

Problemática de la auditoría operativa sobre programas presupuestarios



Ignacio Cabeza del Salvador

Auditor de la Cámara de Comptos de Navarra / Nafarroako Kontuen Ganbara

La Cámara de Comptos inició en 1992 -en concreto, en el *Informe de las Cuentas Generales del Gobierno de Navarra 1991-* diversos trabajos relativos a la fiscalización de programas presupuestarios del Gobierno de Navarra para verificar si la gestión de los recursos públicos, además de los aspectos propios de auditoría de regularidad, se rigen por los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Transcurridos cuatro años desde el inicio de esa actividad, creemos conveniente recapitular y reflexionar tanto sobre la técnica de presupuestación por programas aplicada por el Gobierno de Navarra como sobre los resultados obtenidos en el proceso de fiscalización. Todo ello orientado hacia un futuro en que los mecanismos presupuestarios de racionalidad económica han de

Al objeto de verificar el cumplimiento de los aspectos formales que teóricamente deben reunir los programas presupuestarios, la Cámara de Comptos de Navarra ha realizado un análisis sobre su presentación dentro de los Presupuestos Generales del Gobierno de Navarra en el periodo 1992-1995, habiéndose obtenido las siguientes conclusiones:

✘ En nuestra opinión, el presupuesto del Gobierno de Navarra se estructura en un número elevado de programas (una media de 82 por ejercicio), lo que dificulta su diseño, aplicación y seguimiento. Determinados programas tienen más el carácter de proyectos o subprogra-

mas que propiamente de programa presupuestario. Por otra parte, alrededor del 18 por ciento de estos programas podríamos clasificarlos de *apoyo* o de prestación de servicios al resto de programas.

✘ En cuanto a los requisitos formales de todos los programas en el periodo 1992-1995, en el cuadro siguiente se recogen, en porcentaje, el grado de cumplimiento de los mismos:

REQUISITOS	% GRADO DE CUMPLIMIENTO			
	1992	1993	1994	1995
Unidad responsable	100	100	100	100
Situación a corregir	62	68	67	67
Objetivos y acciones	98	99	99	99
Indicadores	68	66	65	65
Medios personales	86	88	89	89
Recursos asignados	7	21	28	28
Normativa básica	65	68	71	71

○ El 33% de los programas no definen cuál es la situación que pretenden corregir o sobre la que desean influir, si bien, de alguna manera, esta insuficiencia se compensa con la definición de objetivos y acciones a desarrollar, aspecto éste último cumplimentado prácticamente por un 100 por cien de los programas.

○ El 35% de los programas no contienen indicadores para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos

○ Un 29% de los programas no indica la normativa básica que regula su actividad.

✘ De los programas revisados específicamente en el periodo 1992-1995 al objeto de analizar su evolución, el 55 por ciento no experimen-

tan en su presentación ninguna alteración significativa; es decir, mantienen básicamente idéntica la situación a corregir, objetivos, indicadores y recursos humanos a lo largo de los cuatro años revisados. En definitiva, anualmente no se ha modificado o adaptado el contenido de su presentación. En el resto de programas, las modificaciones más significativas se han dado en actualizaciones de indicadores y en adecuación de los recursos humanos como consecuencia de reorganizaciones administrativas.

✘ La información que contiene la Cuenta General sobre la ejecución de los programas se limita, en general, a una mera reseña sobre su grado de cumplimiento o ejecución pero exclusivamente desde la clasificación económico-orgánica, sin que se aporte información tanto sobre el nivel de consecución de los objetivos previstos como del análisis, en su caso, de las desviaciones producidas.

En definitiva, en los cuatro años analizados y en relación con el cumplimiento de los requisitos formales, esenciales para una correcta aplicación de la técnica del presupuesto por programas, se observa:

▲ Incumplimiento de determinados aspectos esenciales entre los que destaca la ausencia de indicadores y de un correcto seguimiento.

▲ Una falta de evolución y mejora en el cuatrienio que se traduce, lógicamente, en un estancamiento de la situación. El mismo diagnóstico sería aplicable respecto a la calidad y cantidad de información que sobre su ejecución contiene la Cuenta General,

puesto que ésta se limita exclusivamente a la clasificación económico-orgánica, sin entrar, en general, a valorar aspectos de economía, eficiencia y eficacia.

Conclusiones de los informes de fiscalización de programas presupuestarios

Desde 1992, la Cámara de Comptos de Navarra ha realizado la fiscalización de 21 programas presupuestarios cuyas conclusiones, desde la óptica de la auditoría operativa, son las siguientes:

* Según la Ley Foral de Hacienda Pública, todo gasto se presentará de acuerdo con la triple clasificación económica, orgánica y funcional. En consecuencia, y a los efectos del sistema implantado, tienen la misma consideración los gastos de actividades de apoyo, y los de la administración reguladora, que los de producción de bienes y servicios públicos o administración modular.

En resumen, se ha pretendido presupuestar por programas toda la actividad realizada por el Gobierno de Navarra sin distinción de su naturaleza o función, lo que ha dificultado su implantación y ha conducido al final a una dispersión de medios que ha hecho olvidar el objetivo principal: introducir mecanismos de racionalidad en la gestión pública.

* Los programas diseñados responden, en general, a una unidad orgánica (normalmente, un servicio) de la estructura general del Gobierno de Navarra. Ello permite que coexistan progra-

El sistema de presupuestos por programas está más preocupado en el control contable y legal que en el control de gestión

mas que contienen actividades heterogéneas junto con programas que no tendrían suficiente contenido o actividad.

Conclusión: la programación se ha materializado de acuerdo con el organigrama existente y no de la función o actividad desarrollada.

* Las unidades ejecutoras del programa no siempre conocen o han recibido información del programa, objetivos e indicadores asignados a su unidad.

Es decir, la filosofía de la presupuestación por programas no ha sabido despertar inquietud en los responsables de su ejecución y, en definitiva, no se ha integrado dentro del proceso normal de la gestión pública.

* En relación con los objetivos e indicadores, hay que señalar que:

- Los objetivos no están encuadrados en un proceso de planificación a medio y largo plazo, aspecto éste consustancial con el presupuesto por programas.

- Se definen de forma muy general, reflejan actividad puramente administrativa y no siempre son susceptibles de medi-

ción, por lo que se hace muy difícil su evaluación.

- Los indicadores señalados se definen de forma imprecisa y no siempre presentan una relación clara con los objetivos a los que están ligados.

- Los objetivos e indicadores, en general, no están relacionados con los créditos presupuestarios del programa ni se adaptan a las modificaciones parlamentarias y presupuestarias.

Por tanto, los objetivos e indicadores no se constituyen en los instrumentos de gestión y de control que demanda una correcta presupuestación por programas.

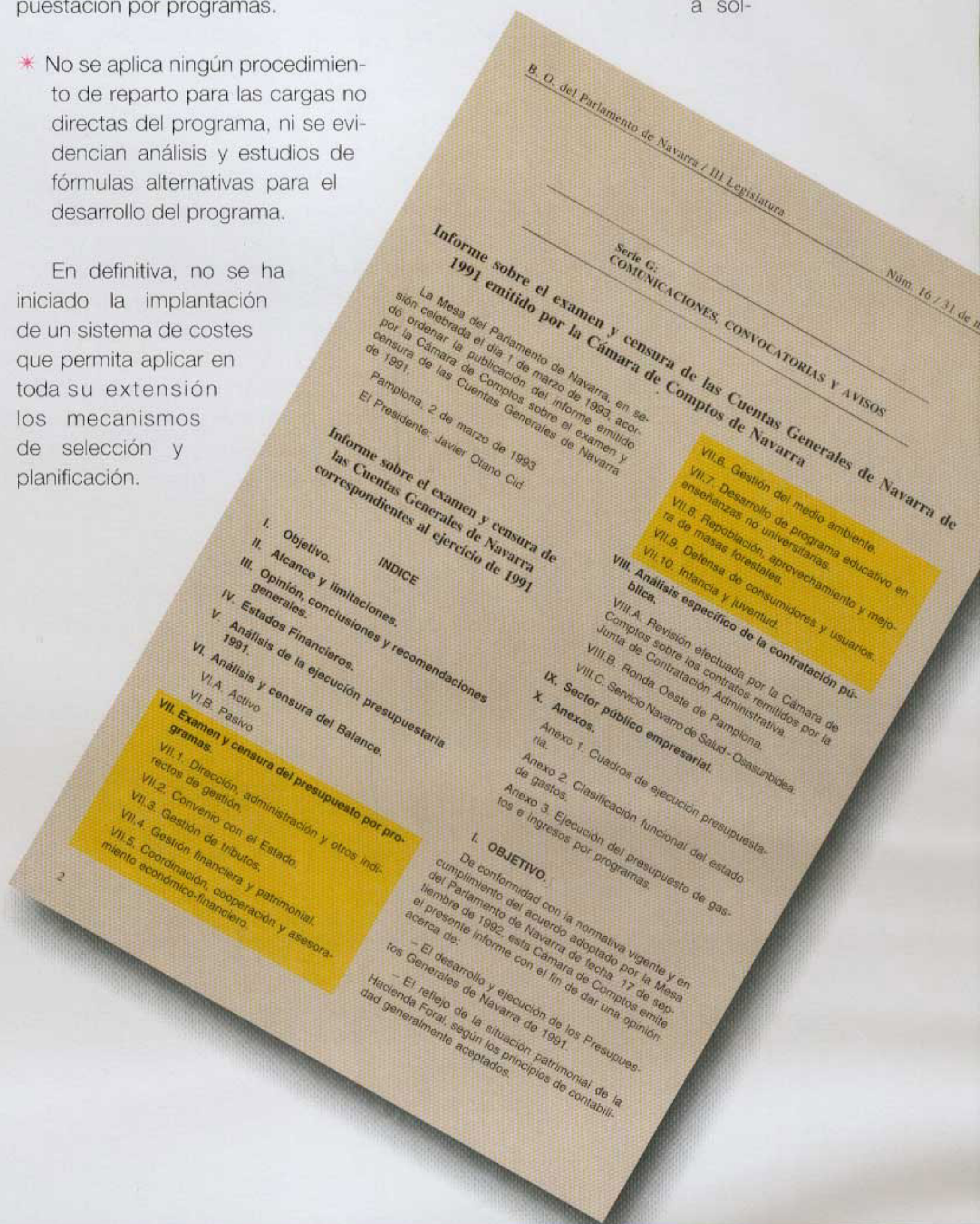
* No se aplica ningún procedimiento de reparto para las cargas no directas del programa, ni se evidencian análisis y estudios de fórmulas alternativas para el desarrollo del programa.

En definitiva, no se ha iniciado la implantación de un sistema de costes que permita aplicar en toda su extensión los mecanismos de selección y planificación.

* No se realiza un seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos y de análisis de las desviaciones, en su caso, producidas. Por otra parte, tampoco existe un sistema normalizado que refleje su ejecución y sea aplicable a todos los programas del Gobierno de Navarra.

Una adecuada y racional gestión de recursos públicos no puede entenderse sin el análisis y revisión posterior de las incidencias producidas en su ejecución.

* No ha existido una unidad administrativa dedicada específicamente a la implantación de los programas, a sol-



ventar la problemática técnica que emana de su aplicación y a elaborar normas y procedimientos uniformes para facilitar la labor al resto de unidades implicadas.

Un cambio de la magnitud del comentado hubiera requerido una adecuada planificación tanto en la fase de implantación como en la de seguimiento y adaptación.

Como conclusión: el sistema de presupuesto por programas aplicado por el Gobierno de Navarra ha devenido en un procedimiento meramente formal contable-presupuestario, incompleto, complejo, que no es considerado como un instrumento de gestión por los responsables y que constituye algunas veces una carga más de naturaleza procedimental de obligado cumplimiento. En definitiva, es un sistema más preocupado por el seguimiento de los gastos e ingresos presupuestarios que en los resultados obtenidos, más preocupado en el control contable y legal que en el control de gestión.

Para terminar este apartado nos parece oportuno transmitir un resumen, dado su interés, de la opinión de Barea-Dizy (1994) acerca del teórico fracaso de la implantación del presupuesto por programas en la Administración Central y que en gran medida coincide con lo ocurrido en la Administración de la Comunidad Foral. En concreto, afirma como causas las siguientes:

- ✘ La organización de la Administración no es la adecuada, ya que prima los aspectos burocráticos sobre los gerenciales.
- ✘ El sistema de gestión es obsoleto, no existiendo una mentalidad empresarial y estando más preocupados por el proceso que por el producto.

- ✘ No se han definido de manera operativa los objetivos, ni existe un sistema de seguimiento de los programas ni se analizan, lógicamente, las desviaciones producidas.

- ✘ No existen procesos que permitan evaluar los resultados obtenidos con las políticas de gasto público.

- ✘ Los recursos humanos no se encuentran integrados en el nuevo sistema de gestión pública.

En definitiva: el presupuesto por programas aplicado no ha sido el instrumento adecuado para definir las distintas políticas, asignar prioridades y distribuir los recursos disponibles entre las actividades competitivas.

A mayor abundamiento, el profesor Veciana (1995) señala como "errores, trampas o resistencias" más frecuentemente observados en la implantación o cambio de un sistema de dirección en una organización (tanto pública como privada) los siguientes:

- ✧ Pensar que nuestra organización es diferente.
- ✧ Aplicar sólo una parte de la metodología y herramientas del nuevo sistema.
- ✧ Implantar la nueva técnica sin abordar simultáneamente el cambio de actitudes y de cultura.
- ✧ Falta de continuidad en la implantación del sistema.

Por contra, señala como *factores de éxito* los siguientes:

- ✧ El éxito de un cambio de sistema de dirección depende de la voluntad de querer conseguir dicho



cambio por el responsable supremo de la organización.

- * La implantación supone un cambio de cultura organizativa.

- * El cambio de cultura anterior no ha de resultar de una acción independiente sino que debe darse simultáneamente con la explicación e implantación del nuevo sistema.

Reflexiones finales

En este apartado, partiendo de los conclusiones anteriores e introduciendo otros aspectos igualmente de interés, se pretende emitir un conjunto de reflexiones sobre el sistema de presupuestación aplicado por las Administraciones Públicas dentro del contexto de la actual situación de las finanzas públicas y de los escenarios presupuestarios.

- * El presupuesto por programas debería constituir el instrumento de guía de la acción pública. Ahora bien, en la actualidad, la institución presupuestaria:

- * No ha tenido o ha perdido su componente de planificación estratégica o a largo plazo.

- * No sirve, en general, como instrumento para disciplinar la actuación pública.

- * No se utiliza como un proceso de selección entre diversas alternativas para elegir la más racional.

- * La introducción de nuevos sistemas presupuestarios no implica necesaria y automáticamente una modificación de la capacidad de gestión, organización y comportamientos sino que se requiere, ade-

más de la propia actuación normativa, la existencia de voluntad reformadora y un cambio cultural en la dirección y política de personal al objeto de transformarse, tal como señala Sánchez Revenga (1994), de "administradores de los gastos públicos a gestores de servicios públicos".

- * Parte del fracaso de la presupuestación por programas podría encontrarse en la ausencia de mecanismos de estímulo para la mejora de resultados en las distintas unidades. Esto se podría superar con una mayor implicación del personal en la fijación de objetivos y un modelo retributivo que tuviera en cuenta tanto la responsabilidad como el rendimiento.

- * De acuerdo con Torres Pradas (1995), parece que se está abandonando en los distintos países la aplicación mimética global de las herramientas presupuestarias provenientes del sector privado, en particular, el presupuesto por programas y el de base cero. Se explica este hecho, en parte, por la precipitación seguida en su implantación, por su complejidad y por la carencia de una estructura sólida organizativa en la Administración.

- * Ahora bien, el abandono de las herramientas anteriores no implica que las administraciones no opten por la búsqueda de la racionalidad en la gestión pública, y en particular de su eficacia. Para ello, se están aplicando determinados aspectos o técnicas incluidas en las mismas, tales como la *evaluación y seguimiento de objetivos* o el *Presupuesto en base cero limitado*, con la ventaja de que requieren menos esfuerzos en su implantación ya que obvian parte de los procesos complejos que demandaban las técnicas presupuestarias citadas anteriormente.

El presupuesto por programas no ha sido el instrumento adecuado para definir políticas, asignar prioridades y distribuir recursos

Al respecto, conviene señalar la Orden de 24 de marzo de 1995 del Ministerio de Economía y Hacienda por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado 1996 donde se diseña, dentro del rigor presupuestario que demanda el Plan de Convergencia, unas directrices relativas a:

- * Validar las necesidades y eficacia de los actuales programas, es decir, justificar su mantenimiento en el presupuesto.

- * Determinar el coste presupuestario mínimo para realizar o ejecutar el programa seleccionado.

- * Valorar la conveniencia de suprimir determinados programas cuando no puedan dotarse de los créditos presupuestarios suficientes.

Posteriormente cada centro deberá presentar sus propuestas con diferentes niveles de esfuerzos para alcanzar los objetivos previstos a una *Comisión de Análisis de Programas* que determinarán las dotaciones presupuestarias de cada programa.

Igualmente, contiene la citada norma el mantenimiento o plena validez del sistema de seguimiento de los objetivos de los programas establecido en 1992, en el que entre otros aspectos, destaca la existencia de informes de seguimiento tanto del centro gestor como de la Intervención General.

En definitiva, sería conveniente que los responsables del conjunto de las Administraciones Públicas consideraran y replantearan las siguientes cuestiones básicas:

☆ La adecuación y razonabilidad de los actuales programas y políticas de gasto (incluidos los gastos fiscales) al objeto de verificar la consecución de los objetivos perseguidos en la sociedad y los efectos producidos en los grupos de la población a los que teóricamente van dirigidos.

☆ La necesidad de introducir con carácter permanente los procesos de validación de gastos, mediante la aplicación de mecanismos de análisis y estudios de alternativas a las políticas de gasto público.

☆ Aplicar la presupuestación por objetivos exclusivamente a actividades productoras de bienes y servicios públicos, olvidándose de las de apoyo y de las de regulación o emisión de normas, las cuales mediante procedimientos sencillos de reparto podrían imputar, en su caso, sus gastos a las primeras.

☆ Estudiar el diseño de un sistema de gestión por objetivos o de evaluación de objetivos, que implique mecanismos de libertad de gestión, señalamiento de responsabilidades y establecimiento de recompensas por rendimientos y resultados alcanzados.

☆ La implantación de este sistema de evaluación debería hacerse de forma gradual, preparando al personal adecuadamente y creando una unidad responsable de su implantación. Esta unidad se encargaría igualmente de diseñar los procedimientos normalizados precisos, fundamentalmente todo lo relativo a su seguimiento.

*Los programas
presupuestarios
deberían
constituir el
instrumento guía
de la acción
pública*

☆ Establecimiento de una mayor transparencia en todo el proceso, tanto en la fase de presupuestación como en la de liquidación de los Presupuestos.

☆ Redefinir en este proceso cuál es el papel a desarrollar por la Intervención General, como unidad de apoyo y de control interno.

☆ Procurar la implicación de todos los estamentos públicos, en particular de los órganos legislativos.

Por último, conviene resaltar la conclusión más significativa de los IV Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo (1994) que afirmaba:

"... la necesidad de realizar fiscalizaciones de programas desde una perspectiva de eficiencia, eficacia y economía. Las limitaciones actualmente existentes para ejecutar este tipo de revisiones no deben actuar de freno [para su realización]...". ■

Bibliografía

- BAREA, J. y DIZY, M.D. (1995): *¿Está el Estado Español en quiebra?*. Encuentro Ediciones, Madrid, 1995.
- COMISIÓN DE FORMACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO DEL ESTADO ESPAÑOL (1994): *Conclusiones de los IV Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo*. Ed. Cámara de Comptos de Navarra-Comisión de Formación de los OCEX. Pamplona, 1994.
- SÁNCHEZ REVENGA, J. (1994): Algunas consideraciones sobre el Gasto Público y sus sistemas de gestión. *Hacienda Pública Española* nº 2/1994.
- TORRES PRADAS, L. (1995): La fiscalización de los programas presupuestarios de las Administraciones Públicas. *Presupuesto y Gasto Público* nº 15/1995.
- VECIANA VERGÉS, J.M. (1995): Cultura directiva y sistema de dirección como instrumento de modernización de las Administraciones Públicas. *Hacia una nueva Gestión Pública-III Encuentros de Gestión de las Administraciones Públicas en Aragón*. Ed. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, 1995.