

# Los doce atributos de la eficiencia



**Manel Casas i Campo**

Jefe de Gabinete del Síndic Major de la Sindicatura de Comptes de Catalunya

## **Comunicación y verificación de la información sobre la eficiencia**

Es generalmente aceptado que la responsabilidad de comunicar la información sobre la eficiencia de los servicios públicos recae sobre los responsables de la gestión de estos servicios. El gestor de un ente público es quien mejor puede informar sobre éste y quien mejor puede evaluar su eficiencia, ya que es quien mejor lo conoce.

En las prácticas tradicionales de la comunicación de la información financiera las responsabilidades están bien definidas; los gestores dan la información y los auditores la verifican. El rol de los auditores es el de aportar un elemento de credibilidad a las declaraciones de los gestores sobre los resultados y la situación financiera del organismo. Así mismo, el papel de los auditores respecto a la información sobre la eficiencia comunicada por la dirección del organismo debe ser idéntico al adoptado en la auditoría financiera.

## **Dimensiones de la eficiencia**

La información financiera se basa en los estados financieros formulados según los principios contables generalmente aceptados. Una evaluación de la eficiencia global del organismo siempre será subjetiva pero, a pesar de ello, es posible obtener informaciones y explicacio-

nes objetivas de cada uno de sus componentes.

Los componentes o atributos de la eficiencia han sido formulados por la *Canadian Comprehensive Auditing Foundation* y los reproducimos a continuación:

### **FIABILIDAD**

#### **1. Resultados financieros**

Fiabilidad de la contabilidad de ingresos y gastos, así como de la evaluación del activo, del pasivo y del patrimonio, y de la liquidación presupuestaria.

Aspectos que debe recoger la memoria:

- Conclusiones de la auditoría financiera
- Tendencias del endeudamiento
- Pasivos contingentes
- Gastos sin consignación presupuestaria
- Cualquier otro aspecto que pueda afectar significativamente a la viabilidad financiera y situación patrimonial.

#### **2. Control y comunicación de resultados**

Medida en la que los principales problemas relativos a los resultados obtenidos son descubiertos, controlados y comunicados por el mismo ente auditado.

Aspectos que debe recoger la memoria:

- Información económico-financiera que se suministra a los diferentes usuarios
- Divulgación de la memoria anual

#### **3. Protección de los activos**

Medida en la que los elementos importantes del activo como los inmovilizados, las fuentes de suministros, los bienes, el personal clave, los acuerdos y los dosieres o informaciones importantes son salvaguardados al objeto de que el organismo esté protegido con el peligro de pérdidas, que pudieran amenazar su éxito, su credibilidad y hasta su existencia.

Aspectos que debe recoger la memoria:

- Existencia de registros
- Seguros
- Sistemas de seguridad contra pérdidas y sustracciones
- Documentos e información confidencial

### **OPERATIVIDAD**

#### **4. Entorno del trabajo**

Medida en la que el organismo proporciona un ambiente de trabajo conveniente a sus funcionarios, ofrece ocasiones de perfecciona-

miento y promoción y fomenta el espíritu de equipo, la iniciativa y la seguridad.

Aspectos que debe recoger la memoria:

- Seguridad laboral y condiciones del centro de trabajo
- Formación y promoción del personal
- Absentismo laboral
- Incentivos al personal

### 5. Capacidad de adaptación

Medición de la capacidad de un organismo para adaptarse a los cambios, como consecuencia de la financiación disponible, de las nuevas tecnologías, etc.

Aspectos que debe recoger la memoria:

- Cambios que se han hecho en el pasado

• Existencia de actividades alternativas

- Activos obsoletos
- Nivel de informatización
- Conocimiento de otros organismos similares

## RESULTADOS

### 6. Costes y productividad

Medida para evaluar la relación entre *inputs* y *outputs*.

Aspectos que debe recoger la memoria:

- Costes de los *outputs* y rendimientos de los servicios
- Implantación de la calidad en los servicios
- Comparación con otros entes del sector público y privado

### 7. Realización de los resultados previstos

Medida en que las finalidades y los objetivos han sido conseguidos.

Aspectos que debe recoger la memoria:

- Existencia de objetivos y grado de alcance de los mismos

### 8. Grado de satisfacción

Medida en que los usuarios de un programa o de una actividad juzgan que éste es satisfactorio.

Aspectos que debe recoger la memoria:

- Existencia de encuestas efectuadas a los usuarios
- Existencia de registros de quejas y reclamaciones



Fuente: Canadian Comprehensive Auditing Foundation

## 9. Efectos secundarios

Medida en que se suceden, intencionadamente o no, efectos secundarios positivos o negativos.

Aspectos que debe recoger la memoria:

- Decisiones políticas y sus impactos
- Los resultados de los efectos secundarios

## PROGRAMACIÓN

### 10. Orientación de la gestión

Medida en que los objetivos de un organismo, sus programas, su campo de actividad y la función de sus funcionarios son claros, bien asumidos y comprendidos y se reflejan en forma adecuada en sus planes, en su estructura, en la delegación de la autoridad y en los procesos de toma de decisiones del organismo.

Aspectos que debe recoger la memoria:

- Racionalidad de la estructura organizativa
- Existencia de objetivos bien definidos
- Existencia de manuales de procedimientos y de descripción de puestos de trabajo
- Cuadros de mando en los que se refleje la actividad de los servicios

### 11. Pertenencia

Medida en la que un programa o campo de actividad son necesarios, atendidos los problemas o condiciones a los que debe responder.

Aspectos que debe recoger la memoria:

- Concordancia entre los programas y actividades desarrolladas y las necesidades reales
- Variación de la demanda de servicios en los últimos años

## 12. Objetivos

Medida en la que la concepción de un programa o de sus principales componentes, y el nivel de esfuerzo desplegado, son lógicos en relación al objetivo específico a conseguir.

Aspectos que debe recoger la memoria:

- Definición clara y medible de los objetivos
- Existencia de evaluación de resultados y uso que se hace
- Razonabilidad entre medios empleados y resultados obtenidos
- Comparación de indicadores con otros organismos similares

### Metodología de las fiscalizaciones

Aunque, como hemos indicado anteriormente, los gestores de los organismos públicos son los responsables de comunicar la información sobre la eficiencia, en casos de ausencia de información o cuando ésta no sea correcta, los auditores, la pueden elaborar.

La metodología seguida por la Sindicatura de Comptes de Catalunya en este tipo está basada en esta técnica. La información sobre la eficiencia debería estar contenida en las Memorias formuladas por los gestores correspondientes. Al no haberse establecido unos componentes que proporcionen a los gestores de los entes públicos una guía para reunir informaciones, explicaciones y opiniones sobre la eficiencia, la información contenida en las Memorias es incompleta y en algunos casos irrelevante.

### Trabajo de Fiscalización

La fiscalización realizada en la Dirección General del Patrimonio de la Generalitat de Catalunya <sup>(1)</sup> se realizó tomando como base la Memoria anual de la Dirección General (DGP).

(1) Informe 27/94-SM.

En esta Memoria figuraban los distintos servicios con los objetivos fijados, el grado de realización y otros datos. El trabajo de la Sindicatura consistió en verificar la información sobre la eficiencia contenida en la citada Memoria y completar, en lo posible, la información que faltaba sobre los atributos de la eficiencia.

Utilizando esta técnica se constataron los siguientes hechos:

### FIABILIDAD

#### 1. Resultados financieros

La Dirección General del Patrimonio (DGP) no tenía autonomía presupuestaria; al estar configurada como un ente operativo del Departamento de Economía y Finanzas (DEF) su presupuesto es gestionado por éste.

En el bienio anterior a la Memoria se presupuestaron 140 MPTA, para la realización del Inventario General. Por diversas razones únicamente se gastaron 45,3 MPTA.

#### 2. Control y comunicación de resultados

La emisión por los servicios de la DGP de informes mensuales en los que se reflejaba su actividad, daba a la Dirección una visión global y una herramienta de control.

#### 3. Protección de los activos

No se tenía la seguridad de que en el archivo de patentes y marcas figuraban todas las que estaban vigentes.

No existía un registro general de concesiones administrativas de servicios de la Generalidad a terceros. Por lo general cada departamento concedía, gestionaba y controlaba las suyas.

Había duplicidad de ficheros de inmuebles.

Así mismo había aplicaciones informáticas de bienes muebles y el parque móvil a nivel de la Generali-

dad que no estaban actualizadas ni eran fiables; esto obligó a la DGP a la creación de un fichero paralelo en el que constaban todos los vehículos.

Todos los contratos de seguros debían ser objeto de un informe favorable previo de la DGP de carácter vinculante. Se detectó una empresa pública que no había cumplido este requisito.

Las copias de seguridad de los programas informáticos se hacían con poca frecuencia.

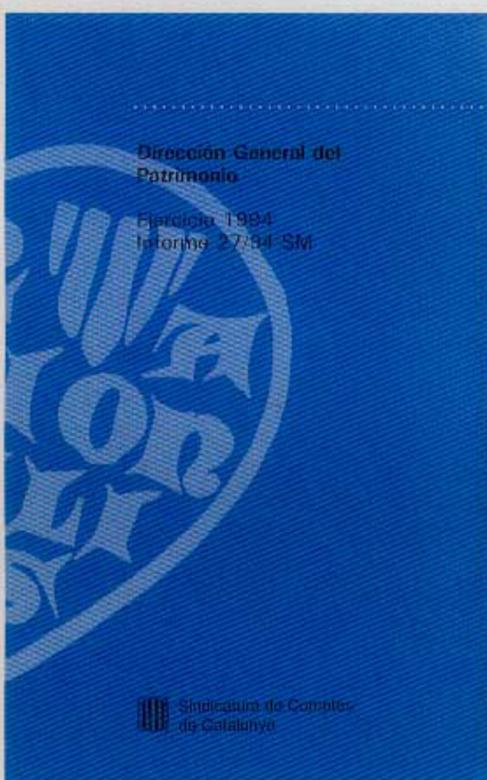
## **OPERATIVIDAD**

### **4. Entorno del trabajo**

No se obtuvo ninguna información negativa sobre el ambiente de trabajo a excepción de que la formación continua del personal era más bien escasa al no destinarse dotación presupuestaria suficiente.

### **5. Capacidad de adaptación**

Uno de los objetivos básicos del Programa de edificios administrativos de Barcelona "Platònic" era la liberación de locales con alquileres altos, pasando del alquiler a la propiedad. La DGP disponía de ofertas actualizadas de superficie ocupable.



Se puso en funcionamiento la Comisión Central de Suministros, y se convocaron concursos para la homologación de productos. La DGP disponía de un almacén que agilizaba las gestiones de recogida, redistribución y enajenación de bienes muebles no útiles para los departamentos.

## **RESULTADOS**

### **6. Costes y productividad**

La DGP, al adjudicar los seguros, contrastaba los costes de las cuatro pólizas globales que formalizaba, con el coste que se pagaría en el caso de contratarse por cada unidad administrativa.

### **7. Realización de los resultados previstos**

El objetivo de la DGP para 1994 de "impulsar una actuación determinante tendente a conseguir la redacción de una nueva Ley del Patrimonio, a pesar de las dificultades que pueda representar", no se estaba cumpliendo, ya que no se elaboró el borrador definitivo de la Ley.

Los objetivos establecidos en el Plan de actuación del ejercicio de 1994 para optimizar el gasto de la DGP, se consiguieron.

Sólo había un 5% de los datos, introducidos en la base de datos del parque inmobiliario, los cuales correspondían al Departamento de Trabajo. El objetivo fijado para 1994 de "extender el sistema al resto de Departamentos" no se cumplió.

La Memoria no recogía una evaluación del Programa "Platònic", ya que había transcurrido poco tiempo para hacerla.

El objetivo fijado para 1994 de "impulsar la creación de un Comité Técnico inmobiliario", estaba a punto de conseguirse.

Uno de los objetivos de la DGP para 1994 era "solucionar las herencias intestadas que han quedado retenidas a causa de la indefinición

jurídica existente hasta hace poco". A la hora de redactar el informe, el proyecto de Decreto de creación de la Junta Distribuidora de Herencias, que es quien debe resolver las herencias intestadas, estaba paralizado.

El objetivo fijado para 1994 de "tramitar la propuesta de decreto sobre la gestión del parque inmaterial" no se cumplió.

Mediante acuerdo del Consejo Ejecutivo se realizó un estudio sobre la conveniencia y oportunidad de la creación de un Parque Móvil de la Generalitat. La DGP, recogiendo sus recomendaciones, elaboró un proyecto de Decreto de creación del Servicio de Gestión del Parque Móvil que seguía pendiente de aprobación.

El Consejo Ejecutivo acordó, "la realización de un estudio sobre la situación actual de los organismos autónomos y entidades públicas de la Generalitat" a fin de proceder a su racionalización. Debido a la falta de medios el estudio mencionado no se ha realizado. El control de estos entes por parte de la DGP era débil.

Un objetivo para el ejercicio de 1994 era estudiar la siniestralidad con objeto de desarrollar un sistema de prevención de riesgos eficaz. Se tenían datos completos de la Administración de la Generalitat pero no de las entidades autónomas, empresas públicas y entidades gestoras.

### **8. Grado de satisfacción**

La DGP no evaluaba el grado de satisfacción de los departamentos y entes de la Generalitat por los servicios que les proporciona.

La DGP controlaba la calidad de las prestaciones de las Mutuas. El último control de calidad relativo a las prestaciones de las Mutuas hacia dos años que se había efectuado mediante una encuesta a los jefes de personal de los departamentos.

## 9. Efectos secundarios

El hecho que los datos del inmovilizado contenidos en los registros de la DGP eran, en algunos casos, incompletos y no contrastados, unido a la falta de funcionamiento del Servicio de Contabilidad Patrimonial y a la falta de definición de criterios de valoración generales del inventario, cuestionaban la fiabilidad de las cifras del inmovilizado reflejadas en los estados financieros de la Administración de la Generalitat.

## PROGRAMACIÓN

### 10. Orientación de la gestión

El organigrama que figuraba en la Memoria, no se correspondían a la realidad funcional.

El Servicio de Asesoramiento Patrimonial dependía orgánica y funcionalmente del Departamento de Economía y Finanzas. Su función era asesorar jurídica y específicamente a la DGP. Este hecho generaba retrasos en la tramitación de los informes encargados por la DGP.

El Reglamento de la Ley del Patrimonio contemplaba la creación de un Servicio de Contabilidad Patrimonial dependiente funcionalmente de la Intervención General de la Generalitat, que permitiera determinar con total exactitud y en todo momento las magnitudes económicas de la gestión patrimonial. Este servicio no había sido puesto en funcionamiento.

### 11. Pertenencia

Todos los programas y actividades que ha revisado la Sindicatura tenían sentido para cubrir las necesidades para las que fueron iniciados, excepto la distribución a los departamentos que la DGP hacía de las notificaciones de denuncias, impuestos de circulación y otros documentos que le eran enviados por el Departamento de Presidencia. Este circuito provocaba que casi todas las denuncias pasaran a vía ejecutiva con el correspondiente recargo e impedían recurrir la sanción.

## 12. Objetivos

La DGP presentaba como programa algunas de sus actividades habituales. Por otro lado, algunos objetivos establecidos en los programas eran genéricos, sin cuantificar y no tenían indicadores, por lo que no eran verificables.

Para informar si los métodos escogidos para la realización de los programas y si los recursos dedicados eran lógicos en relación a sus objetivos específicos, debía procederse a la evaluación de la ejecución de los programas, lo cual, teniendo en cuenta las deficiencias explicadas, no fue posible. Únicamente en un programa de optimización del gasto podía darse una respuesta afirmativa.

## Bibliografía

- *Hacia una Administración pública más eficaz*, Sindicatura de Comptes de Catalunya (Ed.), Barcelona 1994, ISBN 84-393-3009-X, pp. 27-56: "La eficacia: La comunicación y el control de información sobre la eficacia en el sector público", Boisclair, J.P. (disponible también en inglés y en catalán).
- *Effectiveness Reporting and Auditing in the Public Sector*, Canadian Comprehensive Auditing Foundation, 1987, ISBN 0-919557-28-7 (disponible también en francés: *Efficacité - La communication et la vérification de l'information sur l'efficacité dans le secteur public*, Fondation canadienne pour la vérification intégrée, ISBN 0-919557-29-5)
- *Accountability, Performance Reporting, Comprehensive Audit - An Integrated Perspective*, Canadian Comprehensive Auditing Foundation, 1996, ISBN 0-919557-47-3 (disponible también en francés: *Reddition de comptes, rapports sur la performance et vérification intégrée-une vue d'ensemble*, Fondation canadienne pour la vérification intégrée, 1996, ISBN 0-919557-47-3)
- *Informe 27/94-SM, Dirección General del Patrimonio - Ejercicio 1994*, Sindicatura de Comptes de Catalunya (disponible también en catalán).

## Conclusiones

Consecuencia de la aplicación de los atributos de la eficiencia, son las constataciones antes expresadas. Puede suceder que alguno de los atributos no sea aplicable a un ente en cuestión, como también podría suceder que fiscalizando un determinado ente surgiera algún atributo específico, que no fuera ninguno de los 12 tipificados.

A la vista de las comprobaciones, cada usuario del informe puede evaluar la eficiencia global del ente fiscalizado. De la misma manera que en los informes convencionales a partir de estas constataciones se pueden formular las oportunas recomendaciones. ■