



RED DE GOBERNANZA PARA ARGENTINA

IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE COSTOS POR
PROCESOS O ACTIVIDADES EN GOBIERNOS
MUNICIPALES

C.P. Omar Garcia, C.P. Erika Acosta, C.P. Gustavo Szuchter
redgobernanzaparaargentina@gmail.com

Introducción

En los gobiernos municipales, la gestión eficiente y efectiva de los recursos públicos, es primordial para el desarrollo local y el bienestar de la ciudadanía.

Los municipios, al ser el nivel de gobierno más cercano a la población, tienen la responsabilidad de ofrecer servicios públicos esenciales, como por ejemplo la recolección de residuos, el mantenimiento de la infraestructura, y centros de atención básica de salud.

Para mejorar la eficiencia en la prestación de estos servicios, es crucial saber cuáles son sus costos reales y para ello es muy importante poder contar con un sistema de costos, que permita entender el gasto real involucrado en cada uno de los procesos y actividades del municipio. Además, tanto las restricciones presupuestarias como el creciente control social y la presión para la transparencia fiscal exigen a estas administraciones mejorar la visibilidad de sus costos y la justificación de sus gastos.

Este documento, presenta una guía para la implementación, de un sistema de costos por procesos o actividades, en el contexto de los gobiernos municipales, adaptado a sus características y necesidades específicas.

Objetivos del sistema de costos por procesos

1. Transparencia y rendición de cuentas

La implementación de un sistema de costos, permite a los gobiernos municipales, tener una visión clara y detallada del costo asociado a cada uno de los servicios y procesos que gestionan.

Esto facilita la rendición de cuentas a los ciudadanos, quienes pueden conocer cómo se gestionan los recursos públicos al tiempo que proporciona una base sólida para responder a auditorías y solicitudes de información, asegurando que cada gasto público esté justificado.

2. Optimización de recursos

Al identificar los costos exactos de los procesos y actividades municipales, se pueden detectar áreas con ineficiencias y proponer mejoras, que optimicen el uso de los recursos disponibles.

Esto es esencial, para garantizar la sostenibilidad financiera del municipio y la calidad de los servicios ofrecidos a la población destinataria. Un análisis continuo de los costos permite al municipio implementar estrategias de ahorro en áreas críticas, sin comprometer la calidad de los servicios prestados.

3. Toma de decisiones basada en datos

Un sistema de costos robusto, proporciona información precisa y relevante, que apoya la toma de decisiones estratégicas.

Los responsables municipales pueden utilizar estos datos para planificar el presupuesto, asignar recursos, y establecer prioridades basadas en el análisis de costos y beneficios, permitiendo de esta forma simular escenarios futuros de costos bajo diferentes políticas de gasto, lo que resulta crucial para anticipar las necesidades presupuestarias a mediano y largo plazo.

Definiciones fundamentales

Proceso

Un proceso, es un conjunto de actividades interrelacionadas, o que interactúan entre si, que transforman entradas (recursos) en salidas (servicios o productos).

En un gobierno municipal, coexisten a diario, una serie de procesos simultáneos, como pueden ser la recolección de residuos, la gestión del agua potable, la emisión de permisos de construcción, la recaudación de diferentes impuestos y tasas, por dar una lista reducida de ellos.

Actividad

Una actividad, es una acción específica, que confluye y se relaciona con otras sucesivas para formar un proceso.

Algunas de ellas serán simultáneas, de carácter continuo, realizada por diferentes ejecutores, de manera cotidiana, con frecuencia determinada, a requerimiento o aleatoria.

Por ejemplo, en el proceso de recolección de residuos, las actividades incluidas van desde la planificación de recorridos, frecuencia del servicio, la determinación de la dotación y características del personal afectado a la recolección domiciliar, o los requerimientos para el transporte de residuos al lugar de disposición final.

Una actividad con características diferentes en cuanto a la oportunidad, será la de supervisión sobre la actividad anterior.

Costo directo

Los costos directos, son aquellos específicos, atribuibles y determinables, referidos a un proceso o actividad específica.

Por ejemplo, el salario de los operarios que realizan la recolección de residuos es un costo directo del proceso de recolección.

Costo indirecto

Los costos indirectos son aquellos que, si bien son determinados por participar de más de una actividad, no pueden ser atribuidos a una única actividad o proceso, como puede ser el costo del personal administrativo del municipio o los gastos generales de la oficina central.

Estos costos serán sometidos a un proceso de asignación a las diferentes actividades o procesos a partir de criterios predefinidos y cálculos matemáticos que permitan una asignación eficaz.

Metodología de cálculo de costos por procesos o actividades.

1. Identificación de procesos y actividades

a. Identificación y cuantificación de procesos municipales

El primer paso para la implementación de un sistema de costos por procesos, es lograr una identificación clara de todos los procesos involucrados determinando con precisión, aquellas actividades que conforman cada uno de ellos, para el cumplimiento de los objetivos fundamentales del organismo. En este caso, el municipio.

Estos procesos pueden agruparse en categorías amplias como:

- Servicios Públicos: Recolección de residuos, limpieza urbana, mantenimiento de calles y parques.
- Servicios Administrativos: Gestión de licencias, atención al ciudadano, recaudación de impuestos.
- Servicios a la sociedad: Programas de asistencia social, salud comunitaria, educación.

Es recomendable realizar este mapeo con la colaboración de todas las áreas del municipio, ya que muchas veces se subestiman ciertos procesos que generan costos ocultos, como la gestión interna de documentos o la coordinación interdepartamental.

b. Desglose en actividades específicas

Una vez identificados los procesos a cumplir, cada uno de ellos debe desglosarse en actividades específicas.

Este desglose permite un análisis detallado de los costos y facilita la identificación de áreas de mejora. Se debe priorizar la identificación de actividades críticas que impacten directamente en los costos totales, para luego aplicar mejoras continuas en esas áreas.

Allí aparecerá por ejemplo la frecuencia y modo de realización, pudiendo surgir actividades redundantes o superpuestas.

Por ejemplo, el proceso de mantenimiento de calles, incluirá actividades como la inspección de su estado, la reparación de baches, la adecuada señalización y el mantenimiento de la misma.

2. Asignación de costos

a. Identificación y asignación de costos directos

A cada actividad identificada, se le deben asignar sus costos directos identificables y mensurables

Estos incluirán:

- Mano de obra: salarios, sus cargas sociales (jubilación, obra social y eventuales beneficios adicionales) a cargo del organismo del personal afectado directamente a la actividad.
- Materiales y suministros: cantidad y precio de los materiales e insumos, requeridos por el trabajo a realizar, como cemento para la reparación de calles o combustible para los vehículos de recolección de basura.

Aquí será muy importante la participación de equipos técnicos especializados en la utilización y acopio, así como también será clave poder contar con herramientas que permitan registrar estos costos en tiempo real, para evitar estimaciones inexactas que afecten los análisis posteriores.

- Equipos y herramientas: Gastos relacionados con el uso y mantenimiento de maquinaria y herramientas necesarias para llevar a cabo la actividad.

Ejemplo: En la actividad de recolección de basura, los costos directos incluirían el salario y cargas adicionales a cargo del municipio, de los operarios, el combustible para los camiones, y el costo de mantenimiento de los vehículos.

b. Distribución de costos indirectos

Los costos indirectos, como los costos administrativos y los gastos generales del municipio, deben asignarse entre los diferentes procesos y actividades.

Para su distribución se tratará de encontrar la base que refleje con mayor grado de aproximación la realidad y puede basarse en:

- Horas de trabajo: distribuir los costos indirectos según las horas de trabajo dedicadas a cada proceso o actividad. En este caso habrá que determinar tiempo de ejecución.
- Uso de recursos: asignar los costos según el nivel de recursos utilizados por cada actividad, como el consumo de energía respecto del uso de energía para la actividad si es posible o la ocupación de espacio.

Ejemplo: el salario del personal administrativo que gestiona las órdenes de trabajo se puede distribuir entre las actividades de mantenimiento de infraestructura, según el número de órdenes procesadas.

3. Cálculo del costo total de procesos

a. Agregación de costos por actividad

Una vez asignados los costos directos e indirectos a cada actividad, se deben agregar para obtener el costo total de cada actividad individual. Este paso es crucial, para entender el costo de cada unidad de servicio prestada por el municipio.

Ejemplo: el costo total de la actividad de recolección de residuos se calculará sumando el salario y gastos adicionales del personal, el costo del combustible, y la parte correspondiente de los costos administrativos y de mantenimiento de vehículos. En este último se incluirá el salario y adicionales del personal de taller, si existiera.

b. Determinación del costo total del proceso

El costo total de un proceso se obtiene sumando los costos de todas las actividades que lo componen.

Este costo total proporciona una visión clara de cuánto le cuesta al municipio llevar a cabo un proceso completo, desde el inicio hasta su finalización.

Ejemplo: el costo total del proceso de mantenimiento de calles incluiría los costos de la inspección, reparación de baches, y pintado de señalización.

4. Análisis de resultados

a. Evaluación de eficiencia

Con los costos totales de cada proceso y actividad en mano, se puede evaluar la eficiencia del municipio.

Comparando los costos con los resultados obtenidos (como la cantidad de basura recolectada o el número de calles reparadas), los gestores pueden identificar áreas donde se pueden hacer mejoras.

Ejemplo: si el costo de la recolección de residuos es alto en comparación con otros municipios similares, se podrían revisar los recorridos de recolección y la frecuencia o la dotación utilizada, para optimizar la ejecución y consecuentemente reducir costos.

b. Benchmarking y comparación con otros municipios

Comparar los costos de los procesos municipales con otros municipios permite identificar mejores prácticas y establecer metas de mejora.

Para esto, resulta muy importante determinar la comparabilidad entre municipios, en la que se debe ser extremadamente cuidadoso, para no arribar a conclusiones erróneas. También es recomendable analizar las tendencias de crecimiento de costos a lo largo del tiempo, lo que permitirá anticipar problemas futuros.

El benchmarking es una herramienta poderosa para impulsar la eficiencia y la innovación en la gestión pública.

Ejemplo: Si otro municipio con características similares tiene costos más bajos en la recolección de residuos, podría ser útil estudiar sus métodos y adaptar las mejores prácticas a la realidad local.

c. Exposición de resultados y rendición de cuentas

Se considera muy importante, explicitar a la sociedad los resultados obtenidos, no solamente desde el punto de vista monetario y de cumplimiento de los objetivos de recaudación y gasto, en relación con el presupuesto recibido, sino el cumplimiento de los objetivos cuantitativos de la gestión.

Será apreciada la difusión sistemática de resultados, en principio de manera interna dentro del organismo, para que los responsables de área, tomen conocimiento del funcionamiento integral del organismo y este no quede limitado al conocimiento de su área.

Se intentará de esta manera, promover actitudes de mejora, individual y colectiva.

En una segunda etapa, se ampliará esta difusión, en primer término, a los organismos de control local (consejo deliberante) con apertura en segundo término, a organizaciones de la sociedad civil local, por invitación, teniendo en cuenta la representatividad de las mismas.

Esto resulta significativo para el vecino común, si además se realiza con la presencia de autoridades y responsables de área, en exposiciones públicas convocadas al efecto, que pueden incluir la posibilidad de debate sobre su contenido, según preferencia.

5. Implementación y mejora continua

a. Capacitación del personal

Para que la implementación del sistema de costos sea efectiva, es fundamental capacitar al personal municipal, en la nueva metodología, desterrar la idea que su implementación y cambios será fuente de despidos.

Esto incluye tanto a los responsables de cada área, para lograr una eficiente recolección y análisis de datos, y obtener y escuchar de cada responsable de área propuestas de mejoras en la ejecución de las actividades. Esto comprometerá a los gestores de la actividad en la toma de decisiones en estos datos objetivos.

b. Uso de tecnologías de información

La implementación de un sistema de costos por procesos se facilita sensiblemente, con el uso de software de gestión, que permita automatizar la recolección de datos, el análisis de costos, y la elaboración de informes. Esto no solo reduce el margen de error, sino que también, permite un seguimiento en tiempo real de los costos.

c. Monitoreo y revisión periódica

Es importante establecer un sistema de monitoreo y revisión periódica del sistema de costos para asegurar que sigue siendo relevante y efectivo. Los cambios en las políticas municipales, la estructura de costos, o las prioridades de la comunidad pueden requerir ajustes en el sistema.

Aplicación en Gobiernos Municipales: Caso de Estudio

Ejemplo: Cálculo de costos del proceso de recolección de residuos sólidos urbanos

a. Identificación del proceso

El proceso de recolección de residuos sólidos urbanos es uno de los servicios esenciales prestados por el municipio. Su eficiencia es crucial para la salud pública y la calidad de vida de los ciudadanos.

b. Desglose en actividades

El proceso se puede desglosar en las siguientes actividades:

1. Planificación de rutas: identificación y diseño de las rutas más eficientes para la recolección de basura.
2. Recolección diaria de residuos: operación diaria de los camiones de basura que recogen los residuos de los hogares y negocios.
3. Transporte a disposición final: traslado de los residuos recolectados a los sitios de disposición final o plantas de reciclaje.
4. Mantenimiento de vehículos: mantenimiento preventivo y correctivo de los camiones y otros equipos utilizados en la recolección de residuos.

c. Asignación de costos

- Costos directos:
 - Mano de obra: salarios de los operarios encargados de la recolección.
 - Combustible: gastos de combustible de los camiones.
 - Mantenimiento de vehículos: costos de reparaciones y mantenimiento preventivo.
- Costos indirectos:
 - Costos administrativos: parte proporcional del salario del personal administrativo que coordina el servicio de recolección.
 - Seguros y depreciación: gastos relacionados con los seguros de los vehículos y la depreciación de los mismos.

d. Cálculo del costo total

El costo total del proceso se obtendría sumando los costos directos e indirectos de cada actividad:

- Planificación de rutas: salarios de los planificadores, software de planificación, etc.
- Recolección diaria: salarios, combustible, mantenimiento durante la operación.
- Transporte a vertedero: combustible, salarios, gastos de peajes o tarifas de disposición.
- Mantenimiento de vehículos: costos de talleres, repuestos, y mano de obra técnica.

e. Análisis de resultados y mejoras

Comparando los costos con los indicadores de eficiencia, como el volumen de residuos recolectados por kilómetro recorrido o por operario, se pueden identificar posibles mejoras. Si se encuentran ineficiencias, como un alto consumo de combustible, el municipio podría considerar la optimización de las rutas o la adquisición de vehículos más eficientes.

Conclusiones y recomendaciones

La implementación de un sistema de costos por procesos o actividades, en gobiernos municipales, es una herramienta poderosa, para mejorar la gestión pública y optimizar, la utilización de los recursos.

Al proporcionar una visión clara y detallada de los costos asociados a cada proceso y actividad, este sistema permite a los gestores municipales, tomar decisiones más informadas, mejorar la eficiencia operativa, y aumentar la transparencia en la administración de los recursos públicos. Además, este sistema sirve como base para la planificación estratégica, permitiendo a los municipios priorizar inversiones y gestionar mejor las fluctuaciones presupuestarias.

Por otra parte las siguientes son algunas recomendaciones para poder implementar un buen sistema de costos:

1. **Capacitación continua:** es esencial capacitar al personal, de manera previa a la implantación, en la metodología de costos por procesos y actividades, explicitando con insistencia en los objetivos a alcanzar y sus beneficios, así como en el uso de las herramientas tecnológicas, que facilitan la implementación del sistema.

En este aspecto, resultará significativo para los asistentes, reconocer que se busca un cambio de actitud y mentalidad, sin afectar posiciones laborales, con el fin de reducir la conocida resistencia al cambio.

2. **Involucrar a la comunidad:** los ciudadanos deben ser informados y participar en la rendición de cuentas, sobre el uso de los recursos públicos. Esto refuerza el compromiso con la obtención de resultados, la transparencia y la confianza en la administración municipal.
3. **Evaluación y ajuste periódico:** el sistema de costos debe ser revisado y ajustado regularmente, para asegurar su pertinencia y efectividad, a medida que cambian las condiciones y necesidades del municipio. La frecuencia de revisión, discusión de posibles ajustes y cambios, se establecerá de manera previa. Esto reduce la posibilidad que se busquen “culpables” respecto de objetivos no alcanzados y se restrinja el acceso a datos e información significativa. Que nadie se sienta tentado a retacear datos o información, sino que esta fluya de manera continua y sin restricciones, entre quienes tomarán decisiones.
4. **Uso de tecnologías:** Implementar software especializado para la automatización de registros de costos, mejorando la precisión y el análisis de datos en tiempo real.

5. **Adopción de mejores prácticas:** adoptar un enfoque de mejora continua, utilizando el benchmarking con otros municipios para adoptar prácticas eficientes y reducir costos innecesarios.