

XI CONGRESO INTERNACIONAL DE COSTOS Y GESTIÓN

**XXXII CONGRESO ARGENTINO DE PROFESORES
UNIVERSITARIOS DE COSTOS**

**GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN
LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Tipificación: Conclusiones o Avances de proyectos de investigación

Autores

**D^a. Carolina Pontones Rosa, Profesora Ayudante de Contabilidad
en la Universidad de Castilla-La Mancha.**

**Dra. D^a. Rosario Pérez Morote, profesora Titular de Contabilidad
en la Universidad de Castilla-La Mancha.**

**Dr. D. Raimundo González Giménez, Profesor Asociado de
Contabilidad en la Universidad de Castilla-La Mancha.**

Trelew – Patagonia Argentina, Septiembre de 2009

**XI CONGRESO INTERNACIONAL DE COSTOS Y GESTIÓN
XXXII CONGRESO ARGENTINO DE PROFESORES UNIVERSITARIOS DE COSTOS**

**GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Tipificación: Conclusiones o Avances de proyectos de investigación

RESUMEN

En los últimos años, la Administración Pública viene presentando una creciente demanda de información contable dirigida al control de costes y al aumento de la eficiencia en la prestación de servicios. Este proceso se intensifica por la existencia de restricciones presupuestarias que pueden limitar el acceso de todos los ciudadanos a la oferta pública de dichos servicios, poniéndose de relieve la necesidad de desarrollar estudios que contribuyan a paliar dicho problema a través de la mejora de rendimientos.

La presente comunicación describe el trabajo que estamos realizando y que persigue la implantación de un sistema de cálculo de costes basado en las actividades en el área de Servicios Sociales de la Administración Local. Este análisis, complementado con el estudio de la estructura financiera de dichos servicios, proporcionaría a los gestores públicos municipales una herramienta objetiva para determinar las necesidades de financiación que se derivan del ejercicio de sus competencias propias e impropias, permitiendo establecer relaciones entre la estructura presupuestaria local y el coste previsto de las prestaciones y coadyuvando, en definitiva, a una mejor gestión financiera.

Debido a la amplitud del estudio, nos centraremos únicamente en el servicio desarrollado por el Centro de Atención a Personas Sin Hogar en la ciudad de Albacete. Para el mismo, se expondrán los conceptos de coste que intervienen en la prestación del servicio, la forma en que se ha dibujado su mapa de actividades, el procedimiento para la estimación de los consumos por parte de dichas actividades, el proceso de cálculo del coste global del servicio, así como las posibles utilidades de dicha información contable a la hora de lograr un uso más eficiente de los recursos públicos.

1. LOS SERVICIOS SOCIALES: COMPETENCIAS Y FORMAS DE GESTIÓN.

La estructura organizativa de España diseñada en la Constitución de 1978 permite distinguir, dentro del sector público, tres órdenes organizativos fundamentales: el sector público estatal, el sector público autonómico y el sector público local, constituyendo éste último el objeto de nuestro estudio. El marco jurídico donde se desenvuelve la actividad de las Entidades que lo conforman está definido en la propia Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en diversas leyes; entre ellas, la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

Se denomina Entidad local a la unidad de administración pública, cauce de la participación ciudadana en los asuntos públicos, en la cual se gestionan, con autonomía, los intereses propios de la colectividad que representa. El órgano colegiado de gobierno, administración y representación de la Entidad Local es la Corporación local (Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, en general).

A diferencia de lo que sucede con los restantes niveles de gobierno reconocidos por la Constitución Española, en el ámbito local no existe una única modalidad de Entidad, sino que coexisten varias manifestaciones jerarquizadas, en unas ocasiones, y superpuestas entre sí, en otras. La LRBRL¹⁰⁷ proporciona el listado fundamental de Entidades locales, entre las que destacan aquéllas que no pueden ser suprimidas ni abolidas por el legislador ordinario (ni estatal ni autonómico). Estas Entidades locales territoriales son:

- El Municipio, que representa la unidad sobre la que se articula el nivel local de gobierno.
- La Provincia, como agrupación de Municipios que constituye el nivel superior de gobierno dentro de la esfera local.
- La Isla, sólo reconocida en los archipiélagos balear y canario.

Estas Entidades –así como las denominadas no territoriales, a las que no nos referiremos en este trabajo- gestionan servicios de carácter local, ejerciendo competencias propias y competencias delegadas bien del sector público estatal, bien del autonómico. En este sentido, la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (Ley 57/2003, de 16 de diciembre), modifica al artículo 85.1 de la LRBRL, introduciendo un nuevo concepto de lo que se entiende por servicios públicos locales. El texto anterior los definía por la finalidad que perseguían, es decir, incluían aquellas actividades dirigidas a *“la consecución de los fines señalados como de la competencia de las Entidades locales”*, en tanto que la nueva redacción conceptúa como tales todos *“los que prestan las Entidades locales en el ámbito de su competencia”*. Esto significa que queda vinculado el concepto de servicio público a la realización de cualquier actividad prestacional, siempre que se enmarque dentro de las competencias que se les atribuyan por la legislación vigente, excluyéndose las otras formas de acción administrativa, que son las de policía y fomento.

La LRBRL impone a las Entidades locales unos servicios mínimos que deben prestar, pero no limita sus actuaciones. Gozan así de un amplio margen de actuación y libertad: pueden prestar cualquier servicio encaminado a la mejora de la vida municipal. En consecuencia, cualquier servicio de interés público desarrollado por una Entidad local, dentro

¹⁰⁷ LRBRL, artículo 3, en desarrollo de los artículos 140 y 141 de la Constitución Española.

del ámbito de sus competencias y cuyo fin sea el cumplimiento de los fines que le están encomendados, queda englobado dentro del concepto "servicio público local".

Por otro lado, a cada servicio se une una normativa sectorial que lo regula. Esta regulación específica en qué consiste el servicio público - la Ley de Bases tan sólo enuncia- y cuáles son las competencias en cada ámbito concreto de las Administraciones locales.

Otro aspecto a tener en cuenta es el hecho de que la actividad de los Ayuntamientos no tiene por qué limitarse a la prestación de servicios públicos propiamente dichos. Con carácter general, el artículo 128.2 de la Constitución Española de 1978, reconoce o establece el principio de libre iniciativa pública en la actividad económica, señalando de forma expresa que *"se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica"*. Con esta expresión, la Constitución abrió la posibilidad a los poderes públicos para intervenir en la actividad económica con las mismas posibilidades que la iniciativa privada.

Centramos ahora nuestro análisis, dentro de la globalidad de servicios públicos, en los servicios sociales, entendidos como un conjunto de prestaciones, eminentemente técnicas pero complementadas con ayudas económicas, dirigidas a satisfacer necesidades circunstanciales de individuos o grupos que se encuentran en situación de riesgo social. Para ellos vamos a describir el reparto competencial entre los distintos niveles administrativos, haciendo una breve referencia a las Administraciones central y autonómica, con el fin de proporcionar una panorámica del esquema de responsabilidades existente dentro del Sistema Público de Servicios Sociales español. Es necesario señalar, como paso previo, que la oferta pública de servicios sociales distingue, en general, entre servicios sociales comunitarios, generales, básicos o de atención primaria, que presentan un carácter universal y se hayan dirigidos a toda la población, y servicios sociales de atención especializada, orientados a colectivos concretos.

Comenzamos por el Estado, el cual sólo mantiene competencias en la legislación básica y régimen económico de los servicios sociales de la Seguridad Social y en la asistencia social de la Seguridad Social. No obstante, entre sus cometidos se encuentra el de garantizar la igualdad de todos los españoles, entre otras cosas, en el acceso a los servicios sociales, razón por la cual interviene con numerosos planes nacionales y a través de la acción de fomento a entidades mediante subvenciones y protectorado.

Por su parte, las Comunidades Autónomas poseen la competencia gestora principal en materia de asistencia y servicios sociales. Sólo ellas tienen capacidad legislativa plena y les corresponden las más importantes funciones de ejecución. Con relación a los servicios sociales de la Seguridad Social transferidos, sólo poseen competencias de ejecución y desarrollo legislativo.

Los títulos competenciales de las Administraciones regionales, que se desprenden de las diferentes legislaciones autonómicas reguladoras de los servicios sociales, se resumen en la función legislativa, planificación, coordinación, potestad inspectora y sancionadora, registro de entidades, autorización y acreditación de centros y servicios, realización de estudios e investigaciones, prestación de asistencia técnica, tutela de fundaciones benéfico-asistenciales, formación del personal, fomento del asociacionismo, la iniciativa privada y el voluntariado, y promoción y articulación de sistemas de participación social. En cuanto a la gestión de los servicios sociales, la Administración

autonómica no renuncia a la gestión directa de aquellos centros o servicios que por sus características trasciendan el ámbito local. Normalmente se ocupan de la creación, mantenimiento y gestión de los centros y servicios de alta especialización. También se prevé la gestión de servicios sociales del primer nivel de atención por incumplimiento de las obligaciones de las Corporaciones locales o cuando se asuman competencias propias de las Diputaciones provinciales. Asimismo, se contempla la posibilidad de concertar la gestión de los servicios que son de su responsabilidad con entidades privadas. Por último, también gestionarán las prestaciones económicas periódicas y, en ocasiones, las no periódicas.

Por su parte, ya dentro del ámbito local, nos referimos, en primer lugar, a las Provincias y a sus Entes asimilados¹⁰⁸.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) establece, como competencia de las Diputaciones provinciales, *“la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal”* (art. 36.1 c). Por otro lado, los desarrollos legislativos de la LRBRL se han orientado a regular en cada Comunidad Autónoma las relaciones entre ésta y sus Diputaciones provinciales, teniendo en cuenta lo establecido por la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico, en cuyo artículo 5.1 establece que *“sin perjuicio de las competencias que la legislación de Régimen Local, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, atribuya a las Diputaciones provinciales, las Leyes de las Comunidades Autónomas podrán transferirles competencias propias de la Comunidad o delegarles su ejercicio, siempre bajo la dirección y control de éstas. Las Diputaciones provinciales podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración Autónoma en el territorio de la provincia, en los términos que los Estatutos y dichas Leyes establezcan”*.

La Administración provincial actúa como sustitutoria de la municipal, para los casos en que los Ayuntamientos no tengan capacidad de gestión suficiente a causa de sus escasos recursos económicos. En otras ocasiones, la intervención será de carácter complementario y tendrá como prioridad el establecimiento y adecuada prestación por parte de los Ayuntamientos de los servicios públicos mínimos, entre ellos los de servicios sociales. El papel de las Diputaciones será crucial en los Municipios de menor dimensión, especialmente los de población inferior a 20.000 habitantes. En estos casos, las Diputaciones se encargarán de los servicios sociales generales, aunque esta función tiende a decrecer por la progresiva creación de Mancomunidades de Municipios. También se dedicarán a la gestión de servicios sociales de ámbito provincial o supramunicipal, de carácter especializado y cuya gestión por parte de los Municipios pequeños sería imposible. Los mismos comentarios pueden aplicarse para el caso de la gestión de prestaciones económicas.

Por último procede ahora referirnos a las competencias de los Municipios, los cuales constituirán el objeto de nuestro estudio. Por su proximidad a los problemas de los ciudadanos, el ámbito local es el medio natural para la prestación de los servicios

¹⁰⁸ En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, la Diputación Provincial quedará integrada en aquéllas.

sociales y ello explica el papel protagonista que vienen teniendo los Municipios en su gestión. La Constitución contribuye a reforzar el papel preponderante de los Ayuntamientos, al establecer en su artículo 140 que *“el Estado se organiza territorialmente en Municipios... [los cuales] gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses”*.

Por su parte, la LRBRL (art. 26.1.c) introduce la obligatoriedad en la prestación de los servicios sociales para aquéllos cuya población exceda de 20.000 habitantes. Sin embargo, el límite poblacional de 20.000 habitantes deja fuera a un elevado número de localidades, dada la dispersión demográfica existente en nuestro país. Para evitar que corra peligro el principio básico de igualdad en el acceso a los servicios sociales, la LRBRL introduce la posibilidad de recurrir a fórmulas de organización supramunicipal, como las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios (art. 42.1) o a la creación de Mancomunidades, es decir, la asociación entre Municipios de población reducida para la ejecución en común de obras o servicios determinados (art. 44.1). Por otro lado, la LRBRL abre la posibilidad de que el Municipio incremente sus funciones a través de la delegación de competencias prevista en el artículo 27, *“siempre que con ello mejore la gestión pública y la participación ciudadana”*. Asimismo, el campo de acción municipal puede también verse ampliado de forma sustancial al autorizarse, en el artículo 28, la realización de actividades complementarias a las de otras Administraciones Públicas, en concreto las relativas a educación, cultura, promoción de la mujer, sanidad y protección del medio ambiente.

Sin perjuicio de lo anterior, las competencias locales en servicios sociales aparecen, con más o menos detalle, en las respectivas Leyes autonómicas sectoriales. Estas competencias son ejercidas por Concejalías específicas diseñadas al efecto, cuya denominación varía según la localidad. Principalmente, son las de, detección de necesidades sociales, programación, coordinación, supervisión y control, fomento de la participación de los usuarios de servicios sociales, fomento de la iniciativa privada, asociacionismo y voluntariado, formación del personal, competencias derivadas (los Ayuntamientos pueden ejercer competencias que el Estado, las Comunidades Autónomas y otras Entidades deleguen en ellos), potestad reglamentaria. En lo relativo a la gestión de servicios sociales y prestaciones económicas: los servicios sociales generales o de atención primaria son competencia gestora específica de los Ayuntamientos, con independencia de cuáles sean sus fuentes de financiación. En los Ayuntamientos grandes se prevé, asimismo, la gestión directa de servicios sociales especializados de carácter propio. Las ayudas económicas no periódicas, como las de emergencia social y otras como, por ejemplo, la renta mínima de inserción, son también competencia municipal en lo referente a la gestión del pago y el seguimiento de los beneficiarios.

Lo dicho anteriormente para los Ayuntamientos puede aplicarse también a las Mancomunidades de Municipios previstas en los distintos Estatutos de Autonomía, en la LRBRL (art. 44), en las Leyes autonómicas de Régimen Local y en las LSS autonómicas. Se considera que la misión de la Mancomunidades es la gestión de los servicios públicos competencia de los Municipios en ellas asociados.

En conclusión, se observa que los Entes Locales ostentan un importante papel gestor dentro del sistema público de servicios sociales, especialmente a nivel de atención primaria. Además, la legislación permite a las Corporaciones locales organizar la gestión de los servicios locales, bien creando dentro de su Administración general los órganos necesarios al efecto, o bien creando Entes dependientes para facilitar la gestión y especialización de la Administración local de acuerdo con el principio de descentralización.

Los Entes dependientes de la Entidad local quedan definidos en el artículo 132 del Reglamento de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre) como *“Entes con personalidad jurídica propia, creados por la entidad local para descentralizar la gestión de sus servicios locales cuando así lo aconseje la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de servicios”*.

La LBRL (art. 85.2) considera que la Entidad local puede gestionar los servicios públicos locales directa o indirectamente. La gestión es directa si se lleva a cabo a través de la propia Entidad local, algún Organismo Autónomo administrativo, una Entidad pública Empresarial o una sociedad mercantil local, cuyo capital sea de titularidad pública. La gestión es indirecta cuando se realiza a través de Sociedades mercantiles en las que el capital pertenece parcialmente a la entidad local o mediante concesión, concierto, etc., según lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público.

La gestión de los servicios sociales, derivada de competencias propias o delegadas, se apoya en un entramado de recursos económicos con un origen diverso y procedente, en parte, de transferencias de otras Administraciones. En el siguiente apartado analizamos la financiación del Sistema Público de servicios sociales, tomando como ejemplo el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

2. LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS SERVICIOS SOCIALES A NIVEL LOCAL

El régimen financiero bajo el que operan las Entidades Locales se encuentra sometido a un continuo debate que persigue el equilibrio entre recursos y funciones a desempeñar. En un contexto descentralizador de la función pública y de acercamiento de ésta a las necesidades de los ciudadanos, la Administración Local debe atender en la práctica unas demandas crecientes, cuya satisfacción no siempre es de su competencia, lo cual puede derivar en insuficiencias presupuestarias.

El fenómeno de descentralización de competencias y recursos derivado de la instauración del Estado de las Autonomías se ha traducido casi exclusivamente en transferencias desde la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas. La llamada “segunda descentralización” a las Corporaciones Locales no ha tenido lugar. Sin embargo, en muchas ocasiones las competencias autonómicas, entre ellas la de servicios sociales, están vinculadas a objetivos, actuaciones y servicios cuya gestión eficaz aconseja su despliegue a nivel local. Como resultado, la realidad nos muestra que muchas funciones de responsabilidad autonómica se están desarrollando gracias a la colaboración de las Entidades Locales, las cuales ven incrementado el volumen de sus actividades y servicios y, en consecuencia, su carga económica, sin que se produzca un trasvase de recursos desde el resto de Administraciones acorde a sus necesidades. La insuficiencia de fondos puede ocasionar inestabilidad, carencias presupuestarias y dificultades en su gestión.

La Constitución en sus artículos 140 y 142 establece la autonomía financiera de los Poderes locales y la garantía económica de los recursos que permitan desarrollar sus competencias. En la actualidad, la base del sistema de financiación local es el Real

Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Esta norma refunde la legislación existente al tiempo que incluye las recientes reformas instrumentadas a través de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre de Reforma de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (LRHL) y de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

El artículo 2 de dicho Real Decreto enumera los recursos que pueden nutrir la hacienda de las Entidades locales:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de derecho público.

En consecuencia, para atender sus funciones las Entidades locales cuentan con los recursos que mostramos a continuación, siguiendo el criterio económico de clasificación presupuestaria:

1. Impuestos directos: incluyen la cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas recaudado por el Estado; los impuestos que gravan el capital (bienes inmuebles, vehículos de tracción mecánica, incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana); los que recaen sobre las actividades económicas (IAE); los recargos sobre impuestos directos (del Estado, de las Comunidades Autónomas o de otros Entes Locales) y los impuestos directos extinguidos.
2. Impuestos indirectos: en esta categoría se engloban la cesión del impuesto sobre el valor Añadido y de los impuestos especiales recaudados por el Estado; los recargos sobre impuestos indirectos (del Estado, de las Comunidades Autónomas o de otros Entes Locales); otros impuestos indirectos como el de construcciones, instalaciones y obras (ICIO), así como impuestos indirectos extinguidos.
3. Tasas y otros ingresos: incluyen las cantidades percibidas por la venta de bienes (excepto inmovilizado y material desechable); tasas; precios públicos; contribuciones especiales; reintegros y otros ingresos como multas, intereses de demora, etc.
4. Ingresos patrimoniales: recoge los ingresos procedentes de rentas del patrimonio de las Entidades locales y de sus Organismos Autónomos. Entre otros conceptos, incluye: intereses de títulos-valores y de préstamos concedidos, dividendos, rentas de bienes inmuebles, de concesiones administrativas, etc.
5. Enajenación de inversiones reales: ingresos procedentes de transacciones con salida o entrega de bienes de capital propiedad de las Entidades locales o de sus Organismos Autónomos.

6. Activos financieros: recoge los ingresos procedentes de la enajenación de deuda, acciones y obligaciones, así como los ingresos procedentes de reintegros de préstamos concedidos y los reintegros de fianzas y depósitos constituidos.
7. Pasivos financieros: comprende la financiación de las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos procedente de la emisión de deuda pública y de préstamos recibidos cualquiera que sea su naturaleza.

No obstante, estos recursos han de ser complementados mediante transferencias de los niveles administrativos superiores. Hemos señalado anteriormente que las Entidades locales tienen competencia, siempre en el marco de la planificación regional, sobre los servicios sociales generales o de atención primaria y que gestionan también algunos servicios especializados, en el caso de Municipios grandes y Diputaciones provinciales. El modo en el que las Administraciones Central y Autonómica contribuyen a financiar dichas prestaciones constituye un entramado complejo cuyas peculiaridades pueden diferir para cada Comunidad Autónoma.

A modo de ejemplo, dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, vamos a mostrar el caso de la Provincia de Albacete, cuya población asciende a 370.000 habitantes que se hayan repartidos en 88 Municipios. Su capital es la ciudad de Albacete y cuenta con 175.000 habitantes.

El Decreto 287/2004 establece la financiación del Sistema Público de Servicios Sociales en Castilla-La Mancha, en desarrollo de la Ley castellano-manchega de Servicios Sociales de 1986. En su artículo 18 determina que la Comunidad Autónoma deberá financiar los gastos derivados del ejercicio de sus propias competencias y contribuir, en su caso, a la financiación de los servicios y programas gestionados por los Municipios, Entes supramunicipales e instituciones sin ánimo de lucro.

En el caso de las prestaciones básicas de Servicios Sociales, la participación financiera de cada una de las Administraciones se establecerá mediante convenios con los Ayuntamientos o agrupaciones de éstos (art. 19.1). Por otro lado, señala que la Comunidad Autónoma garantizará mediante la acción supletoria la prestación de los servicios sociales que se precisen de manera urgente, cuando los Ayuntamientos carezcan de recursos suficientes (art. 19.2).

Respecto a los servicios sociales especializados, el artículo 20 de la norma prevé que aquéllos que no sean gestionados directamente por la Administración regional se financiarán de acuerdo con las diferentes modalidades de gestión de los servicios públicos o mediante concierto con las Entidades prestadoras de los servicios.

Los fondos que reciben las Entidades locales de la provincia de Albacete para el ejercicio de sus competencias en servicios sociales y para desarrollar, en muchos casos, las competencias autonómicas se articulan en torno a cuatro ejes:

-Financiación procedente del Plan Concertado de Prestaciones Básicas en las Corporaciones Locales.

El Plan Concertado representa un acuerdo de colaboración técnica y económica entre las Administraciones Central y Autónoma para contribuir al desarrollo de los servicios sociales generales y especializados que se consideran prioritarios. Se articula mediante convenios bilaterales Ministerio competente-Comunidad Autónoma y tiene por objetivo garantizar una mínima homogeneidad en todo el territorio nacional. En 2007 (sin incluir el Servicio de Ayuda a Domicilio, vinculado a la atención de la Ley de Dependencia), los porcentajes de financiación fueron del 1,7% (Administración central), 87,9% (Administración autónoma) y 10,4% (Administración local), respectivamente.

Los Municipios de más de 3.500 habitantes pueden solicitar subvenciones al amparo de la convocatoria anual que realiza la Consejería de Salud y Bienestar Social. La Comunidad Autónoma distribuye el presupuesto en base a los proyectos presentados por las Corporaciones Locales.

La recepción de los fondos lleva aparejado el compromiso por parte de la Entidad Local de aportar una tercera parte de los gastos, de lo que se deriva que la Comunidad Autónoma y el Ministerio contribuirán con los dos tercios restantes. Los gastos a cubrir se agrupan en las categorías de personal, mantenimiento de centros (centros de servicios sociales, albergues, centros de acogida y otros equipamientos complementarios) y desarrollo de programas. Dentro de ellos se incluyen los derivados de la implantación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la dependencia, en aplicación de la Ley 39/2006 de Promoción de La Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia.

-Financiación procedente del Programa Regional de Acción Social (PRAS).

El Programa Regional de Acción Social se implanta como modelo de financiación de ámbito supramunicipal concertado entre la Consejería de Salud y Bienestar Social y Mancomunidades y agrupaciones de Municipios de menos de 3.500 habitantes. Su financiación se realiza de manera conjunta por las Administraciones Central, Autónoma y Local y se articula a través de dos categorías de subvenciones:

- a) Subvenciones para programas de ejecución supramunicipal, cuyos fondos proceden del Plan Concertado, aunque se canalizan a través de convocatorias del PRAS. Serán cubiertos gastos de personal, mantenimiento y desarrollo de programas y actividades. Las Entidades Locales aportarán simbólicamente un euro para la financiación de los proyectos.
- b) Subvenciones de mantenimiento de centros de servicios sociales para Municipios, dirigidas a la cobertura de gastos de funcionamiento y de medios tecnológicos. La recepción de los fondos conlleva el compromiso de aportación de un tercio de los gastos por parte de las Entidades beneficiarias.

-Financiación procedente del Plan Regional de Integración Social (PRIS)

Esta iniciativa financia actuaciones y programas encaminados a promover la autonomía personal y la inclusión social y laboral de personas que carecen de medios culturales, materiales o sociales. Actúa en áreas como vivienda, educación, salud,

empleo y servicios sociales. Los fondos son aportados por la Comunidad Autónoma y, en ocasiones, por la Administración Central y el Fondo Social Europeo.

Aunque la competencia de ejecución es de la Comunidad Autónoma, el desarrollo y la implantación de las medidas es llevado a cabo por Entidades locales y Entidades sin ánimo de lucro. Podrán ser beneficiarios, por tanto, de las subvenciones que la Consejería de Salud y Bienestar Social convoca anualmente en el marco del PRIS, los Municipios y sus agrupaciones y las Entidades sin ánimo de lucro o de iniciativa social. La colaboración financiera también se podrá instrumentar en forma de convenio, cuando las circunstancias lo aconsejen.

Los porcentajes de financiación varían desde el 80% de los gastos de los proyectos, hasta el 100%, según las características de la Entidad solicitante.

Los destinatarios de los proyectos o programas para los que dichas Entidades solicitan subvenciones son personas o familias en situación de carencia y exclusión y, en concreto, aquéllos que habitan en barrios desfavorecidos, inmigrantes, población gitana, transeúntes y personas sin hogar, desempleados sin apoyos económicos, etc.

-Financiación procedente del Consorcio Provincial de Servicios Sociales

El Consorcio es una entidad pública constituida por la Diputación provincial de Albacete y todos los Municipios de la Provincia (excepto los cuatro de mayor tamaño). Se dedica a la prestación de servicios sociales generales y especializados en los Municipios que lo integran, para lo que cuenta con personal propio, si bien requiere la colaboración de los Ayuntamientos. Aunque en el pasado tuvo un papel destacado dentro del Sistema, actualmente gestiona únicamente el Servicio de Ayuda a Domicilio y otros servicios complementarios del mismo.

En general, los representantes de las Entidades locales españolas vienen demandando un cambio en el modelo de financiación local, más acorde con las verdaderas necesidades de gasto derivadas de las funciones que ejercen. Según datos de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2006), las actividades y servicios no obligatorios o impropios alcanzan en torno al 30 % del gasto total municipal. El caso de los servicios sociales no es una excepción, pues la gestión de una parte muy importante de estos servicios se encuentra descentralizada a nivel local, dada su proximidad al origen de los problemas. El objetivo sería definir con claridad las obligaciones de cada Administración y distribuir en consecuencia los ingresos del conjunto de las Administraciones Públicas. Consideramos que para que este proceso se lleve a cabo de una forma racional, es imprescindible determinar el coste real de los servicios prestados. El conocimiento de los consumos ocasionados por el ejercicio de las funciones que desempeñan constituye el punto de partida óptimo para la negociación de transferencias, proporcionando a los gestores municipales la justificación para sus demandas de fondos a las Administraciones autonómica y central. Este trabajo pretende contribuir a mejorar el proceso de cálculo de dichos costes, teniendo en consideración los recursos financieros disponibles para la Administración local y siendo su objetivo final alcanzar un equilibrio entre unos y otros mediante un modelo de financiación más acorde con las necesidades reales.

A continuación, pasamos a describir el catálogo de prestaciones de servicios sociales que desarrolla, mediante competencias propias y delegadas, el Ayuntamiento de Albacete.

3. LA OFERTA PÚBLICA DE SERVICIOS SOCIALES EN LA CIUDAD DE ALBACETE

La gama de servicios sociales prestados por los Ayuntamientos varía en función de su tamaño y de las prioridades políticas, siempre respetando unos mínimos. En una ciudad de 175.000 habitantes como es Albacete, el Ayuntamiento, en colaboración con algunos de sus Organismos Autónomos y con entidades privadas, gestiona los siguientes servicios sociales:

Dentro de los Servicios sociales comunitarios o generales se identifican cuatro servicios básicos:

1. Apoyo Personal y Atención Individualizada: Incluye el Servicio de Información, Valoración y Orientación (SIVO)
2. Servicio de Prevención de la Exclusión e Integración Social. Incluye los siguientes programas y actuaciones:
 - Programa de Prevención de conductas asociales con menores y jóvenes (PCAS)
 - Proyectos de Ocio y Tiempo Libre con menores y jóvenes: Ludotecas, Apoyo Escolar, Escuelas de Verano, Verano Infantil y Clubes de Ocio.
 - Propuesta, seguimiento y evaluación del Plan Integral de Empleo
 - Coordinación de los diferentes programas de inserción laboral con la Sección de Empleo y Formación.
 - Servicios en Beneficio de la Comunidad.
3. Servicio de Atención y Apoyo a la unidad de convivencia. En este servicio se incluyen los siguientes programas y actuaciones:
 - Servicio de Ayuda a Domicilio
 - Programa de Intervención Familiar
 - Servicio de comidas a domicilio
 - Servicio de teleasistencia
 - Tramitación de servicios residenciales (viviendas tuteladas, estancias diurnas, plazas en residencias...)
4. Gestión de centros socioculturales

En cuanto a los Servicios sociales especializados, el Ayuntamiento de Albacete gestiona de forma directa los siguientes:

- El Centro de la Mujer
- La Casa de Acogida de mujeres maltratadas
- La Casa de la Solidaridad
- El Plan de integración Social en los barrios “La Estrella” y “La Milagrosa” (PISEM)
- El Centro de Atención Integral a personas sin hogar (CAIPSH)
- El Centro de Juventud

El objeto de nuestro trabajo es llevar a cabo un análisis integral de coste de los servicios sociales desarrollados por el Ayuntamiento de Albacete, para lo cual estamos

realizando en la actualidad el cálculo de costes para cada uno de los servicios enumerados. No obstante, por razones de espacio, en esta exposición consideramos conveniente mostrar el trabajo realizado para uno de ellos, sirviendo éste como ejemplo para el resto. En concreto, hemos seleccionado el servicio especializado prestado por el Centro de Atención Integral a Personas sin Hogar (CAIPSH), para el cual describiremos el proceso de cálculo de costes a través de la metodología ABC.

El Centro de Atención a Personas sin Hogar de Albacete (CAIPSH), más conocido como Albergue Municipal, va dirigido a un colectivo que no cuenta con un alojamiento estable, carece de vivienda donde cobijarse y tampoco tiene recursos económicos. Oferta dos modalidades de alojamiento: corto y prolongado, además de los servicios de comedor, lavandería, ropero, ducha y consigna. En paralelo a la atención de las necesidades más básicas que puedan requerir los *sin techo*, el Albergue también desarrolla otros programas intervencionistas que persiguen la reinserción social, e incluso laboral, de las personas sin hogar. La ocupación media en 2008 fue de 52 personas al día.

Por otro lado, se trata de un recurso de gestión directa por parte del Ayuntamiento de Albacete que es financiado por la Consejería de Salud y Bienestar Social a través del Plan Integral de Integración Social (PRIS).

El punto cuarto hace referencia al procedimiento empleado para el cálculo de costes, el cual tiene como resultado final la determinación del coste de las actividades que conforman la cadena de valor del servicio. Todo ello se complementa con la muestra de las herramientas y documentos que han sido utilizados en la recogida y el análisis de los datos.

4. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA ABC PARA EL CÁLCULO DE LOS COSTES DEL CENTRO DE ATENCIÓN A PERSONAS SIN HOGAR DE ALBACETE.

Como hemos señalado anteriormente, resulta imprescindible negociar la financiación de los servicios sociales sobre la base del conocimiento del coste real de los mismos. Para determinar dicho coste estamos aplicando la metodología basada en las actividades, también denominada ABC (Activity Based Costing).

La implantación del modelo de costes ABC supone llevar a cabo los siguientes pasos:

1. Determinar el organigrama de actividades del Centro.
2. Identificar los conceptos de coste en los que se incurre por el hecho de realizar dichas actividades.
3. Imputación a las actividades de los costes identificados.
4. Agregación final de los costes acumulados en cada actividad y obtención del coste total del Centro.

1) Determinación del mapa de actividades del Centro.

La aplicación del método ABC requiere inicialmente el diseño del esquema de actividades a través del cual se desarrollan las funciones que el Centro de Atención Integral a Personas Sin Hogar (en adelante CAIPSH) tiene encomendadas. Esto exige, como paso previo, un conocimiento profundo del funcionamiento del Albergue, para lo cual la entrevista con el personal constituye una herramienta óptima y permite el inicio de una relación de cooperación mutua entre trabajadores e investigadores.

Las actividades son definidas como el conjunto de tareas que se realizan de forma rutinaria, con cierta frecuencia en el tiempo, que resumen la esencia del servicio prestado y sin las cuales el mismo no cumpliría sus cometidos. Su producto debe ser

suficientemente relevante para que resulte interesante calcular su coste. Por otro lado, en función de su contribución al servicio final del Centro, las actividades pueden dividirse en principales y auxiliares, siendo estas últimas las que tienen lugar para el mejor desarrollo de las primeras.

En el caso del CAIPSH, hemos dividido todas las funciones desarrolladas en los siguientes centros de costes o prestaciones: primera atención, atención especializada, comedor, duchas públicas, ropero, lavandería, consigna y alojamiento. Para algunos de estos centros de costes hemos definido subcentros, los cuales agrupan actividades (principales y auxiliares), tal y como mostramos a continuación:

CENTRO DE COSTES/PRESTACIÓN	SUBCENTRO	ACTIVIDAD	TRABAJADOR QUE INTERVIENE	
PRIMERA ATENCIÓN	RECEPCIÓN	<i>Recibir, atender, identificar, orientar y guardar equipaje</i>	Guardia Jurado Conserje	
		<i>Registrar usuarios de duchas públicas</i>	Guardia Jurado Conserje	
		<i>Limpieza (auxiliar)</i>	Personal de limpieza	
		<i>Atención telefónica</i>	Guarda Jurado y conserje	
		<i>Controlar, coordinar y prestar apoyo técnico al servicio</i>	Director administrativo	
	VALORACIÓN EDUCADOR	<i>Atender y registrar la demanda, explicar las normas y comprobar los requisitos y adjudicar, si procede, la plaza.</i>	Educador Social	
		<i>Controlar, coordinar y prestar apoyo técnico al servicio</i>	Director Administrativo	
		<i>Limpieza (auxiliar)</i>	Personal de limpieza	
	ATENCIÓN ESPECIALIZADA	INTERVENCIÓN TRABAJADOR SOCIAL	<i>Diagnosticar el caso</i>	Trabajador social Director
			<i>Elaborar un plan de intervención</i>	Trabajador Social Educador
<i>Seguir y evaluar los planes de intervención</i>			Trabajador Social Educador Director	
<i>Limpieza (auxiliar)</i>			Personal de limpieza	
TALLER DE EMPLEO Y FORMACIÓN		<i>Formar en habilidades sociales y laborales</i>	Director Administrativo	
		<i>Limpieza (auxiliar)</i>	Personal de limpieza	
COMEDOR	LOGÍSTICA	<i>Suministros</i>		
		<i>Confeccionar los menús</i>	Director Gobernanta	
		<i>Hacer pedidos</i>	Gobernanta	
		<i>Organizar turnos y horarios de comidas</i>	Educador Director Gobernanta	

		<i>Mantenimiento (auxiliar)</i>	
	PRESTACIÓN DEL SERVICIO	<i>Determinar y controlar el número de comensales</i>	Educador
		<i>Hacer las comidas</i>	Personal de cocina
		<i>Servir las comidas</i>	Personal de cocina Gobernanta
		<i>Limpieza (auxiliar)</i>	Personal de cocina y limpieza Gobernanta
		<i>Control de acceso al comedor</i>	Conserje Educador
DUCHAS PÚBLICAS		<i>Entregar los útiles de aseo</i>	Personal de limpieza Gobernanta
		<i>Ducha propiamente dicha (Agua, útiles de aseo, etc)</i>	
		<i>Limpieza (auxiliar)</i>	Personal de limpieza Gobernanta
		<i>Mantenimiento (auxiliar)</i>	
ROPERO		<i>Compra, recepción y selección de la ropa</i>	Personal de cocina Gobernanta
		<i>Clasificación de la ropa</i>	Personal de limpieza Gobernanta
		<i>Entrega a usuarios de la ropa</i>	Personal de limpieza Gobernanta
LAVANDERÍA		<i>Recoger la ropa sucia</i>	Personal de limpieza Gobernanta
		<i>Lavar y planchar</i>	Personal de limpieza Gobernanta
		<i>Limpieza (auxiliar)</i>	Personal de limpieza Gobernanta
		<i>Mantenimiento (auxiliar)</i>	
CONSIGNA		<i>Gestión de la Consigna</i>	Guardia Jurado Conserje
		<i>Limpieza (auxiliar)</i>	Personal de limpieza
ALOJAMIENTO		<i>Determinar el número de pernoctaciones y preparar las camas correspondientes</i>	Educador Personal de limpieza
		<i>Controlar accesos a dormitorios y vigilancia de éstos.</i>	Guardia Jurado Conserje
		<i>Limpieza (auxiliar)</i>	Personal de limpieza Gobernanta
		<i>Mantenimiento (auxiliar)</i>	Administrativo

Tabla 1: Mapa de actividades y localización de trabajadores en le CAIPSH.

2) Identificación de los conceptos de coste generados por las actividades.

Una vez confeccionada la tabla de actividades, se analizan los costes que las mismas consumen, así como su facilidad para ser asignados, directa o indirectamente, a su ejecución. El CAIPSH incurre en una serie de costes que pueden agruparse en las siguientes categorías:

- a) Costes relacionados con los materiales: dentro de este epígrafe se incluye el consumo de mercaderías, materias primas y otros aprovisionamientos. En el caso del CAIPSH, este apartado tiene un bajo peso relativo en el total de los costes, puesto que el consumo de alimentos, ropa de cama, útiles de aseo personal, etc. son considerados como suministros.
- b) Costes relacionados con el personal que interviene, estando la plantilla formada por un director, un auxiliar administrativo, dos trabajadores sociales, cuatro educadores, una gobernanta, personal de cocina y limpieza, guardias jurado y conserjes. En esta categoría se engloban los conceptos de gasto: sueldos y salarios, cotizaciones a la Seguridad Social, formación y perfeccionamiento del personal, indemnizaciones por razón de servicio, vestuario, otros gastos sociales y cualesquiera que puedan surgir.
- c) Costes relacionados con el inmovilizado: Dentro de este apartado se pueden incluir las amortizaciones, los costes por reparación, mantenimiento y conservación, y todos aquéllos que tengan que ver con el inmovilizado. En cuanto a la amortización, estimamos conveniente considerarla en el cálculo del coste global de los servicios sociales, al constituir el inmovilizado un factor imprescindible para su prestación. Del mismo modo, se considerarán como coste todos los gastos de reparaciones, mantenimiento y conservación que supongan una mejora del inmovilizado, ya que dichos gastos constituyen un mayor valor del activo y su imputación se realizará vía amortización.

El CAIPSH desarrolla su actividad en unas instalaciones dedicadas exclusivamente a sus fines, las cuales están asentadas en terrenos propiedad del Ayuntamiento de Albacete. Además, dispone de un amplio mobiliario destinado al alojamiento, ducha, comedor, talleres, etc. así como equipos informáticos para el trabajo administrativo. La depreciación experimentada por esos activos (a excepción de los terrenos), estimada con criterios propios de la Contabilidad Analítica, se tendrá en consideración como un coste más de prestación del servicio.

- d) Costes relacionados con suministros y servicios exteriores: dentro de este grupo se incluyen todas las partidas que hacen referencia al consumo de bienes y servicios adquiridos del exterior de la empresa y no incluidos en apartados anteriores. En el Albergue hemos identificado los costes derivados de suministros (alimentos, ropa, luz, agua, gas...), trabajos realizados por otras empresas (formadores ocupacionales, etc.), comunicaciones, material fungible, transportes (excepto del personal del Centro), etc.
- e) Otros: costes financieros, tributos, etc.

La información referente a los costes puede encontrar su origen en:

- la Unidad de Gestión Económica del Ayuntamiento de Albacete emplea una base de datos denominada "Works", la cual refleja todas las compras y consumos de recursos en el Área de Acción Social. En la misma aparece

información sobre el programa que ha originado la necesidad de gasto y, en concreto, los ocasionados por el CAIPSH. Hay que tener en cuenta que esta base de datos sólo nos informará de los gastos ya realizados en el ejercicio.

- Contabilidad externa del Ayuntamiento.
- El presupuesto general del Ayuntamiento nos permitirá conocer los gastos estimados para cada período. No obstante, la previsión de presupuesto se ve continuamente modificada por la generación de nuevos créditos, por la mayor o menor participación de la Junta en la financiación de los proyectos, etc.
- Entrevistas con el personal, especialmente con el director y el auxiliar administrativo.

Asimismo, la consulta de dichas fuentes será útil en el proceso de localización e imputación.

3) Imputación de los costes identificados a las actividades.

Una vez conocida la esquema de actividades que conforman la cadena de valor del Albergue municipal y determinados los conceptos de coste en los que se incurre por su prestación, en esta etapa hemos de definir las líneas maestras del modelo de costes, es decir, los criterios mediante los cuales se van a asignar los costes a las actividades y procesos que los han originado. Éstos serán diferentes según el tipo de coste de que se trate.

Como paso previo a la localización de costes, es preciso clasificar los costes detectados en directos e indirectos, según su grado de imputación al CAIPSH, a los centros de costes, a los subcentros y, en última instancia, a las actividades que los componen. En este sentido, hemos identificado costes indirectos al CAIPSH, costes directos al Centro pero indirectos a las prestaciones, costes directos a las prestaciones pero indirectos a los subcentros, costes directos a los subcentros pero indirectos a las actividades y costes directos a las actividades. Veamos cómo se ha llevado a cabo la imputación en cada caso:

a) Costes relacionados con los materiales

El Albergue municipal se enfrenta a un volumen de actividad que exige la plena utilización de sus recursos. Se calculan las cantidades de materiales necesarias para atender las funciones diarias y se mantienen bajos niveles de inventarios, por lo que la variación de existencias es pequeña y puede considerarse que las compras se aproximan a los consumos y, por tanto, a los costes. La imputación se lleva a cabo de manera directa a las actividades, en función de dónde se consumen los materiales.

b) Costes relacionados con el personal

La imputación de los costes de mano de obra requiere la localización inicial de los trabajadores en aquéllas actividades en las que participan, lo cual se refleja en la cuarta columna de la tabla 1. A partir de ahí, el proceso de imputación de costes requiere definir el inductor de costes que mejor representa, en cada caso, el trabajo desempeñado en la actividad. Para la asignación de los costes de personal hemos elegido como variable de referencia la hora/persona trabajada. Posteriormente, procede determinar el consumo de horas/persona que genera cada actividad, para lo cual es preciso que cada trabajador complete dos partes de trabajo:

-Una parte de trabajo por actividades, en el cual, a lo largo de un período de tiempo considerado como óptimo (aquél que permita la realización de las actividades varias veces), el trabajador introduce mediciones reales de tiempos invertidos en cada actividad y referidos a una unidad homogénea y predeterminada. En ocasiones, la naturaleza de la actividad no permite la toma real de tiempos y requiere una estimación por parte del trabajador. En cualquier caso, el profesional tendrá que completar este parte de trabajo por

cada uno de los servicios en los que participe. Parte del documento empleado se muestra a continuación :

CENTRO DE ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS SIN HOGAR

PROFESIONAL:

PERÍODO DE REGISTRO:

CENTRO DE COSTES/ PRESTACIÓN	ACTUACIÓN	ACTIVIDADES	DÍA 1											DÍA N	TOTAL
PRIMERA ATENCIÓN	RECEPCIÓN	<i>Recibir, atender, identificar, orientar y guardar equipaje</i>	Minutos por caso												
		<i>Registrar usuarios de duchas públicas</i>													
		<i>Limpieza (auxiliar)</i>													
		<i>Atención telefónica</i>													
		<i>Controlar, coordinar y prestar apoyo técnico al servicio</i>													
	VALORACIÓN DEL EDUCADOR	<i>Atender y registrar la demanda, explicar las normas y comprobar los requisitos y adjudicar, si procede, la plaza.</i>													
		<i>Controlar, coordinar y prestar apoyo técnico al servicio</i>													
		<i>Limpieza (auxiliar)</i>													

Tabla 2: Parte de trabajo por actividades (toma de tiempos reales por usuario atendido) para el centro de costes denominado “primera atención”.

- Un parte de trabajo por profesional, partiendo de los resultados obtenidos en el parte anterior y que tiene la finalidad de reajustar el tiempo efectivo calculado o estimado, para que coincida con la jornada laboral que teóricamente debería aplicarse al servicio en cuestión. La necesidad de completar este segundo parte de trabajo se debe a la existencia de tiempos muertos en el desempeño profesional. Al igual que en el caso anterior, cada trabajador deberá completar este parte de trabajo por cada uno de los programas en los que participe. El documento se muestra parcialmente a continuación:

CENTRO DE ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS SIN HOGAR PROFESIONAL:

		ACTIVIDADES	Nº DE MINUTOS AL DÍA	Nº DE MINUTOS SEMANA	Nº DE MINUTOS AL MES	Nº DE MINUTOS AL AÑO
PRIMERA ATENCIÓN	RECEPCIÓN	<i>Recibir, atender, identificar, orientar y guardar equipaje</i>				
		<i>Registrar usuarios de duchas públicas</i>				
		<i>Limpieza (auxiliar)</i>				
		<i>Atención telefónica</i>				
		<i>Controlar, coordinar y prestar apoyo técnico al servicio</i>				
	VALORACIÓN EDUCA.	<i>Atender y registrar la demanda, explicar las normas y comprobar los requisitos y adjudicar, si procede, la plaza.</i>				
		<i>Controlar, coordinar y prestar apoyo técnico al servicio</i>				
		<i>Limpieza (auxiliar)</i>				
Tiempo total de trabajo (minutos al año con tiempos muertos incluidos):						

Tabla 3: Parte de trabajo por profesional (estimación de tiempos) para el centro de costes denominado “primera atención”.

La información proporcionada por estos dos tipos de partes de trabajo nos permitirá conocer el porcentaje de la jornada que cada profesional dedica a cada actividad, sirviendo como base para la imputación de los costes de personal. Hay que tener en cuenta, en el caso concreto del CAIPSH, que la localización e imputación de los costes de personal se ve condicionada por el hecho de que algunos profesionales

dedican su jornada de trabajo a varios programas distintos. Esto ocurre con el auxiliar administrativo y con los educadores, los cuales no tienen dedicación exclusiva al Albergue, sino que participan algunos días de la semana en otros servicios sociales.

c) Costes relacionados con el inmovilizado:

La estimación de la depreciación del activo no corriente tendrá en consideración el tipo de bien de que se trate:

-en el caso de las construcciones, podemos partir de los valores catastrales (los cuales son válidos al ser éste un centro de reciente creación) y de la vida útil estimada para las mismas. La imputación a las actividades se hará de forma directa, en función de los metros cuadrados de suelo empleados por cada una. Puesto que es habitual que varias actividades se desarrollen en un mismo lugar, el coste asociado al mismo se repartirá entre ellas utilizando como inductor de costes unidades temporales (minutos) de utilización del inmueble por cada actividad.

-en relación al mobiliario, equipos informáticos y otros inmovilizados, se tomará como valor de referencia el recogido por las facturas de compra de los bienes y, dado que suponemos su uso uniforme y continuo en el tiempo, seguiremos el método lineal o de cuotas constantes para determinar el coste en cada período de vida útil. En algunos casos, dicho coste se imputará directamente a las actividades que utilicen el mobiliario. Cuando esto no sea posible, se repartirá con porcentajes entre las actividades a las que contribuya de forma más o menos directa el uso del bien. Para ello, se analizará en qué medida las actividades consumen unidades temporales de uso del mobiliario, asignándoles a cada una el coste calculado para dichas unidades consumidas.

d) Costes relacionados con suministros y servicios exteriores

El coste de suministros y servicios exteriores permite, en algunos casos, su asignación directa a determinadas prestaciones (por ejemplo, conocemos qué parte exacta del consumo de gas se realiza en “Comedor” y en “Duchas Públicas”) y desde ahí es posible su reparto racional entre las actividades que las componen. En otros casos, los costes han de ser repartidos con claves de reparto, al ser consumidos de forma general por varias actividades. Ante esta posibilidad, tendremos en cuenta, para el cálculo de dichas claves de reparto, el peso relativo de cada actividad sobre el total de actividades - en términos de tiempo de ejecución- e imputaremos dichos costes generales siguiendo esa proporción.

4) Obtención del coste total de las actividades

El coste del Centro de Atención Integral a Personas sin Hogar se obtiene mediante la elaboración de una estadística de costes que muestra los costes incurridos – clasificados por naturaleza- y las actividades que los han consumido. En un primer momento, la estadística recoge el coste primario de todas las actividades, como suma de los costes derivados de transacciones externas del Centro. Posteriormente, la existencia de actividades auxiliares obliga a realizar un subreparto o liquidación del coste de las mismas, como paso previo para la obtención del coste total o secundario de las actividades principales. Este proceso de liquidación de las actividades auxiliares se realiza de acuerdo al siguiente esquema:

1º. Se delimita y cuantifica la actividad desempeñada por cada una de las actividades auxiliares a través del inductor de costes de dichas actividades.

2º. Se calcula el coste por inductor de costes de las actividades auxiliares.

Coste por inductor de costes = Coste primario / N° de inductores de costes

3°. Se identifica quién ha sido el destinatario de la actividad desarrollada por cada una de las actividades auxiliares, cuantificando dicha actividad.

4°. Se imputa el coste desde la actividad auxiliar a las actividades destinatarias multiplicando el coste por inductor de costes por el total de inductores consumidos por las mismas.

Coste imputado = Coste por inductor de costes x N° de inductores de costes requeridos

El formato adoptado por la estadística de costes se muestra en la tabla 4:

CLASES DE COSTES	ACTIVIDAD PRINCIPAL 1	ACTIVIDAD PRINCIPAL 2	ACTIVIDAD PRINCIPAL N	ACTIVIDAD AUXILIAR 1	ACTIVIDAD AUXILIAR 2
Costes clasificados por naturaleza	xxxx xxxx xxxx xxxx	xxxx xxxx xxxx xxxx	xxxx xxxx xxxx xxxx	xxxx xxxx xxxx xxxx	xxxx xxxx xxxx xxxx
Coste primario (CP)	CP _{P1}	CP _{P2}	CP _{Pn}	CP _{A1}	CP _{A2}
<i>SUBREPARTO</i> <i>Actividad auxiliar 1</i> <i>Actividad auxiliar 2</i>	Se distribuyen los costes desde las actividades auxiliares a las principales				
Coste total (CT)	CS _{P1}	CS _{P2}	CS _{Pn}	0	0

Tabla 4. Estadística de costes para la obtención del coste total del CAIPSH.

5. UTILIDAD DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Entre las posibles aplicaciones de este estudio destacamos las siguientes:

- Facilitar la toma de decisiones por parte de los responsables de los servicios sociales. La sistematización y modelización de los costes de cada servicio nos permitirá generalizar las conclusiones obtenidas, las cuales podrían plasmadas en el diseño de una aplicación informática capaz de hacer ejercicios de simulación y predicción en diferentes escenarios, proporcionando una información valiosa para la gestión.
- Ayudar en la planificación estratégica y la programación, utilizando el lenguaje de las actividades como sistema de comunicación.

- Aportar mejoras organizativas a cada uno de los Servicios, basadas en un mayor conocimiento de su cadena de valor.
- Proporcionar a los gestores un sistema de información que mejore el conocimiento sobre el coste de los servicios y sobre las combinaciones de recursos y actividades, de cara a conseguir los objetivos establecidos.
- Detectar las ineficiencias y medir la subactividad de los recursos fijos, así como la no utilidad de las diversas actuaciones y procedimientos realizados, lo que permitirá revelar oportunidades de ahorro de recursos y, por tanto, de racionalización y reducción de costes en los servicios sociales.
- Proporcionar herramientas que ayuden a una confección más racional de los presupuestos anuales.
- Conseguir un mejor nivel de utilización del capital y de las inversiones realizadas.
- El estudio de las actividades podría servir de base para la confección de indicadores de economía, eficacia, eficiencia, calidad, impacto, etc.

6. CONCLUSIONES

El trabajo realizado pretende contribuir a la mejora de la gestión de costes en los servicios sociales que son gestionados, directa o indirectamente, por las Entidades locales. Se trata de un estudio en profundidad de cada servicio, que hace posible una definición más clara de funciones y el establecimiento de un lenguaje común entre responsables y profesionales. Esta exposición permite aproximarnos al caso real del Albergue Municipal de la ciudad de Albacete.

Entre las aportaciones realizadas, destacamos, por un lado, la apertura de puertas hacia una gestión basada en las actividades, conducente hacia mayores niveles de calidad y eficiencia a través de la eliminación de actividades que no añaden valor, y que permita, en consecuencia, el ahorro de recursos.

Asimismo, el análisis constituye el punto de partida para el establecimiento de relaciones entre los costes y la estructura financiera que ha de sostenerlos y que, en muchos casos, resulta insuficiente para garantizar un servicio óptimo al usuario. En este sentido, los resultados alcanzados pueden proporcionar a los gestores locales una base racional para la fijación de tasas y precios públicos que contribuyan al mantenimiento de los servicios sociales.

Como conclusión, consideramos que el conocimiento riguroso de los consumos derivados del ejercicio de estos servicios resulta totalmente necesario para el respaldo de las demandas de recursos financieros hacia aquellas Administraciones que han descentralizado la prestación de servicios sociales. De este modo, el conocimiento de los costes se convierte en una herramienta clave en la búsqueda del equilibrio financiero en las Haciendas locales.

7. BIBLIOGRAFÍA:

- BOSCH, PEDRAJA, RUBIO, UTRILLA y SUÁREZ (coordinador) (2008): “la financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro”.
- CASADO y GUILLÉN (2005): “Manual de Servicios Sociales”. Editorial CCS, Madrid.
- Constitución Española de 1978.
- Decreto 287/2004, por el que se regula la estructura territorial de las Zonas y Áreas de servicios Sociales y la estructura funcional del Sistema Público de Servicios Sociales en Castilla-La Mancha.
- EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS (2008): “Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales”.
- FEMP (2006): “La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea”.
- FULLANA y PAREDES (2007): “Manual de Contabilidad de Costes”.
- GONZÁLEZ GIMÉNEZ (1997): “Problemática contable de la valoración, renovación y gestión del Inmovilizado Material en las Administraciones Públicas. Propuesta de un modelo contable”.
- GONZÁLEZ PUEYO. MINISTERIO DE ASMINISTRACIONES PÚBLICAS Y FEMP (2004): “Gestión de los Servicios Públicos Locales. Sociedad Mercantil Local”
- Ley 7/1985, Reguladora de Bases del Régimen Local.
- Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005): “Libro Blanco para la Reforma del Gobierno local”
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2008): “Haciendas Locales en cifras. Año 2006”
- PÉREZ MOROTE (1999): “La Contabilidad de Gestión en la Administración Local: los sistemas de prestación de los Servicios Públicos y su influencia en la determinación de los costes y en la evaluación de resultados”.
- Real Decreto 2568/1986, Reglamento de las Entidades locales.
- Real Decreto 2/2004, de Reforma de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.
- RUIZ y TIRADO (2008): “Estudio de costes basado en las actividades de la Dirección General de Hacienda y Comercio de un Ayuntamiento”.