

Iniciativas para la gobernanza

## Hacia un nuevo modelo de control de las finanzas públicas

El órgano de control externo (Ocex) de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Audiencia de Cuentas de Canarias, ha puesto el énfasis, desde el año 2005, en la implantación progresiva de las fiscalizaciones operativas o de gestión, aspecto que se considera una pieza clave dentro del programa de desarrollo actual y futuro de esta institución, conocido como Proyecto Avance. La apuesta por un nuevo modelo de control de las finanzas públicas tendrá sus frutos en el actual ejercicio, en el que se han previsto cinco fiscalizaciones que se integran de lleno en la nueva filosofía. El camino elegido por el Ocex que preside Rafael Medina Jáber, con resultados que, sin duda, serán más útiles para el ciudadano, no hace más que alimentarse o seguir la senda descrita por preceptos recogidos con nitidez en todo el cuerpo normativo que regula la actividad de estos órganos de control, desde el Tribunal de Cuentas del Estado a los Ocex.

Since 2005, the external control body for the Autonomous Community of the Canary Islands, i.e. the Canary Islands Court of Auditors (Audiencia de Cuentas de Canarias), has placed emphasis on the progressive implementation of operational or management audits and considers this a key element of the programme for the current and future development of this institution, known as the Avance Project. The commitment to a new control model for public finances will commence during the current financial year, in which five audits are planned as part of the new philosophy. The path chosen by the external control body, presided over by Rafael Medina Jáber, with results which will be, without doubt, more useful for citizens, is simply based on the precepts clearly outlined within the entire regulatory text governing the activity of these control bodies, from the Spanish State Auditors Court to the external control bodies.

**Palabras claves:** AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS, PROYECTO AVANCE, FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA, CIUDADANÍA, PROGRAMA DE ACTUACIONES.  
**Keywords:** CANARIES COURT OF AUDITORS, AVANCE PROJECT, PUBLIC MANAGEMENT AUDITS, CITIZENSHIP, ACTIVITIES PROGRAMME.

La legislación reguladora en España de la actividad económica-financiera de las administraciones públicas, que se ha aprobado en los últimos años, configura un modelo de gestión pública orientado a la obtención de resultados en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, la cultura imperante en la Administración pública se encuentra muy alejada de esos parámetros y principios, que son los que deben inspirar el desarrollo de la actividad pública.

El peso histórico del principio de legalidad envuelve de tal manera el día a día de la actividad pública que éste consigue diluir el fin principal: la atención a las necesidades de la ciudadanía. Muchos sectores de los empleados públicos no tienen otras consignas que las de aplicar la normativa vigente y obedecer al jefe.

De entre las disposiciones normativas que reflejan la orientación de la actividad pública hacia la consecución de resultados, bien en el ámbito estatal o bien en el ámbito autonómico de Canarias, podemos destacar las siguientes:

**-Real Decreto Legislativo 2/2007**, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (tiene carácter de legislación básica). Esta norma, en su artículo 6, denominado *Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos*, señala lo siguiente:

- “1) Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada a la eficacia, la eficiencia y la calidad.
- 2) Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación; los actos administrativos; los contratos, y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente ley que afecte a los gastos públicos deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria”.

**-Ley Orgánica 5/2001**, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. En su artículo 2, de *Principios generales*, indica lo que sigue: “Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a las comunidades autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica”.

**-Ley 47/2003**, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en su artículo 26: *Principios y reglas de programación presupuestaria*, se refiere a que:

- “1) La programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos conforme a lo dispuesto en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria”.
- 2) Las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos que componen el sector público estatal que afecte a los gastos públicos deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales”.

Y en el artículo 69, *Principios de funcionamiento de la gestión económica-financiera*, alude a:

- “1) Los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económica-financiera al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa.
- 2) La programación y ejecución de la actividad económica-financiera del sector público estatal tendrá como finalidad el desarrollo de objetivos y el control de la gestión de los resultados, con-

tribuyendo a la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas de gasto establecidas por el Gobierno y en función de los recursos disponibles.

- 3) El Estado observará los adecuados cauces de cooperación y coordinación con otras administraciones públicas, con el fin de racionalizar el empleo de los recursos con los que se dota el sector público estatal.
- 4) Los titulares de los entes y órganos administrativos que componen el sector público estatal serán responsables de la consecución de los objetivos fijados, promoviendo un uso eficiente de los recursos públicos y prestando un servicio de calidad a los ciudadanos”.

El artículo 70 de la misma ley, denominado *Sistema de objetivos*, contempla:

- “1) Los centros gestores del gasto, responsables de los distintos programas presupuestarios, establecerán, a través de la elaboración de los programas plurianuales a que se refiere el artículo 30 de esta ley, un sistema de objetivos a cumplir en su respectiva área de actuación, adecuado a la naturaleza y características de ésta.
- 2) Los sistemas de gestión y control de los gastos públicos deberán orientarse a asegurar la realización de los objetivos finales de los programas presupuestarios y a proporcionar información sobre su cumplimiento, las desviaciones que pudieran haberse producido y sus causas”.

Y en el artículo 71, sobre *Balance de resultados e informe de gestión*, se habla de que: “Los titulares de los centros gestores del gasto responsables de los distintos programas presupuestarios formularán un balance de resultados y un informe de gestión relativos al cumplimiento de los objetivos fijados para ese ejercicio en el programa plurianual correspondiente a dicho centro gestor del gasto, que se incorporarán a la memoria de las correspondientes cuentas anuales, en los términos establecidos en el artículo 128 de esta ley”.

El artículo 72 de la Ley 47/2003, de *Evaluación de políticas de gasto*, plantea que “el Ministerio de Hacienda, en colaboración con los distintos centros gestores de gastos, impulsará y coordinará la evaluación continuada de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que éstas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden”.

En cambio, el artículo 142, de *Objetivos del control*, se añade que:

“1) El control regulado tiene como objetivos:

- Verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto del control.
- Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deben formar cada órgano o entidad.
- Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realizan de acuerdo a los principios de buena gestión financiera y, en especial, a los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado”.

-Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria. En su artículo 5, con el título *Principios de la actividad económico-financiera*, dice: “La actividad económica-financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias se inspirará en los principios de economía, eficacia, eficiencia, programación plurianual, anualidad presupuestaria, estabilidad presupuestaria y transparencia; así como en los de legalidad y seguridad jurídica”, mientras que en el artículo 27, de *Principios de funcionamiento de la gestión económica-financiera...*, se refiere a varias cuestiones, a saber:

- “1) Los sujetos que integran el sector público autonómico adecuarán su gestión económica-financiera al cumplimiento de la eficacia en la conse-

cución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa.

- 2) La programación y ejecución de la actividad económica-financiera del sector público autonómico tendrá como finalidad el desarrollo de objetivos y el control de la gestión de los resultados, contribuyendo a la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, según las políticas de gasto establecidas por el Gobierno y en función de los recursos disponibles.
- 3) La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias observará los adecuados cauces de cooperación y coordinación con otras administraciones públicas, con el fin de racionalizar el empleo de los recursos con los que se dota el sector público autonómico.
- 4) Los titulares de los entes y órganos administrativos que componen el sector público autonómico serán responsables de la consecución de los objetivos fijados, promoviendo un uso eficiente de los recursos públicos y prestando un servicio de calidad a los ciudadanos”.

En el artículo 31, sobre *Asignación presupuestaria y objetivos*, encontramos que:

- “1) Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias se adecuarán a los escenarios presupuestarios plurianuales y atenderán a la consecución de los objetivos que se hayan establecido en los programas de actuaciones plurianuales de los distintos departamentos, con sujeción, en todo caso, a las restricciones que en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica determine el Gobierno para el ejercicio a que se refieran.
- 2) Las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectuarán tomando en cuenta, entre otras circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores. Los objetivos de carácter instrumental habrán de ponerse en relación con los objetivos finales en cuya consecución participan”.

En el artículo 34, donde se aborda la *Evaluación de políticas de gasto*, se sostiene que: “El departamento competente en materia de Hacienda, en colaboración con los distintos centros gestores de gastos, impulsará y coordinará la evaluación de las políticas



de gasto con la finalidad de asegurar que las éstas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden”.

Y en el artículo 108, de *Fines de la contabilidad del sector público*, se concluye: “La contabilidad del sector público debe permitir el cumplimiento de los siguientes fines:

(...) h) Proporcionar información para el seguimiento de los objetivos previstos en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias y del ejercicio de las funciones de control”.

Y en el artículo 139, sobre Objetivos del control financiero, se es muy claro: “El control financiero permanente comprenderá las siguientes actuaciones:

(...) b) Seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación del grado de cumplimiento de los objetivos asignados a los programas.

(...) e) Análisis de las operaciones y procedimientos, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económica-financiera y su adecuación a los principios de eficiencia y buena gestión, con el fin de detectar sus posibles deficiencias y de proponer las recomendaciones convenientes para su corrección”.

-Decreto 27/2008, de 4 de marzo, que establece el procedimiento de elaboración y la estructura de los programas de actuación plurianual de los entes con presupuesto limitativo (BOC de 2008/050). Todo su articulado.

Según el repaso legislativo realizado, queda suficientemente acreditado que la normativa aprobada en los últimos años, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, configura un escenario para el desarrollo de la actividad económica-financiera plenamente inspirado en los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, programación plurianual, etcétera.

Todo ello exige de los órganos de control, tanto internos como externos (los OCEX), la definición de un nuevo método de evaluación de la gestión pública. Éste debe ofrecer información útil y relevante sobre el grado de cumplimiento de esos principios

en la aplicación de las diferentes políticas y en la prestación de los servicios públicos.

En este escenario se inserta el Proyecto Avance, un programa de modernización integral del órgano de control externo de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Audiencia de Cuentas de Canarias, que incluye como uno de sus objetivos básicos la incorporación a su actividad de fiscalización de la actividad económica-financiera de las administraciones públicas la evaluación de los servicios y políticas públicas.

#### RADIOGRAFÍA DEL PROYECTO AVANCE

Avance es un proyecto que pretende constituirse en el motor que gestione la permanente evolución del control de la gestión pública orientado hacia la evaluación de las políticas y servicios públicos. Se concreta en dos grandes objetivos:

1) **Orientar la actividad de la institución hacia la evaluación de las administraciones públicas**, sin abandonar el control de legalidad. Los recursos de la institución deben ponerse al servicio de la evaluación de la gestión pública. Ha de medirse el grado de satisfacción de la ciudadanía respecto de los servicios públicos, con el fin de ofrecer información útil a los responsables políticos para la mejora de su gestión.

2) **Cambiar el marco de las relaciones institucionales**. Los órganos de control deben modificar su imagen ante los entes auditados y la ciudadanía. La función de control tiene como principal cometido el de colaborar con los gestores en señalar las deficiencias y correcciones que ha de asumir la gestión pública para alcanzar el máximo de eficiencia en la atención de las necesidades de los ciudadanos. Existe una concepción generalizada de la fiscalización como función sancionadora que debe evolucionar hacia una mayor colaboración con el gestor.

Como consecuencia de la aplicación práctica de la filosofía inspiradora en el Proyecto Avance, el Programa de Actuaciones del órgano de control externo canario para el ejercicio 2008, aprobado

por el Pleno de la Audiencia de Cuentas en diciembre de 2007, incluyó las siguientes fiscalizaciones, las cuales se encuentran en un avanzado estado de ejecución:

- Evaluación de la gestión del gasto de las administraciones públicas canarias en el sector de la sanidad, ejercicios 2004-2007.

- Evaluación de la gestión del gasto de las administraciones públicas canarias en el sector del turismo, ejercicios 2004-2007.

- Fiscalización sobre la adecuación de la Universidad de La Laguna al Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES), ejercicios 2006-2007.

- Fiscalización sobre la adecuación de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria al EEES, ejercicios 2006-2007.

- Informe general sobre el grado de implantación de los objetivos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (e-Administración).

Una de las diferencias principales respecto al modelo tradicional de control es que el ámbito de realización de la fiscalización no se refiere a un único órgano público, sino al conjunto de entidades que desarrollan una política, competencia o servicio público. Por lo tanto, se trata de actuaciones de carácter horizontal que abarca a todas las entidades que desarrollan una actividad pública, cada una en su respectivo ámbito de competencias.

El desarrollo de este nuevo enfoque de la fiscalización ha supuesto el diseño de una metodología para la evaluación de las políticas públicas que se ha ido definiendo a medida que se han ido ejecutando las diferentes actuaciones programadas.

Esta práctica exige la adquisición de conocimientos en diversas áreas de gestión, distintos de los que tradicionalmente ha poseído el auditor público, que ahora demanda una formación nueva.

Asimismo, estas fiscalizaciones requieren que los grupos de trabajo que desarrollen la fiscalización estén integrados, además de por personal del órgano de control externo, por personal de la gestión especializado en la materia que se evalúa y por representantes de los órganos de gestión responsables de la ejecución de dichas políticas o servicios.

El método de evaluación de las políticas públicas debe contener al menos los siguientes elementos:

- Conocimiento del ámbito de evaluación: estudio de la materia a evaluar, su régimen jurídico, definición de las entidades que intervienen en su ejecución, conocimiento de prácticas similares en otros entornos...

- Verificación y análisis de la planificación, definición de objetivos y evaluación que realizan las diferentes entidades que intervienen en la política.

- Preparación de entrevistas, cuestionarios e información a solicitar e identificación de los interlocutores clave.

- Definición del modelo de evaluación y establecimiento de indicadores.

Otro aspecto a destacar en este proceso es que la Audiencia de Cuentas pretende, con la evaluación realizada a cada una de las políticas, la creación de una aplicación informática que, integrada en el sistema de información corporativo, permita la evaluación periódica (o permanente) de dicha política, mediante la captura de la información necesaria y el cálculo de los indicadores fijados.