

Luis Carlos Sánchez
Subdirector Adjunto Tribunal de Cuentas

Propuesta de indicadores para la actividad de las Entidades Públicas de Control de los Presupuestos Generales del Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales¹

RESUMEN/ABSTRACT:

Las Entidades Públicas de Control de los Presupuestos de las Administraciones tienen encomendado el análisis de la gestión de los organismos fiscalizados, desde los puntos de vista de la eficacia, eficiencia, calidad, impacto y economía. Estas Entidades de Control deben ser las primeras en ofrecer datos transparentes sobre el uso de los recursos públicos que han obtenido para el desarrollo de las funciones que tienen atribuidas.

Por ello, en este artículo se presenta una propuesta de indicadores para su actividad, con el propósito último de que de, mediante su utilización, se informe de la gestión realizada a toda la sociedad, de una manera más clara, sencilla, comparable y transparente.

The Public Entities of Control of the budgets of the Administrations have entrusted the analysis of the management of the controlled organisms, from the points of view of the efficiency, quality, impact and economy. These Entities of Control must be the first ones in offering transparent information on the use of the public resources that they have obtained for the development of the functions that they have attributed. For it, in this article it is showed an offer of indicators for their activity, with the last intention of, by means of his utilization, they report of the management realized to the whole society, in a clearer, simple, comparable and transparent way.

INDICADORES, TRANSPARENCIA, ENTIDADES PÚBLICAS DE CONTROL, RENDICIÓN DE CUENTAS, PRESUPUESTOS PÚBLICOS

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

¹ Mi agradecimiento a los integrantes del Grupo de trabajo de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización, por sus comentarios para precisar la propuesta que da contenido a este artículo.



1. CONSIDERACIONES GENERALES

En nuestro país, son diversas las Entidades que tiene asignadas funciones de control de los presupuestos públicos, entre ellas el Tribunal de Cuentas del Estado y las Sindicaturas o Cámaras de Cuentas de las Comunidades Autónomas (representativas del control externo) y las Intervenciones Generales del Estado, autonómicas y locales, además de las Inspecciones de Servicios ubicadas en los Departamentos Ministeriales y otros entes públicos (con funciones de control interno).

Todas estas Entidades tienen encomendada la realización de auditorías, fiscalizaciones o controles sobre la gestión de los organismos públicos, pronunciándose sobre si la ejecución del gasto ha respondido al mandato recogido en el artículo 31.2 de la Constitución española, esto es, al respeto de los criterios de eficiencia y economía.

Los criterios constitucionales que deben regir la ejecución de gastos e ingresos públicos han venido a ser completados por otras normas, incluyendo menciones a factores tales como la eficacia, la efectividad o impacto, y la calidad o excelencia.

Por lo tanto, parece oportuno que los mismos principios que rigen la gestión de los organismos públicos controlados o auditados, lo hagan también en los entes fiscalizadores, debiendo éstos rendir cuentas que muestren el seguimiento y respeto a estos valores.

La Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores² (ISSAI) 20, dedicada a los Principios de transparencia y rendición de cuentas, aprobada el 6 de enero de 2010, establece que uno de los principales desafíos a los que se enfrentan las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS, en adelante) es promover entre el público y la administración una mejor comprensión de cuáles son sus funciones y tareas en la sociedad (visibilidad social). Para ello, la rendición de cuentas y la transparencia se postulan como elementos clave, propios del buen gobierno.

Dentro del concepto de rendición de cuentas, la ISSAI 20 establece que las EFS deben evaluar y hacer un seguimiento de su propia gestión, así como del impacto de su función fiscalizadora, presentando informes sobre la regularidad y la eficiencia en el uso de los fondos públicos asignados a sus propias acciones y actividades.

El Principio 6 de la citada ISSAI 20 determina que las EFS han de gestionar sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia, e informar públicamente sobre estas cuestiones. Para ello, pueden utilizar indicadores de rendimiento para evaluar el valor del trabajo de auditoría para el Parlamento, los ciudadanos y otras partes interesadas.

Bajo estas premisas fundamentales, el propósito de este artículo consiste en suministrar el conjunto de indicadores necesario para mostrar cómo ha gestionado una EFS (o cualquier otra Entidad Pública de Control de presupuestos, con las debidas adaptaciones) los recursos que ha recibido para el desarrollo de sus actividades, de manera tal que ofrezcan información sobre la eficacia, la eficiencia, el impacto logrado, la calidad o la economía.

Con carácter general, en la primera etapa del diseño de indicadores debe concretarse la meta o misión de la

² Por Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) se entienden aquellas instituciones públicas de un Estado o de una organización supranacional que ejercen, de acuerdo con las leyes u otros actos formales del Estado o de la organización supranacional, de forma independiente – con o sin competencias jurisdiccionales - la máxima función de control financiero de dicho Estado o de dicha organización supranacional, sea cual fuere su denominación, modalidad de constitución u organización (artículo 2 de los Estatutos de INTOSAI).

entidad de que se trate para, posteriormente, definir las actividades principales en que aquéllas se desagregan y, por último, finalizar con la elaboración de los primeros. Del análisis de la definición anteriormente ofrecida de EFS se puede colegir en lo que se refiere a su objeto y actividades, que estas últimas son:

- * La función de control financiero, que se concreta en un conjunto de actuaciones tales como fiscalizaciones, elaboración de memorias, etc. A los efectos que aquí interesan, nos centraremos en las fiscalizaciones o auditorías.
- * En su caso, la función jurisdiccional o enjuiciamiento de responsabilidades de aquéllos que tienen a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos.

El desarrollo del sistema de indicadores propuesto para una EFS estándar, que a continuación se reproduce, clasifica a cada indicador en atención a las variables de referencia antes indicadas (eficiencia, economía, etc.) para, posteriormente, asignarle una denominación, contenido y, si es necesario, los comentarios necesarios para su mejor comprensión. El lector advertirá que no se incluyen indicadores de economía, salvo en un caso puntual. La razón de ello es la similitud, en general, de éstos con los de cualquier otra entidad pública, independientemente de la actividad que se desarrolle.

2. INDICADORES³ DE EFICACIA

- a. *Fiscalizaciones⁴ realizadas*: Número (Nº, en adelante) de fiscalizaciones realizadas en el año/ Nº de fiscalizaciones previstas para el año.
Comentario: incluirá los trabajos terminados en las entidades auditadas, aunque no se haya aprobado aún el informe.
- b. *Fiscalizaciones equivalentes realizadas*: Nº de fiscalizaciones realizadas en el año en unidades equivalentes/ Nº de fiscalizaciones previstas en el año.
Comentario: se incluirán los trabajos terminados y los que estén en curso, calculando, para estos últimos, su grado de avance, independientemente de que se haya aprobado el informe.

- c. *Informes de fiscalización aprobados*: Nº de informes aprobados en el año/ Nº de informes previsto aprobar en el año.

Comentario: para este indicador no es aplicable la variante relativa a las unidades equivalentes. Además, sería recomendable completar el numerador del ratio de la siguiente forma: “Nº de informes aprobados y publicados”, considerándose la puesta a disposición de la sociedad, mediante su publicación, una fase más en la vida del informe. La posibilidad de publicación dependerá de la legislación aplicable a la EFS.

- d. *Plazo de entrega de los informes aprobados*: Nº de Informes aprobados terminados antes de “x” meses desde el inicio de la fiscalización/ Nº de Informes aprobados en el año.

Comentario: la EFS deberá fijar un plazo en el que considere razonable aprobar los informes para que éstos no pierdan la capacidad de producir “efectos”.

- e. *Informes en proceso*: Nº de Informes aprobados/ Nº de fiscalizaciones terminadas.

Comentario: este indicador indica los retrasos debidos a la tramitación puramente administrativa de los Informes.

- f. *Actuaciones jurisdiccionales efectuadas*: Nº de actuaciones jurisdiccionales realizadas/ Nº de Informes con responsabilidades detectadas.

Comentario: puede relacionarse el número de informes con las actuaciones realizadas en el mismo año y en el siguiente. También puede establecerse un plazo aceptable para iniciar algún tipo de actuación, dado que, cuanto antes se actúe, más garantía hay de reintegrar los fondos públicos, con lo que el indicador sería: Nº de actuaciones jurisdiccionales realizadas antes de “x” meses/ Nº informes con responsabilidades detectadas. Además, en las actuaciones jurisdiccionales realizadas deben incluirse también aquellas diligencias preliminares que declaren la no existencia de responsabilidad, con la conclusión del procedimiento.

³ En general, los indicadores aquí elaborados adoptan la forma de cociente, y para representarlo se utiliza la barra (/).

⁴ El uso del término “fiscalización” en los indicadores de este artículo es intercambiable por “auditoría” o “control”.

g. *Comunicados de prensa*: Nº de comunicados de prensa realizados sobre resultados relevantes de la actividad fiscalizadora y jurisdiccional/ Nº de actuaciones de fiscalización y enjuiciamiento relevantes.

Comentario: la EFS debe definir desde qué importe un resultado se considera relevante o cuando se adquiere esta consideración desde un punto de vista cualitativo. Cabe señalar que no puede considerarse éste como un indicador de impacto, pues si los medios de comunicación no se hacen eco de la noticia, esta actuación por sí sola, no produciría efectos preventivos o disuasorios.

3. INDICADORES DE IMPACTO

El impacto que se pretende con la existencia del control, tiene dos facetas diferenciadas: la parte preventiva (o disuasoria) y la parte correctora.

3.1 Parte preventiva

Lógicamente, no se puede medir de forma directa el efecto disuasión derivado de la propia existencia de la EFS. Por tal efecto debe entenderse el asociado a la mera presencia del órgano controlador y su «siempre posible» actuación. En este sentido, en el estupendo libro de 1933, “El becerro de oro”, sus autores apuntaban con acierto que *la existencia determina la conciencia*. Por tanto, ante tal imposibilidad, se proponen las siguientes medidas indirectas:

- a. *Presencia de la EFS*: Nº artículos de los principales medios de comunicación donde se menciona a la EFS/ Nº total de artículos en principales medios de comunicación que mencionan a todas las Entidades públicas de control.
- b. *Opinión favorable*: Nº artículos de los principales medios de comunicación donde se menciona favorablemente a la EFS/ Nº total artículos principales medios de comunicación que mencionan a la EFS.
- c. *Conocimiento y valoración de la EFS por el público*
 - c.1. *Encuestas*: Nº de personas encuestadas que conoce la EFS/ Nº de personas encuestadas totales. También: Nº de personas encuestadas que conside-

ran útil el trabajo de la EFS/ Nº personas encuestadas totales.

c.2. *Interés que despierta la EFS*: Nº de visitas a la página web de la Institución.

Comentario: sería relevante realizar una comparación con las visitas medias a otras EFS u otras Entidades Públicas de control.

d. *Efecto disuasión*: Nº de actos realizados para dar a conocer las funciones de la EFS al público.

Comentario: dentro de la función preventiva, cuantas más personas conozcan las labores encomendadas a la EFS y sus principales resultados, mayor posibilidades de lograr un “efecto de cumplimiento”. Además, se puede conseguir que el ciudadano tenga constancia de que los gastos realizados con sus impuestos, están adecuadamente controlados.

e. *Efecto disuasión especializado*: Nº de actos organizados para dar a conocer entre los responsables de las entidades susceptibles de fiscalización, los principales resultados de los informes de la EFS.

3.2 Parte correctora

a. *Medidas adoptadas*: Nº de conclusiones y recomendaciones formuladas en los informes que se han adoptado/ Nº de conclusiones y recomendaciones formuladas en los informes.

Comentario: este indicador puede dividirse en dos, uno para conclusiones y otro para recomendaciones, dependiendo de la forma de operar de la EFS. Por otro lado, ha de señalarse que este indicador puede elaborarse periódicamente, es decir, analizar las conclusiones y recomendaciones adoptadas al año de aprobado el informe; posteriormente, a los 2 años y así hasta el tiempo que se considere razonable que pueden ser implantadas. Por tanto, podría particularizarse como: Nº de conclusiones y recomendaciones formuladas en los informes que se han adoptado antes de 1 año / Nº de conclusiones y recomendaciones formuladas en los informes.

Debe incluirse como recomendación adoptada aquella que la entidad auditada justifique la imposibilidad

de su adopción, o que el coste de adoptarla excedería de los beneficios generados, siempre y cuando esto sea aceptado por la EFS. Por último puntualizar que, dado que las recomendaciones necesitan un tiempo para su adopción, y teniendo en cuenta que, en general, una vez transcurridos 4 años desde que una recomendación fue formulada es difícil que se implante, el indicador puede establecerse de la siguiente forma, suponiendo el año x como el actual: N° de conclusiones y recomendaciones formuladas en los informes del año x-4 que han sido adoptadas/ N° de conclusiones y recomendaciones formuladas en los informes del año x-4.

b. Medidas reiteradas

b.1. General: N° de conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes que ya fueron formuladas en informes anteriores/ N° de conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes.

Comentario: a mayor valor del indicador, menor impacto en los informes de control, pues las medidas recomendadas no se están poniendo en práctica.

b.2. Particularizado: N° de conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes que ya fueron formuladas/ N° de conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes sobre entidades ya auditadas.

Comentario: similar a lo dicho en el indicador 3.2.b.1

c. Euros recaudados: Euros recaudados/ Euros declarados en sentencia firme a recaudar.

d. Euros ahorrados al presupuesto público: Reducción (en unidades monetarias) de gastos del presupuesto público derivada de la adopción de conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes por parte del Gobierno y entidades auditadas.

Comentario: este indicador es el de mayor dificultad de elaboración, pero el que refleja de forma más franca el valor del trabajo de la EFS⁵. Hay que considerar que la adopción de algunas Conclusiones y Recomendaciones⁶ (CYR, en adelante) no suponen un efecto cuantificable directamente. Para considerar como tal una cantidad, sería recomendable que la entidad auditada o el Gobierno reconociera que este ahorro proviene clara e inequívocamente de una medida propuesta por la EFS e implantada por la primera, y que su cuantificación procediese de fuentes ajenas a la EFS (aunque, en caso de no existir esta información, se podrían utilizar datos de la propia Entidad controladora)⁷.



⁵ La Oficina Nacional de Auditoría británica informa en su Memoria de actividades del año 2010, de 890 millones de libras de ahorro y otras ganancias derivadas de su trabajo.

⁶ Se hace referencia a Conclusiones y Recomendaciones como concreción final del trabajo de fiscalización incluido en los informes. Puede ser que, en cada EFS, se les dé otro nombre o sólo se elaboren unas u otras.

⁷ Metodologías similares a las descritas se siguen, por ejemplo, en la Oficina de Rendición de Cuentas Públicas del Gobierno de Estados Unidos.

e. *Euros generados en el presupuesto público*: Mayores ingresos como consecuencia de las conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes que han sido adoptadas por el Gobierno y entidades auditadas.

Comentario: ver lo señalado para el indicador 3.2.d.

f. *Colaboraciones administrativas*: Nº de comunicaciones realizadas a otros organismos públicos de control (Administración Tributaria, Seguridad Social, Tribunales, Organismos supranacionales) de anomalías que afecten los intereses protegidos por ellos.

g. *Atención de demandas sociales*: Nº fiscalizaciones iniciadas por inquietud social contrastada/ Nº total de fiscalizaciones iniciadas.

Comentario: los ciudadanos, o la sociedad, constituyen el destinatario último de la labor de control de las EFS, siendo especialmente positivo que se atiendan los asuntos que les suponen especial preocupación o alarma en relación al manejo de los fondos públicos. Así, se refuerza la imagen de la EFS ante la ciudadanía, pues ésta ve que sus in-

quietudes han sido atendidas. La EFS debe definir objetivamente los supuestos que reúne un asunto para considerarlo de “inquietud social”.

4. EFICIENCIA

a. *Coste por trabajo realizado*. Se desarrollan tres indicadores:

Nº informes aprobados/ Presupuesto total de la EFS (en euros).

Nº informes aprobados/ Coste en euros del personal de la EFS.

Nº informes aprobados/ Coste en euros del personal de la EFS con funciones fiscalizadoras.

Comentario: El indicador admite una variante, siendo el numerador el número de fiscalizaciones terminadas, aunque el informe no se haya aprobado.

b. *Medios personales dedicados a los trabajos*: Nº informes aprobados/ Plantilla de la EFS.

Comentario: como variante, puede elaborarse: Nº de informes aprobados/ Nº de personas dedicadas a funciones de fiscalización.

c. *Presupuesto controlado*: Presupuesto público controlado (en euros)/Presupuesto (en euros) asignado a la EFS.



d. *Coste de CYR adoptadas*: CYR adoptadas por las entidades fiscalizadas/ presupuesto (en euros) de la EFS. Comentario: como denominador puede utilizarse también el coste del personal dedicado a funciones fiscalizadoras. Por otro lado, deben incluirse entre CYR las justificadas como de imposible adopción, si ello ha sido aceptado por la EFS. Señalar que este indicador refleja la eficiencia del sistema de control en su conjunto, no sólo la correspondiente a la EFS. Si el sistema obliga a las entidades auditadas o al Gobierno a actuar ante toda CYR, el indicador ofrecerá un valor superior. Puede compararse con el ratio en otros países.

e. *Ahorro relativo generado por CYR adoptadas*: Euros ahorrados en el presupuesto del Estado por CYR implantadas/ presupuesto de la EFS (en euros).

Comentario: este indicador puede considerarse de especial relevancia, si bien, no toda CYR puede cuantificarse económicamente, al existir algunas de ellas que suponen mejoras en procedimientos o modos de actuación que no conllevan necesariamente ahorros en euros al presupuesto.

e. *Ingresos relativos generado por CYR adoptadas*: Ingresos en euros generados en el presupuesto del Estado por CYR adoptadas/ presupuesto de la EFS (en euros).

Comentario: similar a lo dicho en el indicador 4.c

5. CALIDAD

a. *Calidad de las sentencias*: Nº de sentencias corregidas por recursos/ Nº de sentencias totales.

Comentario: a mayor valor, menor calidad.

b. *Grado de satisfacción de los receptores de los trabajos*

b.1. *El Parlamento*

b.1.1. *Encuestas*

A través de encuestas, se contrastará la opinión de los miembros de este Órgano, mediante las siguientes cuestiones:

-Sencillez y comprensibilidad de los informes.

-Utilidad y realidad de las CYR.

Comentario: Por “realidad” debe entenderse la detección de problemas reales y relevantes.

b.1.2. *Asunción de CYR*: Nº de CYR de los informes de la EFS asumidas por el Parlamento en sus resoluciones/ Nº de CYR de los informes de la EFS presentados ante el Parlamento.

b.2. *Entidades auditadas*

b.2.1. *Encuestas*

A través de encuestas, se contrastará la opinión de los auditados, mediante las siguientes cuestiones:

-Sencillez y comprensibilidad de los informes y de los procesos de fiscalización.

-Utilidad y realidad (véase el sentido del término en b.1.1) de las CYR.

c. *Calidad de los informes*: Nº de alegaciones recibidas/ Nº de informes enviados a las entidades auditadas para formular alegaciones por la EFS.

Comentario: en general, puede entenderse válido el argumento de que la ausencia o menor número de alegaciones es indicativo de una mayor calidad y precisión del informe, al haber captado el equipo fiscalizador la problemática real de la entidad auditada, aunque no siempre es así.

6. INDICADOR PARTICULAR DE ECONOMÍA

a. *Recursos dedicados a la “primera línea” de actividad*: Presupuesto (en euros) de la EFS dedicado a los equipos de fiscalización y enjuiciamiento/ Presupuesto total (en euros) de la EFS.

Comentario: podría considerarse un indicador de economía (manejo económico de los recursos humanos) o bien de eficiencia (si se entiende que es un “producto” de la EFS dedicar sus recursos a las actividades de fiscalización y enjuiciamiento, en lugar de a las generales o administrativas).

7. INDICADORES GENERALES

a. *Alcance del control*

a.1. *En número de entidades*: Nº de entidades auditadas/ Nº de entidades susceptibles de ser controladas.

a.2 *En euros fiscalizados*: Total recursos presupuestarios fiscalizados/ Total recursos presupuestarios susceptibles de control.



b. *Indicios de responsabilidad*

b.1. *En número de entidades*: N° de informes con indicios de responsabilidad/ N° de informes realizados.

b.2 *En euros fiscalizados*: Cantidades declaradas incursas en responsabilidad/ Total presupuestos auditados (en euros).

8. CONCLUSIÓN

No cabe duda de que las Entidades Públicas que tienen atribuidas funciones de control de los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de Entidades Locales, deben contribuir a la gestión transparente de los fondos públicos mediante una adecuada rendición de sus cuentas, utilizando indicadores para mostrar sintéticamente los resultados de sus actividades.

BIBLIOGRAFÍA:

Comisión Técnica Especial de Evaluación de Desempeño de las EFS e Indicadores de Rendimiento. "Guía para la evaluación del desempeño de EFS", 2002.

ISSAI 20. <http://www.issai.org/composite-277.htm>

Sánchez Sánchez, Luis Carlos, (2006); "El impacto de la actividad fiscalizadora de las entidades públicas de control en el buen uso de los recursos públicos". *Revista española de control externo* N° 22, págs. 33-56.