

Reflexiones en torno a la función de control interno de la gestión del sector público, a la luz de la nueva Ley General Presupuestaria.



El pasado 27 de noviembre se publicó la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con la que se intenta adaptar la ordenación de la actividad económico financiera del sector público a los principios recogidos en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Se trata de auspiciar un verdadero cambio cultural en la gestión del sector público desde la regulación económico-financiera, pese a que muchos de sus principios ya se encontraban recogidos en la normativa reguladora u orientadora de los aspectos organizativos, en materia de función pública o de inspección de los servicios.

Estando prevista la entrada en vigor de los aspectos más importantes de la reforma para el 1 de enero de 2005, durante el presente ejercicio debe prepararse la anunciada transformación, por lo que espero que las siguientes reflexiones contribuyan de alguna manera a fomentar el debate sobre la orientación que debe tener la función de control interno para alcanzar los fines que la nueva Ley pretende.

Pese a que la nueva LGP no tiene carácter básico, la adecuación de nuestro orde-



namiento jurídico territorial dedicado a la gestión y control de la actividad económico-financiera y de los criterios de actuación a este cambio normativo resulta obligado, no sólo por el hecho de que las referencias que nuestra Ley de Hacienda Pública del año 1984 hace a la Ley General Presupuestaria podrían, ahora, resultar contradictorias con el contenido de otros muchos de sus artículos, sino por que, además, supone una excelente oportunidad para amoldar nuestra regulación territorial a los principios ya recogidos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que sí constituye legislación básica, así como a los principios y prácticas que informan la moderna gestión de las organizaciones.

En este sentido, resulta especialmente revelador comprobar cómo la nueva regulación principal en materia presupuestaria y financiera refuerza la posición de los principios de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión de los recursos públicos, al situarlos como valores centrales, junto a los de transparencia, plurianualidad y estabilidad presupuestaria, de la actuación administrativa.

Lo anterior obliga a contemplar, como igualmen-

te importantes y complementarios, una pluralidad de enfoques a la hora de ejercer el control interno de la actividad económico-financiera del sector público, entre los que destacan: el que se centra en verificar la adecuación de los actos y procedimientos administrativos a la legalidad y el que atiende a valorar si la gestión se desarrolla de una manera eficaz, eficiente y de calidad.

El análisis de los procesos de gestión al objeto de que el órgano de control interno pueda proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera y de su adecuación a los principios de la buena gestión es un objetivo, por tanto, que adquiere ahora un carácter principal.

Así, señala la nueva LGP, en su artículo 70, apartado 2º, que:

“Los sistemas de gestión y control de los gastos públicos deberán orientarse a asegurar la realización de los objetivos finales de los programas de presupuestarios y a proporcionar información sobre su cumplimiento, las desviaciones que pudieran haberse producido y sus causas.”

Ahora bien, la persecución de este objetivo puede resultar estéril y convertirse en permanente fuente de frustración para el personal dedicado a las funciones de control por la trascendental dependencia que su logro tiene de que se consolide en la organización una serie de aspectos que exceden del concreto ámbito competencial del órgano de control interno. Sin ánimo de ser exhaustivo, destacaremos los siguientes:

1º) Precisa de una profunda y constante reflexión en las altas instancias de dirección de los respectivos órganos responsables de los distintos programas, sobre la misión de los mismos (razón de ser, fines del mismo) y la visión (como deberá desarrollarse en el futuro), a fin de que los objetivos y proyectos a desarrollar se ajusten a las definiciones de estos aspectos y no escapen en cualquier dirección.

Esto obligará a desarrollar una planificación distinta a la tradicional, una planificación adaptati-

va, que permita adecuar los objetivos a desarrollar y las estrategias para alcanzarlos a la variabilidad del entorno y de las demandas de la sociedad, a fin de asentar su propia legitimidad.

2º) Exigirá la adecuación de las normas internas reguladoras de los procedimientos de ejecución y modificación presupuestaria y de control de la actividad económico financiera a los nuevos principios, a fin de posibilitar el cambio cultural que pretende el marco general expuesto.

En particular, se debe profundizar en la dotación de una mayor capacidad de autogestión a los distintos Departamentos, Organismos y Entes, a fin de que éstos puedan desarrollar su gestión con suficiente flexibilidad, favoreciendo su propia capacidad de decisión sobre los medios instrumentales con los que cuentan para el desarrollo de sus fines. Esta mayor autonomía presupuestaria de los centros gestores es la que corresponde a la mayor exigencia de eficacia y de responsabilidad en su actuación que consagra la LGP.

Una lectura simple de nuestra normativa autonómica dedicada a estos aspectos evidencia un cierto estilo paternalista en la configuración de los distintos procedimientos de ejecución y modificación presupuestaria, en los que la autonomía de los centros gestores para alcanzar sus objetivos se encuentra en exceso condicionada por la intervención de los distintos órganos de la Consejería competente en materia de hacienda.

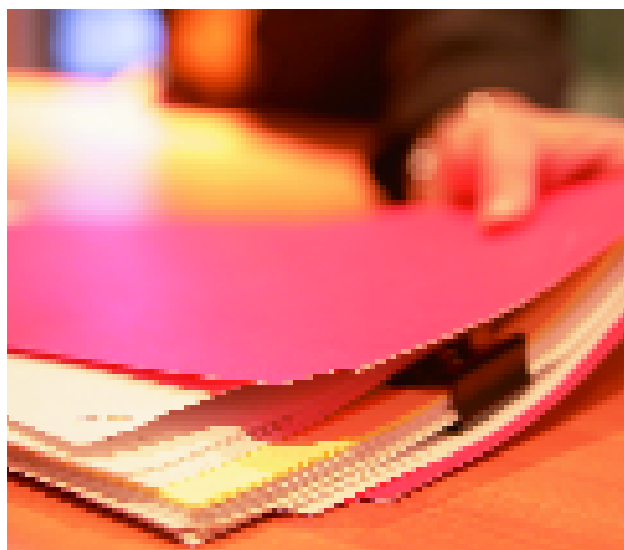
Asimismo, en el diseño de los criterios gubernamentales dirigidos a cada área de gastos debe tenerse en cuenta las singularidades que presenta cada ámbito organizativo y sectorial: aplicar los mismos criterios generales y rígidos para todo el sector público en un área de gastos determinada implica desconocer que en el mismo coexisten distintas realidades organizativas, con distintos niveles de recursos humanos e

instrumentales y podrían impedir que en determinados ámbitos se pudieran remover los obstáculos que impiden una gestión eficaz o de calidad. En este punto, parece oportuno perturbar el orden establecido y detenerse a reflexionar sobre el dogma imperante en los últimos años en la política presupuestaria: “evitarás el incremento de los gastos de personal sobre todas las cosas”

El cumplimiento del principio básico de la estabilidad presupuestaria no tiene por qué (es más, a mi juicio, no debe) efectuarse siempre y ante todo mediante una contención de los gastos de personal.

Si participamos de la concepción de que las personas son el activo más valioso de cualquier organización, el gasto en éste concepto debe verse como una “inversión”, e incluso, en ocasiones, como un elemento que permita garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos.

Las personas que trabajan en la Administración tienen la responsabilidad de la ejecución y desarrollo de las políticas públicas. “Son los empleados públicos los que con su dedicación y prepara-



¹ *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*. Ministerio de Administraciones Públicas, febrero de 2000.

ción se convierten en factor crítico para el logro de una Administración más ágil y más eficaz”¹. Un incremento de la eficacia y calidad de los servicios públicos que se presten en áreas deficitarias de recursos humanos puede precisar un incremento en los gastos de personal en las mismas. Por tanto, y sin perjuicio de que la redistribución de efectivos desde áreas sobredimensionadas hacia áreas deficitarias se configure como un elemento estratégico de primer orden para adaptar la organización a las necesidades que en cada momento demande la sociedad (si algún día se logran vencer las resistencias que impiden su utilización); dentro del marco financiero del que disponga cada centro gestor la decisión de incrementar el capítulo de gastos de personal a costa de otros capítulos debería formar parte de su autonomía presupuestaria para alcanzar los fines previstos.

3º) Requiere una profundización en la técnica de la presupuestación por objetivos, de una contabilidad analítica que proporcione información sobre el coste de los servicios públicos y de formación en la evaluación de las políticas públicas.

Agrupo estos tres aspectos en este apartado, debido a que su impulso corresponderá principalmente a la Consejería competente en materia de hacienda.

La búsqueda de técnicas para la medición de la gestión pública desde la óptica presupuestaria y contable ha sido una constante en el transcurso del tiempo. Así se ha ido evolucionando desde el presupuesto tradicional, de medios, a otros modelos de presupuestación por objetivos. Uno de estos enfoques es el “Presupuesto por Programas” (*Planning Programing Budgeting System – PPBS*) introducido en la Administración española por la Ley General Presupuestaria de 1977, si bien fue en la Ley de Presupuestos Generales de 1984 cuando se produjo su aplicación por primera vez.

Sin embargo, veinte años después aún no pode-

mos hablar de una verdadera implantación de esta técnica presupuestaria. El hecho de que hasta ahora no se hayan establecido unos verdaderos objetivos, ni fijado los indicadores que permitan medir realmente el cumplimiento de los programas, cuestionan la credibilidad de que se produzca una verdadera asignación de recursos según los fines, habiéndose instalado el debate principal en la negociación interna sobre los incrementos presupuestarios. Asimismo, se ha favorecido la creación de una apariencia de buena gestión cuando son agotados al final del ejercicio todos los créditos presupuestados, con independencia de su vinculación con el logro de los objetivos asignados. La nueva Ley General Presupuestaria parece hacer hincapié en la corrección de estas deficiencias. Así, recoge en su artículo 27 que el presupuesto y sus modificaciones contendrán información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento de los principios y reglas que los rigen y de los objetivos que se proponga alcanzar.

Asimismo, contempla en su art. 29 la obligación de los centros gestores de desarrollar Programas plurianuales en los que se establezcan:

- a) los objetivos plurianuales expresados de forma objetiva, clara y medible a alcanzar en el período, estructurados por programas o grupos de programas.
- b) La actividad a realizar para la consecución de los objetivos.
- c) Los medios económicos, materiales, y personales necesarios con especificación de los créditos que, para el logro de los objetivos anuales que dichos programas establezcan, se propone poner a disposición de los centros gestores del gastos responsables de su ejecución.
- d) Las inversiones reales y financieras a realizar.
- e) Los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

En los artículos 69, 70, 71 y 72 profundiza la LGP en la gestión por objetivos y en las facultades de impulso y coordinación que se atribuye al Departamento competente en materia de Hacienda en la evaluación de las políticas de gasto.

4º) Hace más que nunca necesario introducir, en la dirección y gestión de los recursos humanos cambios que favorezcan su adecuación a los principios y prácticas comúnmente aceptadas en la moderna gestión.

De manera prioritaria, este enfoque de la gestión orientada a los resultados se debe impulsar con un liderazgo motivador basado en la ética del servicio público, e incentivar, mediante la implementación de un sistema de evaluación del rendimiento que premie el distinto nivel de consecución de los objetivos.

Del mismo modo, se deberá profundizar en la aplicación práctica del principio de responsabilidad profesional. La capacidad de autogestión que en los párrafos anteriores se reclama para los centros gestores encontraría en la exigencia de responsabilidad profesional su complemento necesario, sin necesidad de introducir en los procedimientos intervenciones preventivas de los órganos de seguimiento o control presupuestario, de forma generalizada.

Así pues, dependerá en gran medida del desarrollo de estas previsiones el que el ejercicio de la función de control interno a realizar por la Intervención General sirva para retroalimentar a la organización, suministrando información derivada de la evaluación de la gestión y del cumplimiento de los objetivos asignados y efectuando recomendaciones de mejora.

En este contexto, podemos vislumbrar que el ejercicio de la función de control interno tendrá las siguientes características:

a) Se desarrollará fundamentalmente con posterioridad a que se origine el gasto, mediante el control financiero permanente.



b) Al modular su aplicación, se deberá tratar de buscar un equilibrio entre las garantías que aseguran que no se producirán desviaciones de la legalidad y la flexibilidad necesaria para dotar de eficiencia, eficacia y calidad a la gestión administrativa.

c) Deberá tener un enfoque sistémico, esto es, los distintos aspectos objeto de control deberán analizarse como partes que se interrelacionan entre sí a través de una estructura que se desenvuelve en un entorno determinado.

d) Planteará una visión inter y multidisciplinaria para analizar al órgano objeto de control de una manera integral, a fin de poder detectar, con la amplitud requerida, tanto la problemática como los procesos de cambio necesarios a nivel humano, de recursos y procesos.

e) Se deberá apoyar en sistemas de información tanto para extraer y consolidar la información que precisa como para efectuar el seguimiento temporal de las recomendaciones que efectúe y la subsanación de los defectos que advierta.

Como conclusión, puede decirse que la nueva LGP supone un avance en la adecuación del marco regulador de la gestión económica y financiera de la Administración Pública al objeto de convertirla en una organización preparada para el cambio constante, en permanente proceso de medición y mejora, en constante adaptación a los fines que en cada momento irá demandando la sociedad. De las personas