

# “Alguien debería asumir la labor de orientar al directivo publico sobre cómo mejorar su capacidad de gestión presupuestaria”

La Sindicatura de Comptes de la Generalitat de Valencia organizó el pasado mes de mayo unas jornadas con motivo del quince aniversario de su creación en las que se analizaron dos temas: La reforma presupuestaria y las herramientas informáticas. El primero de los temas fue abordado, entre otros, por el interventor del Estado Eduardo Zapico Goñi, experto de reconocido prestigio que desempeña su labor actualmente en la Oficina Nacional de Auditoría dependiente del Ministerio de Hacienda. AUDITORÍA PÚBLICA quiso aprovechar la ocasión para entrevistarle.

✓ **En su tesis doctoral titulada “La modernización simbólica del presupuesto público” usted analizó la reforma de los años ochenta. ¿Cómo ha evolucionado la técnica presupuestaria desde entonces?**

Yo creo que en los 90 se ha avanzado pero queda mucho camino por recorrer. Algunas de las últimas medidas han tenido un horizonte bastante limitado, con una perspectiva estrecha y han supuesto ahorros mínimos. Se han llevado a cabo unos planes de austeridad que han ocasionado no tanto el fomento de una mayor conciencia de coste, sino más bien una desmotivación del funcionario por la situación de deterioro y, en algunos casos penuria decimonónica en que desarrolla su labor, como por ejemplo en los servicios de justicia. La visión desde el punto de vista conceptual de la reforma del presupuesto se ha quedado estancada en la reforma de principios de los ochenta, es decir, la introducción de un presupuesto por programas y gestión por

objetivos. Aunque se han tomado medidas económicamente racionales como la privatización y de ciertas áreas y funciones del sector público empresarial y la liberalización de algunos sectores, en lo que se refiere a cambios en la gestión no se han apreciado planteamientos o modelos de reforma presupuestaria más allá de lo realizado a mediados de los ochenta, una reforma que se planteó de manera muy formal y centralizada.

✓ **¿Cree que el actual Gobierno acometerá una reforma de la gestión presupuestaria?**

Yo creo que este Gobierno tiene una oportunidad de abordar esta reforma de una manera seria y con más posibilidades de éxito. Y digo esto no solo por su mayoría absoluta y porque las nuevas tecnologías ofrecen un potencial hasta ahora inexistente, sino además porque se dan otras condiciones organizacionales importantes. Por ejemplo, creo que la integración de las funciones de control y presupuestación es más factible

ahora que en periodos anteriores. Es decir, la Dirección General de Presupuestos y la Intervención General están trabajando bajo una misma persona, que además conoce y tiene una larga experiencia en estas dos funciones esenciales, sin cuya integración es difícil que el ciclo presupuestario pueda mejorarse. Esa reforma no debería centrarse únicamente en un cambio legislativo, sino que habría que llevar a cabo otro tipo de iniciativas para que en todas y cada una de las fases de la gestión presupuestaria se consiga por fin prestar una mayor atención a los criterios de eficacia, eficiencia y economía. Incluso que estos criterios ya clásicos, obsoletos según palabras del propio presidente del Tribunal de Cuentas, se complementen con otros criterios más bien relacionados con la necesidad de mejorar la capacidad de adaptación del gestor ante los nuevos retos emergentes que se le están planteando hoy en día como la emigración o la ecología. Si se quiere mejorar la eficacia de los programas presupuestarios y de la gestión del gasto, hoy día es fundamental que se fomente la interacción personal, no sólo a través de fichas, entre Hacienda y el gestor; que se mejore la capacidad del gestor para hacer participar al ciudadano (usuario, empresario, ONG, grupos de interés, etc...) en el proceso de identificación y diagnóstico de nuevos problemas y planteando nuevas políticas públicas y estructuras organizativas; y, asimismo, complementar los sistemas de control actuales con otros más orientados al aprendizaje y desarrollo organizacional. En definitiva, se trata de abrir el marco de referencia más allá del reto representado por el significado "estrecho" o meramente técnico de la eficacia, eficiencia y economía para que el sector público tenga capacidad de adaptarse y responder a nuevos problemas.

✓ **Usted insiste en que el presupuesto es un procedimiento negociado entre Hacienda y el gestor. Sin embargo, no parece que esa negociación se realice, en general, de una manera sincera, sin recelos.**

Es evidente que estamos ante un procedimiento negociado y eso lo saben tanto Hacienda como el gestor. Históricamente, y esto no es un obstáculo que nos afecte sólo a nosotros, la elaboración del presupuesto se ha negociado de manera *agnóstica* porque el gestor no cree en la utilidad del presupuesto como documento e instrumento de gestión. Lo percibe como instrumento de sometimiento ante Hacienda. Habría que construir un clima de confianza, lo que exige de alguna manera un cambio cultural. Si no se han hecho más esfuerzos de descentralización de la gestión presupuestaria ha si-

do en gran parte por esa falta de confianza. A esto habría que añadir que este cambio cultural se tiene que dar también en los departamentos que controlan el gasto porque a veces nos encontramos con una clara debilidad en los servicios centrales que no permitiría su funcionamiento de manera descentralizada. Aunque pueda resultar paradójico, para descentralizar la gestión presupuestaria, de manera eficaz y sin riesgo, primero hay que potenciar los servicios centrales dotándolos de más personal y mejor preparado para dirigir estratégicamente, recoger un nuevo tipo de información, modificar su estilo de decisión y control, etc.....

✓ **¿Cuáles deben ser en su opinión las bases para iniciar la reforma de la gestión presupuestaria?**

Lo mejor para iniciar la reforma es introducir, de manera complementaria a los controles existentes, mecanismos de control en el sentido sajón de la palabra, mecanismos de aprendizaje que permitan conocernos. Que quede claro que esto no implica abandonar controles tradicionales como el de la Intervención. Incluso me atrevería a decir que es necesario reforzarlo rediseñando el modelo global de control mejorando, por ejemplo, la coherencia global de los múltiples sistemas de control que actualmente operan en la Administración Española. Hay que desarrollar un nuevo tipo de control orientado a guiar al gestor hacia un comportamiento presupuestario más disciplinado. Así de sencillo y, a la vez, así de complicado. Hay que tratar de complementar el seguimiento tradicional del presupuesto con un control no solamente orientado a la búsqueda del fraude o mala gestión del gasto, sino también a la identificación de comportamientos, procesos o diseños organizativos que funcionan bien y que pueden ser objeto de análisis para trasladar y adaptar dichos modelos a otros sectores y políticas públicas. Es evidente que se necesitan profesionales dedicados a la persecución de la gestión fuera de la ley pero también debemos contar con expertos capaces de reconocer y rediseñar modelos organizativos más adaptables al nuevo entorno en el que se desarrolla hoy la gestión pública, con capacidad de identificar nuevos problemas y aportar soluciones.

✓ **Lo que usted reclama es, en definitiva, una nueva cultura del control.**

Sí, en efecto. Además estoy convencido de que para garantizar la legalidad de la gestión no es suficiente con un control tradicional cuya única forma de trabajo

es buscar por la vía documental dónde no se cumple la ley y tratar de aplicar fuertes sanciones. La inspección de trabajo nos puede servir como ejemplo. En los últimos años ha aumentado la siniestralidad laboral y cada vez son más las sanciones a las empresas que no cumplen las medidas de prevención de accidentes. Aragón es la única Comunidad donde no han aumentado los accidentes. Y precisamente es la Comunidad en la que se ha utilizado una estrategia de control diferente a la de detectar incumplimientos de la ley y aplicar sanciones. Allí la estrategia se ha basado en un largo esfuerzo de diagnóstico, identificando dónde se producen los accidentes, se ha hablado con los empresarios mostrándoles cómo los líderes de cada sector eran precisamente los que menos accidentes tenían, y se les ha orientado para que apliquen sistemas y medidas de prevención de probada eficacia en multinacionales avanzadas en la política de prevención de accidentes laborales. Esto es lo que se puede llamar un control orientativo o *positivo*. Es necesario fomentar una nueva cultura y diseñar un nuevo modelo de control que además de penalizar los casos de fraude y malversación, ayude a mejorar la gestión. ¿Por qué esto no es posible en la gestión económico-financiera? Alguien debería de asumir esa labor positiva que oriente al directivo público sobre cómo mejorar su capacidad de gestión del gasto. Ya sea la Intervención General, los tribunales de cuentas, la Inspección de Servicios o un nuevo departamento, pero ésta es una función clave para la reforma que nadie está haciendo de manera sistemática y global.

✓ **Además de reforzar esa labor positiva del control, quizás también sería deseable una mayor coordinación entre los organismos e instituciones dedicadas a esa labor. ¿Cuál es su opinión al respecto?**

Estoy convencido de que esto es también algo fundamental. Ya es clásico y ampliamente conocido el caso de la coincidencia de varios equipos de auditores pertenecientes a órganos de control diferentes contando cabezas de ganado en una misma explotación agrícola beneficiaria de subvenciones públicas. A veces da la impresión de que las instituciones de control europeas, estatales y autonómicas compiten en vez de coordinarse, lo cual es ridículo porque nos faltan recursos a todos. Habría que diseñar un nuevo modelo de control o al menos un sistema de coordinación de controles que haga más coherente su funcionamiento global ya que, de lo contrario, será muy difícil avanzar.

✓ **Un reto de la mayoría de los órganos de control externos es ir más allá de la auditoría financiera y de legalidad para tratar de evaluar la eficacia en la gestión. ¿Cómo ve el desarrollo de la llamada auditoría operativa?**

En este sentido me gustaría recalcar que los auditores tenemos que evaluar una gestión que se desarrolla en entornos complejos. Se suele pensar que sólo si nos basamos en objetivos bien definidos e indicadores cuantificados es posible calificar la gestión de buena o mala, pero eso no deja de ser un planteamiento simplista. Quizás en los años sesenta se podría pensar que este modelo era válido pero la realidad actual, con tecnologías que están revolucionando los sistemas de gestión y provisión de servicios públicos y con otros muchos factores de complejidad (inestabilidad, diversidad, interdependencia, etc..) condicionan y cuestionan los planes, objetivos, etc., incluso durante su propia formulación. En esta situación creo que los auditores no tenemos más remedio que adoptar una actitud constructiva con la participación del gestor. Es muy difícil que el auditor pueda valorar la argumentación de un gestor de un sector muy especializado como para ser capaz de entrar a evaluar lo apropiado de una política pública, el cumplimiento de unos objetivos que pueden estar obsoletos, la influencia de los factores externos, etc. Con más recursos y, en todo caso, de manera conjunta con el gestor podría hacerse el esfuerzo, consiguiendo de esa manera que los órganos de control sean en parte órganos de apoyo. De nuevo, esto no es incompatible con que se siga fiscalizando y persiguiendo el fraude de manera independiente del gestor. Pero sin dedicar todos los recursos al aspecto negativo del control.

✓ **El futuro de la Intervención General tampoco pasaría entonces, según su opinión, por evaluar los resultados de la gestión.**

Cualquiera de las instituciones antes mencionadas podría hacerlo, pero a través de un modelo distinto al que se basa de manera simplista en los clásicos criterios de economía, eficiencia y eficacia. Creo que, al igual que los tribunales de cuentas, la Intervención General además de examinar expedientes de gasto y auditar la situación económico-financiera, también podría formar y asignar personal para el análisis organizacional, el rediseño de los sistemas internos de control de gestión...

**Fermín Erbiti**