualquier país del entorno (CSD, 2010; 2011).

Con el inicio de la crisis en 2007, la sensibilidad social sobre la acción pública ha aumentado, así como la exigencia de cubrir las necesidades sociales con recursos cada vez más escasos. En este escenario y teniendo en cuenta

que en la etapa final del crecimiento económico se incrementaron notablemente las instalaciones deportivas, los municipios necesitan apoyarse en sistemas de gestión económica que alimenten con datos los procesos de definición, implementación y evaluación de políticas públicas (CSD, 2011).

En este contexto, el objetivo que se pretende con este artículo es describir el proceso de implementación de un sistema de contabilidad analítica en el Patronato Deportivo Municipal (PDM) del ayuntamiento de Gijón que puede constituir un punto de partida para la evaluación de las políticas locales deportivas. De esta manera, la información generada por el sistema permite evaluar dichas políticas, en todas sus etapas, desde la óptica de la eficiencia, y facilita, al ser utilizada junto con otras herramientas o instrumentos de evaluación, el análisis de la efectividad y eficacia de las mismas.

Para abordar dicho objetivo, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En la segunda parte se realiza una síntesis de la situación actual que presentan las administraciones locales en cuanto a los sistemas de información que pueden facilitar la evaluación de las políticas públicas y se analiza la propuesta metodológica de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) sobre implantación de un sistema de costos e indicadores en las administraciones locales. El tercero describe el proceso de implantación de dicha metodología en el PDM, organismo autónomo creado por el ayuntamiento de Gijón para promover y gestionar el deporte y, finalmente, la última parte ofrece las conclusiones del trabajo.

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES: LA EXPERIENCIA DE LA FEMP

El sistema de información es el soporte de todo el proceso de planificación y control y, en consecuencia, debe proporcionar toda aquella información que sea relevante para evaluar interna (los directivos y órganos de gobierno) y externamente (los ciudadanos en su triple condición de electores, contribuyentes y usuarios-clientes de servicios) los impactos de las políticas sobre el “estado de la comunidad”, el grado de cumplimiento de los objeti-

vos programados y la eficiencia en la gestión de los servicios y actividades realizadas (Pablos, 1997).

Desde la década de 1990, las entidades locales españolas utilizan sistemas de información avanzados que elaboran información financiera y presupuestaria. La entrada en vigor, a partir de 1992, de las “Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local” (ICAL) definió la estructura y el contenido de los estados financieros que debían elaborar y publicar las administraciones locales, lo que supuso un incremento, cuantitativo y cualitativo, con respecto a la etapa anterior (Brusca y Montesinos, 2013, 256; Pablos, 2011, 100).

Con la aprobación en 2004 de una nueva ICAL (Orden EHA/4041/2004) que entró en vigor en 2006, los ayuntamientos de más de 50 mil habitantes están obligados a elaborar, además de la información financiera y presupuestaria, información sobre indicadores de gestión que permita evaluar la economía, eficacia y eficiencia de los servicios públicos prestados —costo del servicio por número de habitantes, por número de prestaciones y por costo estimado, rendimiento del servicio por costo, número de empleados por número de habitantes, número de prestaciones realizadas sobre las previstas y número de prestaciones realizadas por habitantes.

Esta información debe figurar en el Portal de Rendición de Cuentas promovido por el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo Autonómicos para facilitar la rendición de cuentas de las entidades locales y permitir a los ciudadanos el acceso a la información y la gestión desarrollada por estas instituciones. Sin embargo, de los 146 ayuntamientos españoles con población superior a 50 mil habitantes —datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística a fecha primero de enero de 2013— sólo 13.7 por ciento en 2011, 18.5 por ciento en 2012 y 8.2 por ciento para 2013 presentaban algún indicador de gestión relacionado con el servicio de deportes (véase cuadro 1).

El análisis cualitativo realizado sobre la información publicada por el Portal de Rendición de Cuentas pone de relieve que, en la mayoría de los casos, dicha información no se refiere al costo real de los servicios sino a las obligaciones netas del presupuesto liquidado, sin considerar los costos re-

CUADRO 1. Información de indicadores de gestión del servicio de deportes

<i>Característica</i>	<i>2011</i>	<i>%</i>	<i>2012</i>	<i>%</i>	<i>2013</i>	<i>%</i>
Cuentas no disponibles	9	6.2	9	6.2	9	6.2
Cuentas no rendidas	4	2.7	9	6.2	92	63.0
Presenta indicadores de gestión sobre deportes	20	13.7	27	18.5	11	8.2
No presenta indicadores de gestión sobre deportes	113	77.4	101	69.1	33	22.6
Total	146	100.0	146	100.00	146	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Portal Rendición de Cuentas a 25 de octubre de 2014.

lacionados con las amortizaciones o la imputación de los costos de otros servicios del ayuntamiento que estén vinculados con las prestaciones realizadas. Tampoco resulta habitual que las administraciones locales presenten el costo individualizado de las prestaciones que componen el servicio de deportes.

Con respecto al número de prestaciones (número de veces que se ha realizado el servicio de forma similar u homogénea), esta información no está incluida o definida adecuadamente por la mayor parte de las entidades, debido a que no se realiza un análisis individualizado de las mismas, lo que imposibilita establecer una unidad de medida homogénea. Finalmente, el costo estimado (aquel que corresponde a las estimaciones o previsiones realizadas con anterioridad al inicio del correspondiente periodo) se suele omitir o igualar al costo global presentado.

La realidad del sector público local es que no se cumplen los requerimientos establecidos en la normativa vigente. Brusca y Montesinos (2013) revelan, en un estudio llevado a cabo en los ayuntamientos españoles de más de 50 mil habitantes, que a estas entidades les resulta muy difícil elaborar indicadores de gestión porque no disponen de un sistema de contabilidad analítica.

No obstante, la presión que están soportando las administraciones locales, derivada de las medidas de ajuste a tomar como consecuencia de la cri-

sis económica, está provocando la búsqueda de nuevas fórmulas de gestión (Ramió y Salvador, 2012, 377-378; Pérez *et al.*, 2013), y eso presiona para que se potencien y mejoren los sistemas de información.

Es probable que la inexistencia de una normativa que defina el modo de calcular los costos de los servicios y de las actividades sea una de las razones que justifiquen la escasa implantación de la contabilidad analítica en el ámbito local (Navarro *et al.*, 2008; Brusca y Montesinos, 2013). En este sentido, la reciente entrada en vigor de diversas normativas debería suponer el respaldo definitivo para la puesta en marcha de la misma y, especialmente, en el ámbito de los servicios deportivos.

Por un lado, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) mantiene las competencias de la administración local en cuanto a “la promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre”, pero en el caso de que se decida asignarle nuevas competencias será obligatorio “evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera” y la ley que le asigne dichas competencias deberá incluir “una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas” y el cumplimiento de dichos principios.

Y por otro, la Instrucción (Orden HAP/1781/2013) que entró en vigor el primero de enero de 2015, establece que los municipios con más de 50 mil habitantes deben elaborar información para la gestión, más amplia y detallada, que la ICAL de 2004. Esta instrucción obliga a las entidades locales a publicar esta información, por primera vez, en el ejercicio 2017, con la finalidad de que dispongan de tiempo para implantar un sistema de contabilidad de costos cuyos criterios básicos de cálculo de costo han sido definidos y perfilados por el Ministerio de Hacienda y administraciones públicas a través de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del costo efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

Desde el punto de vista doctrinal, la investigación realizada en los últimos cien años confirma la utilidad de la contabilidad de costos en las administra-

ciones locales. La literatura al respecto no contiene evidencias de que este tipo de contabilidad se haya adoptado de una manera sistemática en el sector público local (Rivenbark, 2005, 224-225), pero corrobora la imposibilidad de elaborar un sistema de indicadores de gestión si no existe una contabilidad analítica (Brusca y Montesinos, 2013; Navarro *et al.*, 2008, 248) y la necesidad de ambos en la evaluación de políticas públicas, de forma que el control de la ejecución presupuestaria se complemente con el control del rendimiento y cumplimiento de objetivos (Pablos, 2011; Torres y Pina, 2003).

En España, existen varias iniciativas que muestran el interés y la importancia que han adquirido los sistemas de contabilidad de costos e indicadores en las últimas décadas (Martí *et al.*, 2012, 875) y que han sido promovidas por diferentes agrupaciones de municipios y provincias, órganos de control externo y universidades (Federación Navarra de Municipios y Concejos, 1986; López *et al.*, 2001; Mora, 2004).

Mención especial requiere la iniciativa que la FEMP puso en marcha en 2003 para ayudar a los ayuntamientos a desarrollar e implantar un sistema de costos e indicadores que les permitiese evaluar la gestión de los servicios públicos municipales y, simultáneamente, llevar a cabo una comparación entre las entidades locales participantes.

Esta experiencia contaba con varios elementos necesarios para garantizar su éxito. En primer lugar, el equipo de trabajo estaba formado por la FEMP, organismo experto en promover iniciativas para mejorar la gestión de las entidades locales; los ayuntamientos adheridos al proyecto, conocedores de su propia realidad organizativa y de gestión, y las universidades pertenecientes a la misma comunidad autónoma o provincia que los ayuntamientos, como garantes de la aplicación de una metodología de costos consolidada y probada. En segundo lugar, la adopción de principios de contabilidad analítica uniformes para todos los ayuntamientos implicados, una de las principales barreras para la implantación de este tipo de sistemas de información (Rivenbark, 2005, 224). Y en tercer lugar, y como ya se indicó anteriormente, el entorno normativo que estimulaba dicha implantación.

El proyecto se desarrolló gradualmente en varias fases, que podríamos agrupar en dos etapas:

- *Primera etapa (2003-2011)*. Con la participación de los directivos y técnicos de los ayuntamientos y de los equipos universitarios, y bajo la supervisión de la comisión de seguimiento del proyecto se realizó la personalización de la metodología de cálculo de costos común en cada uno de los ayuntamientos participantes y en siete servicios municipales: servicios sociales, deportes, recogida, tratamiento y eliminación de residuos, licencias urbanísticas, policía local, educación y cultura. Para calcular el costo de estos servicios, la metodología inicial estaba fundamentada en la filosofía del sistema de costos basado en las actividades (Prieto y Robleda, 2006; Robleda y Arraiza, 2003), la cual a medida que ha avanzado el proyecto se ha ido revisando para, finalmente, asumir los principios generales de contabilidad analítica para las administraciones públicas dictados por la Intervención General del Estado (IGAE), máximo responsable de la contabilidad pública en España (Carrasco *et al.*, 2011). En esta etapa se diseñó un sistema de indicadores de gestión para los servicios mencionados, clasificados en cuatro categorías, indicadores de actividad, de presupuesto, de costos y de entorno.
- *Segunda etapa (2012-2016)*. A finales de 2012, la Junta de Gobierno de la FEMP aprueba el Plan de Actuación para el periodo 2012-2016, durante el cual la finalidad principal será pasar del estudio y desarrollo de la metodología de la fase anterior a la implantación e integración de la contabilidad de costos en los sistemas de información de los ayuntamientos. Sin embargo, el contexto económico y político, las características de los sistemas de información de las entidades locales participantes, así como la implicación de la FEMP en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha provocado que sean sólo algunos de los ayuntamientos participantes en la primera etapa los que estén llevando a cabo de forma individual la implantación de la contabilidad de costos.

Todas estas iniciativas, tanto las normativas como las promovidas por diferentes organismos, deberían conducir a que definitivamente se desarrollen sistemas de gestión e información acordes con las exigencias sociales y lega-

les actuales. Considerando las posibilidades que actualmente ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación no deberían existir razones que impidan implementar sistemas de registro y elaboración de la información necesaria para llevar a cabo una adecuada evaluación de la gestión, la eficiencia, la eficacia y de los impactos alcanzados con las políticas públicas. La experiencia que se está llevando a cabo en los ayuntamientos mencionados podría convertirse en una referencia a este respecto.

DISEÑO E IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA INFORMATIZADO DE CONTABILIDAD ANALÍTICA EN EL PDM DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN

El ayuntamiento de Gijón se incorpora desde el principio al proyecto de la FEMP mediante la firma de varios convenios de cooperación con la Universidad de Oviedo y la FEMP. En la primera etapa se desarrolla la metodología para el cálculo de costos y los indicadores de gestión a utilizar en cada uno de los servicios antes mencionados. En 2013 el ayuntamiento acordó iniciar la implantación efectiva de la contabilidad analítica, primero de forma experimental en el PDM, para posteriormente extenderla al conjunto de los servicios municipales.

Es importante destacar que la implantación de la contabilidad analítica se ha visto facilitada por el grado de desarrollo del Plan de Sistemas de Información que puso en marcha el ayuntamiento de Gijón en 1997 y por un entorno y cultura organizativa profesionalizada y orientada a la innovación y mejora continua.

La apuesta por un modelo de gestión basado en la integración de los sistemas de información para mejorar los servicios públicos y potenciar la información a los ciudadanos ha favorecido la transparencia y rendición de cuentas de esta corporación, que fue premiada por la organización Transparencia Internacional que, desde 2008, elabora un Índice de Transparencia de los Ayuntamientos que verifica la transparencia en la información que facilitan a sus ciudadanos. Desde su puesta en marcha, el ayuntamiento de Gijón ha ocupado el primer o segundo puesto entre las ciudades españolas con mayor transparencia informativa —véase www.transparencia.org.es.

METODOLOGÍA

Esta experiencia se llevó a cabo a través de una metodología participativa para la que se formó un grupo de trabajo en el que colaboraron un equipo investigador de la Universidad de Oviedo, una empresa externa experta en el desarrollo e implantación de soluciones informáticas de gestión en la administración pública y personal del ayuntamiento de Gijón procedente de las áreas económico-financiera, informática, intervención general y el PDM.

Este método de estudio ya ha sido utilizado en otras experiencias realizadas en las administraciones locales (Ter Bogt y Van Helden, 2011) y, en particular, en el ámbito del deporte (Navarro *et al.*, 2008; Rodríguez *et al.*, 2010).

El estudio se inició en enero de 2013 mediante la firma de un convenio entre el ayuntamiento de Gijón y la Universidad de Oviedo, que permitió continuar y ampliar la colaboración que han mantenido estas entidades en el marco del proyecto de la FEMP, y concluyó en agosto de 2014. Durante este periodo, el grupo de trabajo realizó reuniones periódicas durante las cuales se plantearon los problemas detectados en las fases que integraron la implantación y se aportaron soluciones para cada caso.

La función de cada una de las partes implicadas estuvo perfectamente definida. El equipo de la Universidad de Oviedo se ha encargado de adecuar y adaptar la metodología del proyecto FEMP a los requerimientos del módulo informático, y ha velado porque la implantación se desarrolle respetando dicha metodología, así como las normas y directrices que, en su caso, establezcan la FEMP y la IGAE. La empresa externa realizó el diseño, desarrollo informático y mantenimiento del módulo de contabilidad analítica siguiendo las pautas marcadas por el ayuntamiento de Gijón y la Universidad de Oviedo. Por último, el personal del ayuntamiento de Gijón y del PDM han sido los responsables de supervisar, implementar y explotar la información requerida por el módulo de contabilidad analítica correspondiente al resto de los subsistemas de información (personal, inventario, gestión de usuarios, etc.), informando de los problemas surgidos en su puesta en funcionamiento y en su uso cotidiano.

LA POLÍTICA PÚBLICA DEL DEPORTE EN EL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN: EL PDM

La ciudad de Gijón está situada en la zona centro de la costa del Principado de Asturias. Cuenta con una extensión de 181.6 km² y una población de 275 274 habitantes, de los que 52.8 por ciento son mujeres y 47.2 por ciento son hombres, siendo la de mayor población dentro de esta comunidad autónoma —datos del primero de enero de 2013 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

El ayuntamiento de Gijón ha hecho una apuesta clara y visible para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos a través de la práctica deportiva, dedicando un presupuesto anual que oscila entre 5 y 6 por ciento del total del presupuesto municipal.

Esta política pública se ha articulado sobre dos ejes: 1) facilitar el acceso a la práctica deportiva de toda la población y potenciar sus infraestructuras y 2) apoyar a las entidades deportivas para el desarrollo del deporte base. Al mismo tiempo, esta corporación ha establecido programas para grupos-objetivo, convirtiéndose en una política transversal en el ámbito educativo, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y en materia de juventud (Ayuntamiento de Gijón, 2001).

Su acción pública en materia deportiva le ha supuesto la concesión del Premio Nacional de los Deportes por su compromiso con la promoción deportiva, y la Medalla de Oro por los méritos en la promoción de la hípica, ambos reconocimientos en 2006.

El ayuntamiento de Gijón gestiona su política deportiva a través del PDM. Creado en 1982, es un organismo autónomo con personalidad jurídica propia y autonomía financiera y funcional. Se financia con medios públicos y otros recursos que pueda obtener (patrocinios, subvenciones e ingresos derivados de los precios públicos por utilización de instalaciones deportivas).

El PDM se encarga de la organización y prestación de los servicios relacionados con el deporte a través de dos divisiones, la de promoción deportiva y la de gestión de las instalaciones deportivas municipales.

La promoción deportiva se realiza en más de un centenar de instalaciones, mediante programas deportivos, colaboraciones con otras entidades

deportivas, organización y patrocinio de eventos deportivos, programas de formación y el servicio de medicina deportiva para garantizar la práctica deportiva en las mejores condiciones. La gestión de la red de instalaciones comprende su acceso, la organización de los horarios de apertura y cierre, la coordinación de casi 400 mil reservas anuales y el mantenimiento y mejoras realizados para satisfacer, aproximadamente, 1 800 000 usos anuales (PDM, 2013).

PROCEDIMIENTO PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA

La implantación de un sistema informatizado de contabilidad analítica en el PDM ha requerido un conjunto de actuaciones previas a su desarrollo. En primer lugar, la aprobación por parte de los órganos de gobierno del ayuntamiento de Gijón y la elección del PDM como el primer servicio en que se implantará este sistema. En segundo lugar, la constitución formal del equipo de trabajo y la definición de las funciones a desempeñar por sus miembros y, en tercer lugar, la definición de las fases y su marco temporal.

En el proceso de implantación se han identificado las siguientes etapas:

1. Elaboración de un catálogo de elementos de costo, centros de costo y de actividades desarrolladas por el PDM.
2. Codificación de los elementos, centros y actividades realizadas (o agregados contables).
3. Análisis de los sistemas de información existentes.
4. Diseño y desarrollo de la aplicación informática.
5. Fijación de los criterios de imputación de costos indirectos.
6. Tabulación de la información.
7. Procesamiento de la información y realización de pruebas.
8. Análisis de los resultados y corrección de errores.
9. Obtención de los informes definitivos.

Esta planificación no ha sido secuencial, ya que algunas de las etapas se han llevado a cabo de forma paralela. Así, el análisis y adaptación de los sistemas

de información existentes en el ayuntamiento de Gijón, para conocer los datos que proporciona y los que necesita el sistema de contabilidad analítica, han sido simultáneos al diseño y desarrollo de la aplicación informática.

Naturaleza y codificación de los elementos de costo, centros de costos y actividades

Teniendo en cuenta toda la experiencia acumulada en el proyecto FEMP, el organigrama actual del PDM, el inventario de instalaciones deportivas, la naturaleza de los elementos de costo y la tipología de las actividades desarrolladas se formuló una propuesta de catálogo de agregados contables.

Esta propuesta definió centros de costo que se han clasificado en principales, auxiliares, de dirección y administración, anexos y mixtos. Asimismo, también se clasificaron las actividades según su participación en el proceso formativo del costo en principales, auxiliares, de dirección y administración y anexas. La definición de centros y actividades se ha realizado atendiendo a la tipología propuesta por Carrasco et al. (2011, 80 y 95).

En esta etapa se asignaron códigos independientes para cada uno de los agregados contables, con el fin de adaptarlos a los campos que se definieron en el módulo informático de costos.

Para los elementos de costo se han distinguido cinco niveles (véase cuadro 2) donde el nivel superior permite identificar el servicio y el resto de los niveles sigue una codificación idéntica a la del Presupuesto del PDM que viene regulado por la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Esta norma establece que las entidades locales deben elaborar sus presupuestos teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, y las finalidades y objetivos que con estos últimos se pretendan conseguir. Para ello, utilizarán una clasificación económica del gasto que agrupará los créditos por capítulos separando las operaciones corrientes, las de capital y las financieras. A su vez, los capítulos se desglosarán en artículos, y éstos, a su vez, en conceptos, que se podrán subdividir en subconceptos —el anexo III

CUADRO 2. Extracto de la propuesta de elementos de costo

Nivel	Nivel	Nivel	Nivel	Nivel	Descripción	
1	2	3	4	5		
Servicio	Capítulo	Artículo	Concepto	Subconcepto		
					<i>Costos de personal</i>	
			0	01	Retribuciones básicas de los miembros de los órganos de gobierno	
			0	01	Otras remuneraciones de los miembros de los órganos de gobierno	
		0		30	Seguridad social deudora	
			1	00	Retribuciones básicas del personal directivo	
			1	01	Otras remuneraciones del personal directivo	
			0	00	Retribuciones básicas de funcionarios	
		2		00	Complemento destino de funcionarios	
	1		1	01	Complemento específico de funcionarios	
				03	Otros complementos de funcionarios	
		3		00	Retribuciones básicas del personal laboral fijo	
			0	02	Otras remuneraciones del personal laboral fijo	
		4	3	00	Retribuciones básicas y otras remuneraciones de otro personal	
		5	0	00	Productividad	
			0	00	Seguridad social	
04				00	Formación y perfeccionamiento del personal laboral de OAAA*	
		6		04	Acción social del personal laboral de OAAA	
			3	05	Seguros del personal laboral de OAAA	
					<i>Costos en bienes y servicios</i>	
			3	00	Arrendamientos de maquinaria, instalaciones y útiles	
		0	4	00	Arrendamientos de material de transporte	
			9	00	Cánones	
			2	00	Reparaciones, mantenimiento y conservación de edificios y otras construcciones	
	2					
			3	00	Reparaciones, mantenimiento y conservación de maquinaria, instalaciones técnicas y útiles	
		1		4	00	Reparaciones, mantenimiento y conservación de elementos de transporte
				5	00	Reparaciones, mantenimiento y conservación de mobiliario
				6	00	Reparaciones, mantenimiento y conservación de equipos para procesos de información

Fuente: Elaboración propia. * Organismos autónomos.

CUADRO 3. Extracto de la propuesta de centros de costo

<i>Nivel 1</i>	<i>Nivel 2</i>	<i>Nivel 3</i>	<i>Descripción</i>
<i>Servicio</i>	<i>Instalación deportiva</i>	<i>Espacio deportivo</i>	
		PDM	
		00	Dirección y administración general
		01	Dirección y administración funcionales
	000	14	Promoción deportiva
		17	Mantenimiento
		18	Reparaciones
04		19	Limpieza
			Complejo Deportivo La Calzada
		01	Piscinas
	001	03	Sala de musculación
		05	Pistas de tenis
		06	Pista de pádel
		21	Sauna

Fuente: Elaboración propia.

de la citada orden desarrolla la estructura de la clasificación económica de los gastos de las entidades locales y de sus organismos autónomos, y relaciona cada capítulo, artículo y concepto.

Los centros de costo se definieron atendiendo a tres niveles jerárquicos en los que se desagrega la estructura del PDM (véase cuadro 3). En cada nivel se identificó un conjunto de unidades organizativas donde se acumulan los consumos de los elementos de costos empleados y se prestan diferentes servicios.

Por último, se definieron las prestaciones o actividades realizadas por el PDM en tres niveles (véase cuadro 4).

Esta propuesta inicial de agregados contables debe ser entendida como un punto de partida y podrá ser modificada para adaptarla a las necesidades informativas de los gestores y a las mejoras que, paulatinamente, se introduzcan en el módulo informático de contabilidad analítica.

CUADRO 4. Extracto de la propuesta de actividades

<i>Nivel</i> <i>1</i>	<i>Nivel</i> <i>2</i>	<i>Nivel</i> <i>3</i>	
<i>Servicio</i>	<i>Actividad de primer nivel</i>	<i>Actividad de segundo nivel</i>	<i>Descripción</i>
	01		Actividades de dirección y administración general
	02		Actividades de dirección y administración funcional
	15		Actividades de promoción deportiva
	18		Actividades de mantenimiento
	19		Actividades de reparaciones
	20		Actividades de limpieza
	90		Actividades de asociacionismo (federaciones y clubes)
04	91		Actividades dirigidas (cursos)
			Actividades escolares
	92	001	Escuelas deportivas
		999	Resto de actividades escolares
			Actividades especiales
	93	001	Hípico
		999	Resto de actividades especiales
	94		Usos libres
	95		Actividades de medicina deportiva

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de las fuentes y sistemas de información de la corporación local

Paralelamente al proceso de revisión y codificación del catálogo de agregados contables, se revisaron los sistemas de gestión que nutren de información al sistema de contabilidad analítica:

1. *Gestión de la nómina y los recursos humanos:* Esta aplicación gestiona todos los procesos asociados con el cálculo y pago de los salarios a los trabajadores del ayuntamiento, registro de personal, plantillas y relaciones de puestos de trabajo. Para cada empleado se definió el centro o centros de costo donde presta servicios y la actividad o actividades que desarrolla. De esta manera los conceptos retributivos reflejados en los distintos ele-

- mentos de costo se distribuyeron en los centros de costos y las actividades en función de la dedicación del trabajador. Esta información se incorporó desde la gestión de recursos humanos al módulo de contabilidad analítica utilizando como instrumento los apuntes que periódicamente se realizan en la contabilidad presupuestaria en el capítulo de personal.
2. *Gestión del inventario y el patrimonio*: Permite el conocimiento del activo fijo existente, su valoración y adscripción, así como sus movimientos. También incluye el control de las amortizaciones y las desviaciones respecto de las inversiones realizadas. El activo fijo debe estar debidamente catalogado y es preciso conocer su ubicación exacta en el PDM. Bajo esta premisa, se procedió a asignar cada elemento de inmovilizado al centro de costo y a la actividad que, en su caso, le corresponda en función de la utilización del mismo en el proceso de prestación del servicio o actividad. Esta información ha sido la clave para el reparto de los costos de amortización calculados periódicamente de acuerdo con los criterios establecidos por el ayuntamiento. Dado que la amortización no se refleja en la contabilidad presupuestaria, el sistema de contabilidad analítica debe ser “alimentado” al objeto de incorporar los datos necesarios para su posterior tratamiento.
 3. *Gestión de la contabilidad y presupuestos*: El sistema de contabilidad analítica se ha integrado dentro de la aplicación informática actual que permite elaborar y hacer un seguimiento del presupuesto del ayuntamiento y de sus organismos autónomos. En consecuencia, se habilitaron unos campos para añadir los agregados contables en cada apunte contable, incorporando así los datos que alimentan el sistema de contabilidad analítica. Las ventajas de este diseño son, por un lado, la interacción continua entre ambos sistemas (el presupuestario y el analítico) y, por otro, la reducción del tiempo dedicado a la tabulación de la información dado que la realiza simultáneamente la misma persona cada vez que registra una anotación contable.
 4. *Gestión de instalaciones deportivas*: A través de esta aplicación se dispone de información sobre las actividades desarrolladas en las diferentes instalaciones deportivas, el horario de apertura, las horas dedicadas a cada

actividad definida, así como el número de usos en cada espacio deportivo y para cada actividad. Esta información permite controlar la actividad desarrollada, facilitando la imputación de costos indirectos y el cálculo del costo por hora de los espacios deportivos.

Diseño y desarrollo del módulo de contabilidad analítica

La empresa responsable del desarrollo y mantenimiento del sistema de gestión de contabilidad y presupuestos se comprometió a crear un módulo de contabilidad analítica integrado dentro del primero. Para ello, elaboró un plan de actuación en dos fases:

Primera fase. Diseño, configuración e integración del módulo en el sistema de gestión de contabilidad y presupuestos. En esta etapa se acometieron las acciones siguientes: *a)* configuración de ficheros maestros para efectuar las altas, bajas y modificaciones de agregados contables; *b)* creación de documentos contables para la asignación en cada apunte contable de los agregados contables; *c)* elaboración de documentos contables para la distribución de costos mediante claves de reparto. Esta etapa se realiza de forma manual introduciendo los porcentajes o importes que se utilizarán para asignar los costos correspondientes en cada documento, y *d)* generación de un número limitado de informes.

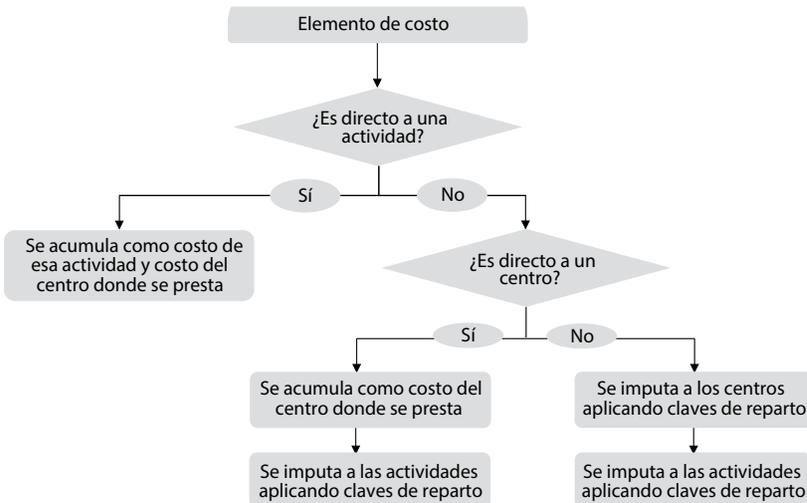
Segunda fase. Mejora de las prestaciones del módulo informático de costos incluyendo las funcionalidades siguientes: *a)* mantenimiento de ficheros maestros sobre claves de reparto; *b)* automatización del proceso de distribución de costos; *c)* cálculo de indicadores de gestión; *d)* elaboración de cuadros de mando; *e)* generación de nuevos informes; *f)* aplicación y extensión del módulo a otros servicios municipales.

Esta segunda fase se llevará a cabo a medida que la implantación del sistema de contabilidad analítica se extienda al resto de los servicios del ayuntamiento de Gijón.

Fijación de los criterios de imputación de costos indirectos

El proceso de formación del costo en el PDM utiliza como instrumentos fundamentales los agregados contables siguiendo el esquema del diagrama 1.

DIAGRAMA 1. Proceso de asignación de los elementos de costo a centros y actividades



Fuente: Adaptado de Carrasco *et al.* (2011, 63).

Para la distribución de los costos indirectos se utilizaron diferentes criterios de reparto definidos según el siguiente procedimiento. En primer lugar, se eligieron aquellos que explicaban mejor la relación entre el costo y el consumo efectivamente realizado de cada elemento. Cuando no se pudo determinar dicha relación, se optó por criterios que midiesen el nivel de actividad desarrollado y, como última opción, de no ser posibles las anteriores, los costos indirectos se imputaron en función de los costos asociados con las actividades receptoras.

Los criterios de reparto se determinaron según las relaciones existentes entre los diferentes niveles definidos para los centros de costo y las activida-

des (superficie, volumen, horas de trabajo, usos de los espacios deportivos, costos asociados con las actividades receptoras, etcétera).

Tabulación y procesamiento de la información, realización de pruebas, análisis de los resultados, corrección de errores y obtención de los informes definitivos

Para cada apunte contable, se incluye en el módulo informático de contabilidad analítica, el elemento, el centro de costo y la actividad que corresponda. También se habilitan una serie de documentos contables para añadir y codificar los costos extra presupuestarios relacionados con las amortizaciones.

En la primera fase de desarrollo de la aplicación se cargaron los criterios de reparto mediante el cálculo previo de los porcentajes o importes que se utilizan en la asignación de los costos indirectos. En el proceso de distribución de costos indirectos se generaron tantos documentos contables como repartos realizados; para ello se siguió un proceso ordenado y jerárquico que parte de los niveles superiores y termina cuando los costos quedan totalmente asignados en los niveles inferiores.

Los costos de los centros auxiliares de nivel superior (centro de mantenimiento, centro de reparaciones, centro de limpieza) se distribuyeron a otros centros auxiliares o principales de nivel inferior (complejos deportivos, polideportivos, piscinas, pistas de tenis...) aplicando los criterios de reparto definidos. Este proceso se repite hasta que los costos de los centros auxiliares quedan asignados entre los centros principales (piscinas, sala de musculación, pistas de tenis, pistas de pádel).

Posteriormente, se realizó la distribución de los costos de los centros principales a las actividades utilizando como criterio principal el tiempo dedicado a cada actividad. De esta manera, se obtiene el costo de las actividades previamente definidas (asociacionismo, usos libres, actividades especiales).

Concluido el procesamiento de la información se llevaron a cabo diferentes comprobaciones con objeto de determinar si el proceso se realizó adecuadamente y verificar la existencia o no de incidencias.

Por último, el equipo de trabajo diseñó un conjunto de informes que ofrecen a los gestores del ayuntamiento de Gijón información acerca del costo de las instalaciones y actividades deportivas y, del proceso de formación del costo y sus diferentes niveles.

Esta propuesta de informes se perfeccionará en una fase posterior cuando otros sistemas de gestión, como por ejemplo el de ingresos, se adapten para proporcionar información al sistema de contabilidad analítica y así ofrecer a los gestores información que permita realizar un análisis de costo-resultados, método fundamental para conocer la eficiencia de las políticas públicas en la asignación de recursos.

PROBLEMAS Y SOLUCIONES ADOPTADAS DURANTE EL PROCESO DE DISEÑO E IMPLANTACIÓN

Tras más de una década desde la incorporación del ayuntamiento de Gijón al proyecto de la FEMP, la metodología de cálculo de costos aplicada al PDM está muy consolidada y los obstáculos relativos al factor humano y a la cultura del costo (Navarro *et al.*, 2008) se pueden considerar irrelevantes. No obstante, en cada una de las etapas del proceso, se identificó un conjunto de problemas para los que el grupo de trabajo adoptó estrategias diversas para asegurar su correcta implantación (cuadro 5).

CUADRO 5. Obstáculos y estrategias propuestas en el proceso

<i>Obstáculos</i>	<i>Estrategias</i>
Diferencias de criterio entre los miembros del grupo de trabajo sobre el grado de desarrollo del mapa de centros y actividades.	Se define un mapa de centros y actividades que permita alcanzar los objetivos establecidos en esta primera fase, sin descartar su modificación en un periodo posterior.
Dificultades para utilizar el módulo de contabilidad presupuestaria como soporte para la contabilidad analítica: Desarrollo interno de una aplicación introduciendo un nuevo campo en el sistema de gestión de contabilidad y presupuestos, lo cual suponía modificar el software creado por una empresa externa, utilizando los medios disponibles.	Desarrollo externo de la aplicación, integrada dentro del sistema de gestión del ayuntamiento, pero independiente del sistema de gestión de contabilidad y presupuestos.

CUADRO 5. Obstáculos y estrategias propuestas en el proceso (continuación)

<i>Obstáculos</i>	<i>Estrategias</i>
Contabilizar la obligación del gasto y, simultáneamente, introducir el código correspondiente al centro y a la actividad, utilizando un campo denominado "Proyecto", sin modificar la aplicación existente. Sin embargo, dicho campo se estaba utilizando para delimitar los gastos con financiación afectada.	
Información insuficiente sobre el grado de utilización real en algunas instalaciones y espacios deportivos.	Se propone que el sistema de gestión de instalaciones deportivas acometa acciones que permitan mejorar el control sobre su grado de utilización.
Información incompleta sobre la superficie de algunos espacios que es empleada como clave de reparto para imputar el costo de las amortizaciones.	Se plantea realizar una revisión de esta información con el objetivo de completar los datos que faltan.
Problemas técnicos en el módulo informatizado de contabilidad analítica relacionados con el elevado número de decimales generados al aplicar las claves de reparto y también, en algunos casos, a que su aplicación da lugar a la imputación de valores considerablemente reducidos.	Se establece un límite de imputación de 0.5 por ciento.

Fuente: Elaboración propia.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La revisión de la literatura disponible en este trabajo muestra que las políticas públicas en materia deportiva forman parte indiscutible de la agenda de los gobiernos. España no ha sido ajena a esta tendencia, pero su descentralización territorial y su incorporación tardía a la cultura de la evaluación han supuesto, por un lado, que el diseño e implantación de dichas políticas haya recaído, principalmente, en la administración local y, por otro, que su evaluación haya sido muy escasa.

El insuficiente desarrollo de los sistemas de información que deben soportar el proceso de toma de decisiones y en definitiva el diseño, implementación y evaluación de las políticas constituye una de las carencias cla-

ras a superar. En España, si bien se ha dado un salto importante en la información financiera y presupuestaria de las entidades locales a partir de 1992, no ha sido así con la información de gestión y, en particular, con el desarrollo de una contabilidad analítica que permita conocer el costo de las actividades y que sirva de base para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

El contexto de crisis económica y financiera ha obligado a las administraciones locales a ajustar y a reducir sus presupuestos, fomentando una mayor sensibilidad social en relación con la necesidad de mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, cuestión que se ha convertido en prioritaria para políticos y gestores. Esto ha facilitado la mejora de los sistemas de información para la gestión, a través de nuevos desarrollos normativos y del apoyo a experiencias de implantación de la contabilidad analítica, como la llevada a cabo en el PDM del ayuntamiento de Gijón.

El conocimiento del costo total y por usuario de las instalaciones y actividades deportivas, sólo posible a través de la información disponible a partir de la contabilidad analítica, permite priorizar las políticas con mayor rigor, facilita la elaboración de los estudios que las leyes obligan para establecer las tasas o precios públicos de las actividades deportivas, y fundamenta el modelo de gestión público o privado que se quiera adoptar para la gestión operativa de dichas actividades, cuestión ésta muy importante en un momento en que muchas administraciones locales están recurriendo a la externalización de la gestión de sus servicios deportivos.

Sin duda, la evaluación de estas políticas no debe hacerse exclusivamente desde la óptica de la eficiencia y por eso, una vez consolidada la información de costos, se plantea continuar el proyecto con el desarrollo de cuadros de mando para cada centro gestor, instalación y actividad que permita completar el análisis de la eficiencia, con el análisis de la eficacia (*output*) e impactos o resultados (*outcome*), lo que obligará también a complementar la información cuantitativa con otra de carácter cualitativo más centrada en los aspectos de calidad y percepción por parte de los usuarios y ciudadanos.

Para el diseño de dichos cuadros de mando se exige, como condición previa, que gobernantes y directivos estén de acuerdo en fomentar y racio-

nalizar los procesos de planificación (planes estratégicos, planes de gobierno, etc.) y conectarlos con los procesos de seguimiento y control (informes de seguimiento e informes de gestión, entre otros).

Finalizado el proceso de implantación con la aprobación por parte del equipo de gobierno del PDM y del ayuntamiento de Gijón, el grupo de trabajo ha propuesto a los gestores la adopción de medidas tendientes a la racionalización de los recursos públicos en la fase de planificación y presupuestación, y a la mejora de la gestión del servicio y de las políticas públicas relacionadas con el deporte. Igualmente, plantea someter a su consideración la implantación de la contabilidad analítica en el resto de los servicios municipales, y comenzar el diseño de cuadros de mando en el PDM que permitan medir la eficacia y efectividad de la política pública deportiva. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aeval (Agencia de Evaluación y Calidad) (2010), *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, disponible en: http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf [fecha de consulta: 18 de enero de 2014].
- Ayuntamiento de Gijón (2001), Plan Estratégico de Gijón 2002/2012, Asturias, Ayuntamiento de Gijón, disponible en: http://empleo.gijon.es/multimedia_objects/download?object_id=66905&object_type=document [fecha de consulta: 23 de octubre de 2013].
- Brittain, I. (2004), "Perceptions of Disability and their Impact upon Involvement in Sport for People with Disabilities at all Levels", *Journal of Sport and Social Issues*, 28(4), pp. 429-452.
- Brusca, I. y V. Montesinos (2013), "From Rhetoric to Practice: The Case of Spanish Local Government Reforms", *Financial Accountability & Management*, 29(4), pp. 354-377.
- Carrasco, D., D. Buendía y A. Navarro (2011), *Manual de procedimiento para la implantación de un sistema de costes en la Administración Local*, Madrid, FEMP, disponible en: <http://www.femp.es/files/566>

- 1059-archivo/Manual%20proced%20implantaci%C3%B3n%20sistema%20costes%20julio%202011.pdf [fecha de consulta: 15 de mayo de 2014].
- Consejo Superior de Deportes (CSD) (2010), Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte, Madrid, CSD, disponible en: <http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/plan-integral/LIBRO-PLAN-AD.pdf> [fecha de consulta: 10 de mayo de 2014].
- _____ (2011), *De la planificación a la gestión de las instalaciones deportivas: Un camino hacia la sostenibilidad*, Madrid, Consejo Superior de Deportes.
- Constitución Española (BOE núm. 311, 29 de diciembre de 1978).
- De Bosscher, V., P. De Knop, M. Van Bottenburg, S. Shibli y J. Bingham (2009), “Explaining International Sporting Success: An International Comparison of Elite Sport Systems and Policies in Six Countries”, *Sport Management Review*, 12(3), pp. 113-136.
- Elling, A., P. De Knop y A. Knoppers (2001), “The Social Integrative Meaning of Sport: A Critical and Comparative Analysis of Policy and Practice in the Netherlands”, *Sociology of Sport Journal*, 18(4), pp. 414-434.
- Federación Navarra de Municipios y Concejos (1986), *Sistemas de información y evaluación por indicadores de la gestión pública local*, Pamplona, Federación Navarra de Municipios y Concejos.
- Gallardo, L. (2007), *Censo nacional de instalaciones deportivas 2005, España*, Madrid, Consejo Superior de Deportes-Ministerio de Educación y Ciencia.
- Girginov, V. y I. Sandanski (2008), “Understanding the Changing Nature of Sports Organisations in Transforming Societies”, *Sport Management Review*, 11(1), pp. 21-50.
- Green, M. y S. Collins (2008), “Policy, Politics and Path Dependency: Sport Development in Australia and Finland”, *Sport Management Review*, 11(3), pp. 225-251.
- Houlihan, B. (2005), “Public Sector Sport Policy: Developing a Framework for Analysis”, *International Review for the Sociology of Sport*, 40(2), pp. 163-184.

- Humphreys, B., K. Maresova y J. Ruseski (2012), “Institutional Factors, Sport Policy, and Individual Sport Participation: An International Comparison”, documento de trabajo 2012-01, Alberta, Universidad de Alberta, disponible en: <http://www.economics.ualberta.ca/~media/economics/FacultyAndStaff/WPs/WP2012-01-Humphreys-Ruseski-Maresova> [fecha de consulta: 10 de abril de 2014].
- Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE núm. 80, del 3 de abril).
- Ley 10/1990, del 15 de octubre, del Deporte (BOE núm. 249, del 17 de octubre).
- Ley 27/2013, del 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE núm. 312, del 30 de diciembre).
- Liu, Y.D. (2009), “Sport and Social Inclusion: Evidence from the Performance of Public Leisure Facilities”, *Social Indicators Research*, 90(3), pp. 325-337.
- López, A., A. Navarro, D. Ortiz, C.I. Iglesias y A. Nieto (2001), “El Proyecto Sinigal: Una metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios”, *Auditoría Pública*, 23, pp. 21-28.
- Martí, C., S. Royo y B. Acerete (2012), “The Effect of New Legislation on the Disclosure of Performance Indicators: The Case of Spanish Local Governments”, *International Journal of Public Administration*, 35(13), pp. 873-885.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2014), Anuario de Estadísticas Deportivas 2014, Madrid, MECD, disponible en: http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/deporte/anuario-deporte/Anuario_de_Estadisticas_Deportivas_2014.pdf [fecha de consulta: 2 de abril de 2014].
- Mora, A. (2004), “Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales”, *Auditoría Pública*, 32, pp. 54-62.
- Navarro, A., D. Ortiz y A. López (2008), “Identifying Barriers to the Application of Standardized Performance Indicators in Local Government”, *Public Management Review*, 10(2), pp. 541-262.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*,

- OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en> [fecha de consulta: 25 de julio de 2014].
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales (BOE núm. 297, de 10 de diciembre).
- Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo normal de contabilidad local (BOE núm. 296, de 9 de diciembre).
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo normal de contabilidad local (BOE núm. 237, de 3 de octubre).
- Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales (BOE núm. 270, de 7 de noviembre).
- Órganos de Control Externo (2013), “Conclusiones de los X Encuentros Técnicos y el V Foro Tecnológico de los Órganos de Control Externo”, *Auditoría Pública*, 60, pp. 11-20.
- Ortegón, R. (2013), “Política pública del deporte en Colombia”, en J.F. Tabares (2013), *Educación física, deporte, recreación y actividad física: Construcción de ciudadanías*, Medellín, Universidad de Antioquia/Funámbulos Editores, pp. 86-110.
- Pablos, J.L. (1997), *Gestión e información contable en las entidades locales*, Madrid, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC).
- _____ (2011), “La gestión de los servicios públicos locales y el sistema de información contable”, *Partida Doble*, 230, pp. 94-105.
- Patronato Deportivo Municipal (PDM) (2013), *Memoria 2012*, disponible en: http://deporte.gijon.es/multimedia_objects/download?object_id=131275&object_type=document [fecha de consulta: 2 de abril de 2014].
- Pérez, G., A.M. Plata, J.L. Zafra y A.M. López (2013), “Deuda viva municipal en un contexto de crisis económica: análisis de los factores determinantes y de las formas de gestión”, *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 16(2), pp. 83-93.

- Piñeiro, G. (2008), “Problemática actual y tendencias de futuro”, en J.M. Velázquez (dir.), *La gestión deportiva local*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias, pp. 7-20.
- Portal Rendición de Cuentas, disponible en: <http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2014].
- Prieto, C. y H. Robleda (coords.) (2006), *Guía para la implantación de un sistema de costes en la administración local*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- Puig, N., J. Martínez y B. García (2010), “Sport Policy in Spain”, *International Journal of Sport Policy*, 2(3), pp. 381-390.
- Ramió, C. y M. Salvador (2012), “Provisión de servicios públicos en el contexto de la administración local en España: El papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales”, *Gestión y Política Pública*, XXI(2), pp. 375-405.
- Rivenbark, W.C. (2005), “A Historical Overview of Cost Accounting in Local Government”, *State & Local Government Review*, 37(3), pp. 217-227.
- Robleda, H. y C. Arraiza (2003), “Metodología para el cálculo del coste de los servicios municipales”, *Auditoría Pública*, 28, pp. 32-41.
- Rodríguez, M.P., A.M. López y D. Ortiz (2010), “Implementing the Balanced Scorecard in Public Sector Agencies: An Experience in Municipal Sport Services”, *Academia. Revista Latinoamericana de Administración*, 45, pp. 116-139.
- Ruiz, A. (2013), “Evaluación de las políticas públicas: El enfoque de AEVAL”, Comunicación presentada en los X Encuentros Técnicos y el V Foro Tecnológico de los Órganos de Control Externo, 23-24 de mayo, Sevilla, España.
- Ter Bogt, H.J. y G.J. Van Helden (2011), “The Role of Consultant-researchers in the Design and Implementation Process of a Programme Budget in a Local Government Organization”, *Management Accounting Research*, 22(1), pp. 56-64.
- Torres, L. y V. Pina (2003), “Construcción de indicadores para la evaluación de políticas públicas”, en R. Bañón (ed.), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, pp. 61-78.

- Van Tuyckom, C. (2011), “Macro-environmental Factors Associated with Leisure-time Physical Activity: A Cross-national Analysis of EU Countries”, *Scandinavian Journal of Public Health*, 39(4), pp. 419-426.
- Varone, F., S. Jacob y L. de Winter (2005), “Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium”, *Evaluation*, 11(3), pp. 253-273.
- Viñas, V. (2009), “The European Union’s Drive towards Public Policy Evaluation: The Case of Spain”, *Evaluation*, 15(4), pp. 459-472.

Roberto García-Fernández es doctor por la Universidad de Oviedo —Premio Extraordinario de Doctorado— y profesor contratado de Contabilidad en la Universidad de Oviedo. Sus principales líneas de investigación se centran en la gestión pública federal y local. Ha publicado su trabajo en revistas como *International Review of Administrative Sciences* (IRAS), *Administration & Society*, *Spanish Journal of Finance and Accounting*, *Spanish Accounting Review* o la revista *Galega de Economía*. Junto con el resto de los autores forma parte, desde sus inicios en 2003, del grupo de trabajo creado bajo la tutela de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), para implantar sistemas de costos e indicadores en las corporaciones locales.

Belén González-Díaz es doctora en Administración y Dirección de Empresas y profesora contratada de Contabilidad en la Universidad de Oviedo y en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Sus principales líneas de investigación se centran en la gestión pública federal y local y en la auditoría pública. Es autora de varios artículos en revistas nacionales e internacionales, incluyendo *Review of Public Economics*, *Spanish Journal of Finance and Accounting*, *Spanish Accounting Review*, *International Review of Administrative Sciences* (IRAS) y *Administration & Society*. Ha sido profesora invitada por la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad de Edimburgo. Su experiencia en gestión se ha centrado en el ámbito universitario, como secretaria académica de la Facultad de Comercio, Turismo y Ciencias Sociales de la Universidad de Oviedo.

Juan González-Salas es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Santiago de Compostela y tiene una maestría en Derecho Finan-

ciero y Tributario por la Universidad de Oviedo. Es interventor general del ayuntamiento de Gijón, la localidad más poblada del Principado de Asturias, y Presidente del Colegio Territorial de Asturias de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. Además, es ponente en cursos y seminarios organizados por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Universidad de Oviedo, el Instituto Asturiano de Administración Pública (IAAP) y el Seminario de Gestión Pública Local de Gijón.

José Luis Pablos-Rodríguez es doctor en Ciencias Económicas y Empresariales y profesor titular de Contabilidad en la Universidad de Oviedo. Cuenta con una vasta experiencia en la gestión pública, ya que ejerció responsabilidades como jefe de la oficina de planificación y presupuestos, director de planificación y evaluación, y director general económico financiero del ayuntamiento de Gijón durante diez años. Ha participado en distintos programas de cooperación para el desarrollo, especialmente orientados al fortalecimiento municipal, en Cuba, Filipinas y Angola, e impartido formación a funcionarios del Ministerio de Planificación de Haití. Vocal del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias es director del seminario de gestión pública local de Gijón, que va por su XIX edición, de las cuales alguna ha estado dedicada a la gestión y evaluación de políticas públicas.