

“Un modelo de control interno como palanca para la Modernización de la Administración Pública”

Alejandro Parres García
Jefe Servicio de Control de Gestión de RRHH
Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias

Permítanme, antes de iniciar mi intervención, expresar mi agradecimiento a todos ustedes por su presencia en este acto y de forma especial al Presidente de la Audiencia de Cuentas por su amable invitación para participar en estas jornadas.

Particularmente quisiera expresar mi reconocimiento por el impulso que desde la Presidencia de esta Alta Institución se está realizando para el establecimiento de un marco estable de relaciones con la Intervención General para el fin que tienen en común el control interno y externo, que no es otro que el de la mejora de la gestión pública. Sin duda, la creación de un espacio deliberativo, de colaboración y de trabajo en común, en el que poder intercambiar conocimientos y experiencias contribuirá decididamente a mejorar la eficiencia y eficacia de nuestras actuaciones de control, por lo que me parece un ejercicio de responsabilidad digna de elogio y revelador de un estilo de liderazgo que sintoniza con las buenas prácticas de gobernanza de las instituciones públicas a las que más adelante me referiré.

Introducción.

¿Es posible afrontar el reto de la modernización de la Administración Pública utilizando como palanca un cambio en el modo de ejercer la función de control?

A justificar mi convicción de que es posible la respuesta afirmativa a esta pregunta se dedica esta intervención, en la que intentaré esbozarles cuál es la estrategia que está desarrollando la Intervención General de la Comunidad Autónoma para ello, y mostrarles los rasgos principales de un modelo de control interno, de elaboración propia que pretendemos ir introduciendo progresivamente en aras a hacer realidad nuestra visión del órgano de control interno.

1. Las razones para cambiar:

¿Por qué cambiar? ¿Se trata de cambiar por cambiar? ¿En el contexto actual, podemos mantenernos haciendo lo mismo?

a) En primer lugar, debemos ser conscientes de que **entre las competencias necesarias que deben reunir los directivos**, los líderes actuales, en la nueva economía a la que transitamos desde finales del siglo XX -y que se caracteriza por la incorporación masiva del conocimiento a la actividad económica - se encuentra la del **promover** constantemente **el cambio en sus organizaciones para adaptarse a un entorno crecientemente abierto y dinámico**.

El dinamismo de la sociedad actual viene motivado por el extraordinario empuje de las nuevas tecnologías de la información y comunicación¹, que pone en cuestión la propia

¹ Nos encontramos en la tercera revolución tecnológica, y ésta presenta una novedad respecto a las anteriores. La novedad no pasa por el hecho de que ésta se fundamente en conocimientos nuevos que originaron descubrimientos cruciales para la humanidad (la 1ª revolución industrial de finales del S. XVIII se fundamentó en la sustitución de instrumentos

capacidad de los individuos para adaptarse a los cambios. Todos los días nos encontramos con nuevas tecnologías, nuevos métodos, nuevas normativas, nuevas necesidades, nuevas oportunidades... El flujo de información y conocimientos no tiene fin.

En este contexto, el liderazgo que debe desarrollarse en las organizaciones responde a rasgos distintos de los exigidos anteriormente. Siguiendo a Tom Peters, los líderes del siglo XXI:

1. Serán **pensadores globales**. Pensarán instintivamente en términos globales. La mayoría de los grandes bienes públicos de nuestro tiempo se hacen interdepartamentales o transversales. Ni la gestión de la política migratoria, ni la calidad de la educación pública, ni el fomento de la competitividad ...son ya bienes públicos cuya realización dependa de un solo departamento.

La Globalización ha quebrado el principio político-administrativo de que la acción de un gobierno debe circunscribirse al territorio de su jurisdicción. Por el contrario, cada política y estrategia plantea hoy un marco territorial de referencia diferente. El concepto de "bienes públicos" comienza a evolucionar al de "bienes públicos globales", traspasando fronteras territoriales y generaciones. De otro lado, comienza a romperse el dogma que reserva en exclusiva al poder gubernamental la definición de lo que se considera "interés general", dando entrada a la participación de la sociedad civil y los agentes económicos, como más adelante me referiré.

2. Serán **gestores de alianzas, gestores de relaciones/redes**. Hoy en día nadie es capaz de tener todo el conocimiento necesario para abordar los grandes desafíos que se plantean.
3. Impulsarán **estructuras "horizontales" y poco jerarquizadas**. Potenciarán estructuras planas, flexibles, adaptables con rapidez a las circunstancias, que aglutine conocimientos multidisciplinarios.
4. Serán **amantes de la tecnología**. Sin ella no se podrá crear y explotar las oportunidades nacientes.
5. Verán al **personal como un enorme "Activo"**. Serán creadores y desarrolladores de las capacidades de su fuerza laboral. La gestión pública será cada vez más gestión del conocimiento. La tecnología es necesaria, pero ella por sí sola no genera un incremento de la productividad ni genera riqueza. Si el conocimiento se ha convertido en el principal factor generador de productividad y éste se localiza entre las orejas de los individuos debe dejar de contemplarse a éstos como un coste para apreciarlos como un enorme activo fijo.
6. Gestores de la paradoja: **humildad y osadía**. Humildad en sus relaciones y osado en la creación de estrategias
7. **Buscadores y potenciadores del cambio**. ¡Los perturbadores al poder! ¡Los buenos administradores a la cola!

Los cambios se promueven cuando se percibe la necesidad de cambiar. Tenemos demasiados directivos inmovilistas, que no se arriesgan nunca, que no se cuestionan el estado actual de las cosas. Sin directivos públicos que miren más allá, que escruten

manuales por máquinas, siendo su máximo exponente la máquina de vapor; la 2ª revolución industrial, de finales del S. XIX, se fundamentó en descubrimientos como el de la electricidad, en el motor de combustión interna, el teléfono y el telégrafo), sino en la utilización de conocimiento para generar aparatos que inciden directamente en la generación de conocimientos y en la sustitución de habilidades mentales.

continuamente lo que está pasando en el entorno, es muy difícil que perciban la necesidad de cambiar.

b) Sentado lo anterior, ¿qué está pasando en nuestro entorno?. Si miramos más allá, si miramos fuera, veremos que nuestra cultura organizacional actual está desfasada, está en contraposición a la que pretenden instaurar los paradigmas que vienen alumbrando la ciencia de la Administración, que vienen inspirando las reformas actuales del sector público en los países avanzados.

En efecto, si analizamos los paradigmas intelectuales que subyacen a las principales reformas que registran las Administraciones Públicas a lo largo del último cuarto del siglo XX se advierte un movimiento que nos lleva de la administración o burocracia a la gerencia (desde mediados de los 70) y a la Gobernanza (desde mediados de los 90) (Prats i Catalá, 2005).

Hasta mediados de los 70 las reformas administrativas se inspiraron en el modelo burocrático weberiano, sobre el cual se construyó la arquitectura institucional del Estado.

El Modelo de Administración burocrática responde a los siguientes rasgos. Muchos de ellos, al darse de una manera desorbitada, se encuentran enfrentados con los principios de la moderna gestión:

a) Afirmación del principio de legalidad. Cohesión de la organización sobre la base de normas y reglamentos. Estas normas buscan hacer previsible el actuar administrativo, la seguridad de las reacciones de la Administración. En el contexto actual tan cambiante difícilmente podemos creer que las normas elaboradas en un determinado momento seguirán siendo eficaces más adelante, o que seremos tan ágiles para cambiarlas a tiempo.

b) Formalización de las comunicaciones. Las decisiones y reglas se documentan por escrito para poder comprobar la correcta interpretación de los actos legales.

c) Rutinas y procedimientos estandarizados en guías y manuales. Todo está reglado, ningún ocupante puede hacer lo que quiera, sino lo que señalan los manuales de procedimiento.

d) Racionalización en la división del trabajo.

e) Impersonalización de las relaciones laborales. Se habla de puestos, no de personas. Las personas son ocupantes de puestos, no individuos con emociones, expectativas, ...

f) Jerarquía basada en la autoridad.

g) Competencia técnica y en base a méritos. La selección de las personas se basa en el mérito y en la competencia técnica; no tiene en cuenta otros factores como las actitudes y comportamientos. Los procesos de selección, provisión y promoción son iguales para toda la organización.

Se trata, por tanto, de un modelo de organización burocrática, jerárquica, garantista, formalista, opaca y rígida. Incapaz de adaptarse a los cambios sin una crisis general global.

Entre las disfunciones del tipo de organización burocrática que los expertos señalan destacan las de que conducen al desplazamiento de los objetivos, a la rigidez, a la incapacidad de adaptación a las situaciones nuevas.

Los escalones de la disfunción burocrática serían, siguiendo a Robert K. Merton, los siguientes:

- a) La burocracia exige seguridad de las reacciones y la observancia estricta de las normas y reglas
- b) Este rigor tiende a subvertir el fin de la organización, que deja de ser la consecución de objetivos para transformarse en el cumplimiento de las normas.
- c) El desarrollo exacerbado de las normas impide la adaptación a las nuevas situaciones no previstas por las que las redactaron.
- d) Al final del proceso, las reglas establecidas para producir la eficacia en general terminan produciendo la ineficacia en los casos concretos, y las reglas pierden su utilidad y han de ser vulneradas.

Con el advenimiento de la democracia, la Administración pública española se centró primeramente en articular sus estructuras organizativas y en la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos. Dio lugar a una cultura en la que primaba el principio de legalidad, frente a cualquier otra consideración.

El desarrollo del Estado del Bienestar da lugar a una fase expansiva del gasto público. Si en 1975 el gasto público consolidado representa el 24,4 por 100 del PIB, en 1985 alcanza el 40,2 por 100 (OCDE, 1990).

Las políticas de ajuste presupuestario aplicadas como consecuencia de la crisis económica de los años 70 hasta mediados de los 80, plantearon “el reto de la eficiencia”: el reto de continuar incrementando la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos sin incrementar los recursos para ello, transformando la necesidad de una “lógica productiva” en una “lógica de la productividad” (Xavier Mendoza, 1989).

Desde finales de los noventa, la política de estabilidad presupuestaria derivada del proceso de consolidación de la UE (Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 y Unión Económica y Monetaria en 1999) recogido en las normas dictadas en el ámbito financiero y presupuestario (Leyes de estabilidad y Leyes de Presupuestos correspondientes), ha venido a potenciar el reto de la eficiencia y eficacia en la gestión pública. (En 2005 el gasto público era del 38,5 por 100 del PIB).

Ahora bien, en lugar de poner el acento en la planificación de objetivos de la gestión y en la evaluación de los resultados obtenidos, a fin de redimensionar la organización y mejorar la eficacia y eficiencia, se ha optado por controlar rígidamente el proceso inicial de asignación de recursos (la fase de negociación presupuestaria), y por restar autonomía a los centros gestores del gasto, que deben subordinar su actuación a las exigencias y criterios de los órganos rectores del presupuesto, omnipresentes en los distintos procedimientos, dando lugar a una enorme ralentización – burocratización – de los procesos de gestión” (Xavier Mendoza, 1989).

Esta cultura burocrática, de sometimiento a los órganos de control presupuestario, ha favorecido en los centros gestores la despersonalización por la gestión desarrollada, al diluirse la responsabilidad de los resultados en la necesidad de cumplir con las exigencias de otros órganos ajenos a su gestión. Dando lugar a lo que los expertos en la Ciencia de la Administración denominan “el círculo vicioso burocrático”: Cuanto más se controla, el órgano supervisado desarrolla menos sus competencias de auto-dirección y auto-motivación, como consecuencia de ello se alcanzan malos resultados y se reacciona incrementando los controles aún más.

Desde mediados de los años 70, surge como reacción al modelo burocrático el paradigma internacional conocido como “*New Public Management*”, traducido como

“Nueva Gestión Pública” o gerencialismo público, que no trata de minusvalorar el principio de la legalidad en la gestión, sino de que los otros principios expuestos (economía, eficacia, eficiencia y calidad) adquieran la misma relevancia que éste. Entre sus ideas mayoritariamente compartidas destacan las de:

1. El desempeño mejora cuando los gestores saben lo que se espera de ellos y los resultados son medidos con relación a tales expectativas.
2. La gestión pública mejora cuando los gestores disponen de cierta discrecionalidad y flexibilidad en el uso de los recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. La discrecionalidad y flexibilidad son controladas principalmente a través de la evaluación de resultados.
3. El desempeño mejora cuando las decisiones y controles se focalizan en los resultados, más que en los medios o procedimientos.

El movimiento de la Nueva Gestión Pública por tanto, implica pasar del concepto de “administrar” (seguir instrucciones) al de “gestionar” (conseguir resultados), y, evidentemente tiene consecuencias para la función de control, pues le obliga a utilizar técnicas de control dirigidas a verificar si se cumplen los objetivos de las actuaciones públicas.

Podríamos decir que implica un cambio en el concepto de control. Así, de la acepción tradicional de éste, como verificación o examen de algo por una instancia externa a quien ejecuta, centrado en la legalidad del procedimiento, se impone ahora una nueva concepción del control orientado a la consecución de los objetivos, a conocer de forma continuada en el tiempo cómo la organización desarrolla sus actividades y qué resultados obtiene, con el fin de orientar a la dirección.

Este paradigma ya se aprecia en nuestra actual legislación reguladora de la actividad económico-financiera. No hay más que leerse los artículos 27, 31, 32, y 34 por ejemplo, de nuestra Ley de Hacienda Pública Canaria.

Junto a este Paradigma del gerencialismo público, desde mediados de los 90 surge con fuerza otro, denominado de la Gobernanza, ante el consenso creciente de que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y sociales.

Los grandes desafíos de nuestra época no son cuestiones que afecten únicamente a los gobiernos. También son desafíos para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Son el resultado de la interacción de varios factores que raramente están causados ni se hallan bajo el control ni el conocimiento de un solo actor.

La gobernanza plantea organizar un espacio público deliberativo, que retroalimente la confianza en la interdependencia; ello exige reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses de los diferentes actores (Prats i Catalá, 2005)

2. Situación actual del control interno.

La situación actual del control interno en la Comunidad Autónoma de Canarias no se separa demasiado de la situación que se vislumbra en otras Administraciones en las que todavía impera el modelo de organización burocrática.

Para realizar un diagnóstico de urgencia utilizamos la herramienta de análisis DAFO.

<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos de control focalizados en exclusiva a verificar con carácter previo la regularidad formal. Pobreza recomendaciones para la mejora. • Modalidad de control previo que contribuye al “círculo vicioso burocrático”. • No satisface demanda de información acerca de la eficacia y eficiencia de la gestión. • sistema de información económico-financiera no recoge información sobre nivel de cumplimiento objetivos, ni contabilidad analítica. • Resistencias internas al cambio del modelo. Conflicto cultural. • Cierta Insuficiencia de medios humanos para acometer el cambio • Necesidad de un Plan de Formación Interna • Necesidad de un nueva Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General en el que se contemple la orientación y los procedimientos nuevos. 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cultura existente en líneas operativas de gestión más centradas en sobrepasar filtro de la Intervención que en obtener resultados. • Inexistencia de conciencia de coste • Ausencia de diagnóstico en la mayoría de políticas públicas. • Dificultades para medir inputs. • Ausencia generalizada de indicadores de gestión. • Creencia errónea de que un modelo de control a posteriori (no previo) dará lugar a un incremento de irregularidades en la gestión. • Creencia errónea de que la buena gestión financiera se logra sólo con la estabilidad y la solvencia financiera. Desconexión entre las decisiones de planificación de los gestores con las del órgano rector del presupuesto. • Aplicación de decisiones de política financiera de forma generalizada sin diagnóstico previo, basada en tópicos: (gasto de personal=malo; gasto educación, justicia y sanidad=bueno. Sin embargo la mayor parte del gasto contabilizado dentro de estas políticas es de personal)
<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo comprometido con el cambio del modelo actual. • La amplitud del ámbito de acción de la Intervención General le hace ser un órgano especialmente indicado para presionar por el cambio cultural implícito en el cambio del modelo de control. • Contar con el desarrollo de un modelo teórico de control alineado con los nuevos paradigmas. • La realización de una experiencia piloto en la aplicación del modelo de control que se pretende implantar, con resultados muy satisfactorios. • Las derivadas de las alianzas con otros órganos, agentes e instituciones interesadas: Audiencia de Cuentas, otras Intervenciones Generales de CC.AA., ... 	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • El movimiento internacional de la Ciencia de la Administración actual, que potencia el “gerencialismo” y la “gobernanza” en las organizaciones del sector público. • Dirección estratégica del Gobierno de Canarias que apuesta por la modernización de la gestión pública. • Nueva Ley de Hacienda Pública Canaria, que potencia el control de eficacia, eficiencia y la evaluación de políticas públicas. • La agilización de la gestión económico financiera que se produce por la eliminación del control previo. • El nuevo modelo de control maximizará la disponibilidad de información para la toma de decisiones. • Los modelos de control implementados en la mayoría de los países europeos y OCDE adoptan el control posterior en lugar del previo.

Veamos con un poco más de profundidad las debilidades internas y las amenazas externas que es preciso remover para que el proyecto de cambio se vaya haciendo realidad.

Debilidades:

- Nuestros procedimientos de control se encuentran focalizados en exclusiva a verificar, con carácter previo, la regularidad formal, jurídica, del procedimiento de gasto. Ya hemos comentado que en la situación actual, resulta claro que el gerencialismo público necesario no podrá hacerse al margen del Derecho; pero el Derecho tampoco podrá ya prescindir del gerencialismo. La legitimación del actuar de la Administración Pública actual ya no puede sustentarse sólo en la racionalidad legal, en la aplicación de las normas y procedimientos. El ciudadano exige también resultados y un uso eficiente de los recursos. El control de legalidad actual no ofrece información sobre los resultados de la acción pública, por lo que sus conclusiones se quedan en el nivel operativo, no aporta información para la dirección estratégica, para la mejora de los resultados y de la eficiencia de la gestión pública.
- Modalidad de control previo que contribuye a lo que los expertos denominan: "Círculo vicioso burocrático", anteriormente comentado. La imagen del Hámster corriendo dentro de la rueda es un símil que podemos utilizar para representar el grado de eficacia del esfuerzo del control interno actual.
- La función interventora actual no satisface la demanda de información acerca de la eficacia y eficiencia de la gestión.
- Existen resistencias internas al cambio del modelo. Se trata de resistencias cuya importancia para el éxito del proceso de cambio no se deben minimizar. Se trata de resistencias que obedecen al tipo de conflicto más difícil de resolver y transformar positivamente: el conflicto "cultural", pues afecta a elementos identitarios, emocionales y creencias que se consideran innegociables por los sujetos o grupos en conflicto.
- Cierta insuficiencia de medios humanos para arrancar el proyecto. La estructura de la Intervención General no está adecuada a las exigencias que plantea el cambio del modelo. Además arrastra un déficit de personal importante (61 puestos vacantes en la actualidad). El mantenimiento del nuevo modelo exige reforzar la estructura central de la Intervención General con la creación de una Oficina que coordine y centralice todas las acciones a incluir en el Plan de Control financiero permanente anual; que elabore las Normas técnicas y la documentación necesaria para la implementación del modelo: Programas de Trabajo estándares, Hojas de Trabajo, Listas de chequeo,...). Asimismo, deberá ejecutar directamente esta Oficina los trabajos de Evaluación de políticas públicas que se estimen conveniente realizar por la Intervención General.
- Necesidad de un Plan de Formación en técnicas y herramientas gerenciales y en Sistemas de Gestión de Calidad. La formación en estas disciplinas es una necesidad para poder implementar el nuevo modelo de control financiero permanente. Se trata de un tipo de formación que hasta ahora no se contemplaba en los planes formativos del Centro y que se nos antoja imprescindible para llevar adelante con éxito este proyecto de cambio.
- Necesidad de un nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General que contemple la nueva orientación y procesos de control y evaluación.

Amenazas:

- La cultura existente en las líneas operativas de gestión parece estar más centrada en sobrepasar el filtro de la Intervención previa que en obtener resultados.
- Inexistencia de conciencia de coste. Ello se revela en la ausencia generalizada de mediciones de la eficiencia o de sistemas de información que pongan en relación los resultados con los recursos empleados.
- Ausencia de diagnóstico sobre la mayoría de las políticas públicas

- Dificultades para medir determinados inputs.
- Ausencia generalizada de indicadores de gestión, ni de instrucciones o modelos impulsados desde órganos horizontales.
- Creencia errónea de que un modelo de control a posteriori (no previo) dará lugar a un incremento de irregularidades en la gestión. Tras 25 años de función interventora, de carácter preventiva, la información de que disponemos no evidencia grandes avances en la mejora de la regularidad de la gestión, no se percibe que haya descendido el importe de los reintegros de subvenciones no justificadas, ni las omisiones de fiscalización, ni el número de actos administrativos sobre los que se detecta un vicio de anulabilidad. Por otra parte, la mayoría de los países de la UE han adoptado modelos de control interno de carácter posterior, en sustitución del previo.
- Creencia errónea de que la buena gestión financiera se logra sólo con la estabilidad y la solvencia financiera. Desconexión entre las decisiones de planificación de los gestores con las del órgano rector del presupuesto.
- Advertimos con frecuencia la aplicación de decisiones de política financiera de repercusión generalizada, sin diagnóstico previo, sin evaluación de la gestión pasada, basada en tópicos: *“Vamos a recortar gasto de personal y gastos corrientes en bienes y servicios, y a mejorar el gasto en inversión”*, *“Los recortes no afectarán a las políticas sanitarias, educativas o de justicia”*. Es curioso, mientras que existe consenso académico y doctrinal de que el gasto en intangibles (fundamentalmente en personal, formación, calidad, bases de datos, ...) debe ser visto como una inversión y no como un coste minimizable en todo caso, sigue imperando la visión contable tradicional. Con este esquema mental, el gasto en la construcción de un edificio que se vaya a destinar a centro de salud es siempre mejor que el gasto derivado de un aumento de facultativos, pero el edificio por sí solo no producirá un impacto en la mejora de la salud de la población; mientras que un incremento de facultativos tiene muchas más probabilidades de impactar en la mejora de la calidad de la atención sanitaria.

De otro lado, ¿debemos santificar el gasto en educación, justicia y sanidad?

La mayor parte del gasto contabilizado dentro de estas políticas casualmente es de personal, y no todo el gasto de personal –ni ningún otro- que se efectúe en dichos ámbitos debemos siempre consolidarlo en el Presupuesto como necesario o adecuado para la mejora de estas políticas.

¿Es posible seguir una dieta alimenticia sin saber si ésta contiene todos los nutrientes calóricos, proteínas, vitaminas y minerales necesarios para el esfuerzo físico que desarrollamos habitualmente?

Si decidimos seguir una dieta exclusivamente a base de bollos y de hamburguesas es posible que se resienta nuestra salud. La aplicación de una única dieta de forma generalizada, sin tener en cuenta las necesidades y carencias de cada individuo o el esfuerzo que tiene que realizar a diario es una irresponsabilidad.

3. Cómo queremos cambiar.

Sentado lo anterior, la nueva concepción del control de los sujetos del sector público busca dar respuesta principalmente a las siguientes preguntas:

a) ¿Cómo funciona la organización, el departamento, la entidad analizada (desde la óptica de la legalidad, economía, eficacia, eficiencia y calidad)?, ¿Cómo puede mejorar su gestión?.

b) ¿Qué resultados e impactos tienen las políticas públicas?

La estrategia de la Intervención General de la CAC (la forma en que pretende crear valor) pasa por el desarrollo de dos funciones nuevas: El Control Financiero Permanente y la Evaluación de Políticas Públicas.

La primera, es una modalidad de control con la que pretendemos responder a las preguntas del apartado a). Con la segunda función, la evaluación de políticas públicas, intentaremos responder a la pregunta del apartado b).

Veamos en que consisten:

4. El control financiero permanente y la Evaluación de Políticas Públicas

a) El Control Financiero Permanente.

El control financiero permanente es, dentro las tres modalidades de control que prevé la Ley de Hacienda Pública Canaria (junto a la modalidad de función interventora y la auditoría pública), la más indicada para dar cumplimiento a la visión que para el control interno predicamos los nuevos paradigmas. Se diferencia de la función interventora:

- Por su objeto (mientras ésta sólo atiende a verificar si el procedimiento se desarrolla con arreglo al ordenamiento jurídico, el control financiero permanente atiende, además, a evaluar el grado de eficacia y eficiencia del gasto aspectos irrenunciables para la Nueva Gestión Pública, intentando conocer de forma continuada en el tiempo cómo funciona el sujeto público controlado);
- por su momento de actuación (mientras que la función interventora se efectúa con carácter previo, el control financiero permanente lo hace con posterioridad, parte del ideal de dar un margen de discrecionalidad y flexibilidad al gestor, lo que sintoniza de nuevo con los postulados de la Nueva Gestión Pública), y;
- por el alcance de sus conclusiones (en la función interventora éstas sólo se limitan a acciones correctivas del proceder jurídico-procedimental; mientras que en el control financiero permanente, además de incluir las anteriores, efectúa recomendaciones para mejorar la eficacia y eficiencia y para la reorientación de las políticas). Al no estar sujeto a la necesidad de evacuar un informe en el perentorio plazo de 15 días, las posibilidades de analizar en profundidad la gestión desarrollada da lugar a mayor cantidad y calidad de conclusiones y propuestas para la mejora.

Respecto a la modalidad de auditoría pública, si bien tiene en común procedimientos y técnicas, se distingue por el carácter permanente del control financiero sobre el sujeto público sobre el que se implanta, así como por el carácter integral de su contenido (pues reúne objetivos propios de auditoría operativa, de auditoría de cumplimiento o legalidad y de regularidad contable, y todo ello sobre distintas áreas de gastos).

En el proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General que estamos tramitando, definimos al control financiero permanente como aquél que tiene por objeto:

- Verificar el cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión sobre los que no se extienda la función interventora.

- Verificar la aplicación del principio de orientación a resultados y dirección por objetivos, efectuando entre otras, las siguientes acciones:
 - El análisis de los sistemas de dirección y planificación estratégica aplicados por los centros gestores responsables de los objetivos definidos en los Programas de Gastos y en los Programas de Actuación Plurianual.
 - El análisis y evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos definidos en los Programas de Gastos que se consideren más relevantes.
 - La verificación del grado de cumplimiento de los objetivos incluidos en los Programas de Actuación Plurianual a que se refieren los artículos 28 y 30 de la Ley de la Hacienda Pública Canaria, a fin de determinar el grado de fiabilidad de los datos contenidos en los informes de gestión y balance de resultados previstos en el artículo 33 de la referida ley, siempre que sobre estos programas de Actuación Plurianual no estén incluidos en el Plan anual de Auditorías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68.2 de este reglamento.
- El seguimiento de la ejecución presupuestaria a fin de verificar la fiabilidad de la información financiera y de aportar información de aquéllos aspectos de la gestión económica financiera desarrollada que pudieran afectar al principio de estabilidad o de equilibrio presupuestario.
- Comprobar si la planificación, gestión y situación de la tesorería responde a los principios de buena gestión financiera.
- Proporcionar una valoración acerca de si los procesos y procedimientos de gestión objeto de análisis se adecuan a los principios de eficiencia, economía, calidad y demás de buena gestión.

b) La Evaluación de Políticas Públicas

No pertenece a la función de control, ni es una investigación, ni un informe de seguimiento. Se trata de una función distinta, caracterizada por su carácter constructivo y modernizador.

La hemos definido en el proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General como *“un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, norma, programa, plan o política, que permita alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos, con la finalidad de ser útil a los directivos y gestores públicos, así como a la sociedad en general.”*

Responde, entre otros, a los principios de cooperación interadministrativa, complementariedad y participación (Con ella planteamos dar respuesta desde nuestro ámbito al paradigma de la Gobernanza).

El informe de evaluación debe aspirar a ser útil, a promover cambios en las intervenciones públicas.

Una actuación de evaluación adecuada:

- Ayudar al directivo público a tomar decisiones sobre las estrategias a desarrollar, sobre distintas alternativas a considerar
- Aporta conocimiento de los resultados e impacto de la gestión desarrollada y de las actuaciones en curso

- Incorpora la visión de distintos grupos de interés en las políticas analizadas, favoreciendo la participación y la realización de una democracia efectiva.
- Favorece un proceso de aprendizaje continuo y sistemático
- Promueve la realización de acuerdos interadministrativos para aprovechar las sinergias de evaluaciones conjuntas y la corresponsabilidad financiera, facilitando el desarrollo de sistemas de información e indicadores de gestión comparables que ayuden a transparentar la gestión.

Nos planteamos la función de evaluación para dar respuesta a dos objetivos generales:

- Ayudar a que se alcancen los objetivos estratégicos, promoviendo un uso racional de los recursos, y
- Fomentar la rendición de cuentas, impulsando la transparencia y la participación.

Pretendemos generar valor añadido contribuyendo a dichos objetivos a través de dos vías principales:

1. Realizando trabajos de evaluación concretos, que se consideren prioritarios o significativos
2. Desempeñando un papel de consultor, facilitador y promotor de la cultura de la orientación a resultados, de la evaluación y calidad de los servicios.; promoviendo el aprendizaje y la investigación aplicada en materia de evaluación de políticas públicas.

¿Cuál es el coste de no evaluar? Se mediría como las ganancias potenciales de mejoras de eficacia y eficiencia no realizadas y los efectos de no dar explicaciones a los ciudadanos sobre las actuaciones gubernamentales desarrolladas. Se trata de costes que no se pueden asumir en una sociedad madura.

5. ¿Qué principios queremos evaluar? ¿Cuáles son los principios del buen gobierno?

Si hacemos un repaso a los principios de buen gobierno aludidos en la principal legislación de carácter financiero de las Administraciones Públicas encontramos la cita expresa a los principios de legalidad, las tres “Es” (eficacia , eficiencia y economía), plurianualidad en la planificación de los escenarios presupuestarios, estabilidad presupuestaria, transparencia y calidad². No se trata de una relación exhaustiva. Junto a éstos, la doctrina científica otros muchos: sostenibilidad, cohesión social, ...).

La sola referencia a la calidad, que más que un principio es toda una filosofía de gestión, implica la remisión a los principios fundamentales de ésta: orientación a resultados, orientación al ciudadano, liderazgo y coherencia en los objetivos, Gestión por procesos y hechos, desarrollo e implicación de las personas, innovación y mejora continuos, desarrollo de alianzas, ética y responsabilidad social.

Para evaluar estos principios necesitamos desarrollar la cultura de los indicadores de gestión. Los indicadores de gestión cumplen una doble finalidad: por un lado sirve para informar al gestor público del estado de lo que se quiere tener bajo medición; por otro, son el instrumento necesario para poder evaluar la gestión sujeta a análisis.

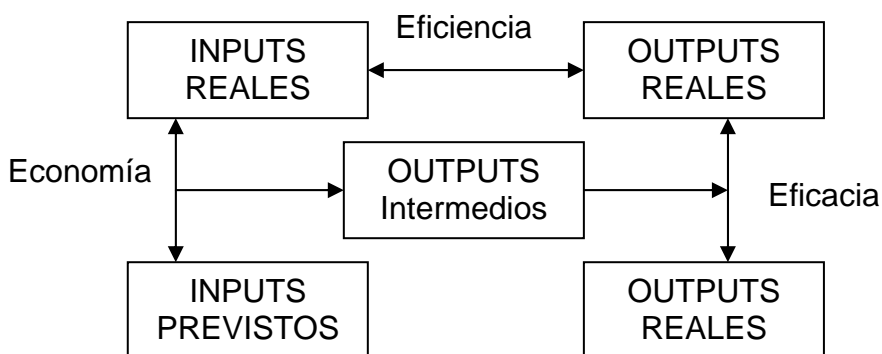
² En el ámbito de la normativa financiera el art. 6 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (RD legislativo 2/2007, de 28 de diciembre) señala expresamente la necesidad de que la gestión de los recursos públicos se oriente a la calidad.

Los indicadores deben cumplir una serie de cualidades para que sean efectivos. Así, la doctrina científica propone chequearlos con arreglo a los siguientes parámetros:

- Relevancia. La información que aporte el indicador debe ser relevante, imprescindible para informar, controlar evaluar y tomar decisiones.
- Pertinencia: debe ser adecuado para lo que se quiere medir.
- Objetividad: su fiabilidad debe poder ser auditada por auditores externos.
- Inequívoco: No debe permitir interpretaciones contrapuestas.
- Accesibilidad: Su obtención debe tener un coste aceptable.

Llegados a este punto, es necesario dedicar un poco de atención a las famosas 3 Es: economía, eficacia y eficiencia.

La interrelación entre ellas, siguiendo a AECA, es la siguiente:



Economía: sería pues, la relación existente entre los inputs, los recursos (financieros, materiales, humanos) realmente utilizados y los previstos.

Eficiencia: sería la relación entre los inputs utilizados y los outputs (los resultados) obtenidos. Una entidad será más eficiente en cuanto que con menos o con los mismos recursos obtenga más resultados.

Eficacia: por último, sería la relación entre los outputs esperados y los realmente obtenidos.

Veamos algunos ejemplos de indicadores, para clarificar la cuestión:

Indicadores de Economía:

- Coste Km. en guagua respecto coste Km. en Tranvía.
- Coste obra real/coste obra previsto
- Coste x alumno en centro público/coste x alumno centro privado concertado.

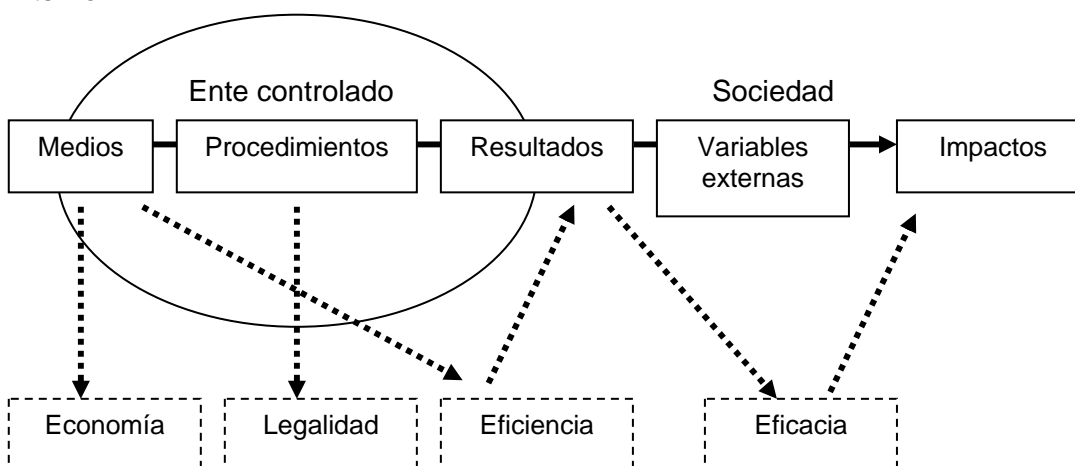
Indicadores de Eficiencia:

- Coste mantenimiento servicio/nº usuarios
- Duración media (minutos) consulta x paciente en Atención primaria
- % ocupación quirófanos en Hospital

Indicadores de Eficacia: distinguiendo los de resultado (inmediato) y los de impacto (final).

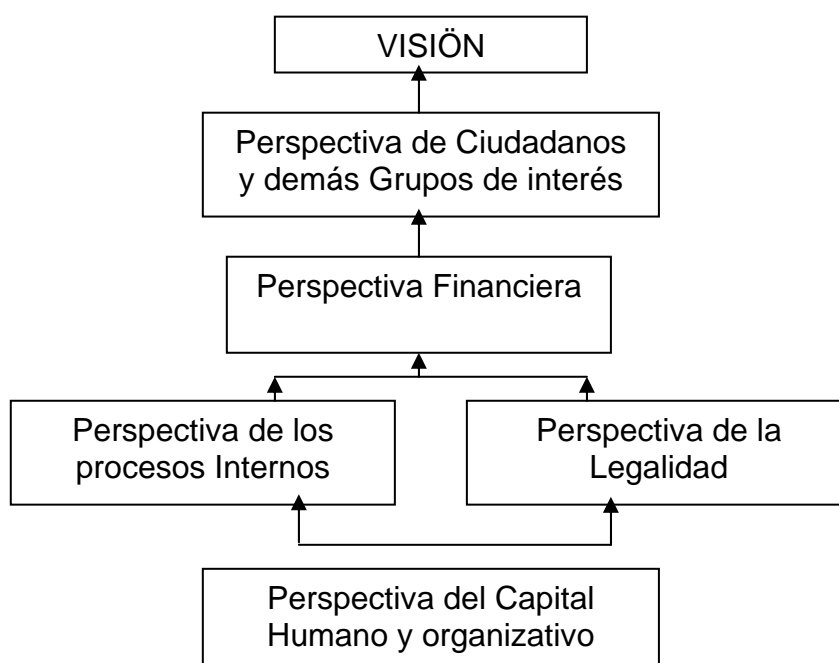
- De resultado:
 - % incremento nº intervenciones quirúrgicas respecto año anterior.
 - Nº personas siguieron cursos formación
- De impacto:
 - Días de reducción de listas de espera quirúrgica
 - Nº personas empleadas tras curso de formación.

En la figura siguiente se observa el carácter integral al que quiere tender el control interno:



6. Características del nuevo modelo de control interno

Sentado todo lo anterior, el modelo de control interno que pretende desarrollar la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre los sujetos del sector público de la CAC es el de un control financiero permanente que responda a los postulados anteriormente señalados. Su representación gráfica sería la siguiente:



Esta representación gráfica del modelo nos muestra la disciplina que seguimos en la reflexión y determinación de los objetivos de control que para cada sujeto del sector público realizamos. Tras zambullirnos en el conocimiento de los fines y la actividad desarrollada por el sujeto sometido a control, nos planteamos los objetivos de control en cada una de las perspectivas o áreas de trabajo señaladas:

PERSPECTIVAS(ÁREAS DE TRABAJO)
La perspectiva del capital <u>Humano y organizativo</u> , destinada a verificar si existe un liderazgo que facilite y desarrolle la misión, visión y los valores y si se pone en práctica el concepto de orientación a resultados; al diagnóstico del nivel de satisfacción/motivación de los recursos humanos, a ofrecer indicadores sobre la evolución de la capacidad profesional de los mismos para desarrollar los objetivos y las políticas públicas.
La perspectiva de los <u>Procesos</u> internos de gestión , en la que se tratará de verificar si los procesos de gestión de personal se desarrollan eficaz y eficientemente.
La perspectiva del control de la <u>Legalidad</u> , destinada a la comprobación de si los distintos actos y procedimientos de gestión se han desarrollado de conformidad con las normas, disposiciones y directrices que sean de aplicación
La perspectiva <u>Financiera</u> , con la finalidad de presentar indicadores que permitan evaluarse se cumplen los objetivos de la política financiera, de analizar el impacto de la gestión económica en los resultados financieros que se presentan
La perspectiva de los <u>Ciudadanos</u> , trata de presentar indicadores de gestión de especial relevancia para los ciudadanos y demás grupos de interés existentes y su análisis comparativo con referentes.

7. La aplicación práctica del modelo.

A continuación, en las siguientes diapositivas, les mostramos algunas de las conclusiones incluidas en el informe derivado de la primera experiencia en la aplicación del modelo, realizada sobre el Complejo Hospitalario Universitario Insular Materno-Infantil.

8. Fundamentos en los que se inspira el modelo de control interno.

Debemos distinguir dos grandes fundamentos, dos grandes influencias a la hora de diseñar el nuevo modelo de control financiero permanente: El Cuadro de mando Integral y el Modelo EFQM. Ambos se mezclaron en una coctelera, junto con otros muchos ingredientes. Hagamos una breve referencia a los mismos, para poder comprender y justificar el diseño del modelo.

8.1. El Cuadro de Mando Integral.

Es una herramienta básica del Control de Gestión que tiene sus orígenes en la década de los sesenta en Francia bajo el nombre de “Cuadro de Mando” (Tableau de bord).

Esta herramienta se reformó en los EE.UU durante los años 90, fruto de un proyecto de investigación multiempresarial de los Profesores Robert Kaplan y David Norton, surgiendo el concepto de Cuadro de Mando Integral (“Balanced Scorecard”). Por aquel entonces ya se percibía que el activo basado en el conocimiento –sobre todo en los empleados y las tecnologías de la información– se estaban volviendo cada vez más importantes para el éxito de las empresas; pero éstas para medir sus resultados seguían recurriendo al sistema de contabilidad financiera, que consideraba las inversiones en formación de los empleados, en bases de datos, sistemas de

información, calidad, en mejorar las relaciones con los clientes, ... como gastos en el período en el que se habían realizado.

La mentalidad directiva presta atención a lo que se mide y los sistemas de información financiera no aportan ninguna base para medir y gestionar el valor creado por los activos intangibles

Con el Cuadro de Mando Integral (CMI), se mantienen los indicadores financieros, para resumir los resultados de este tipo realizados previamente (enfoque al pasado), pero equilibra el sistema de medición incorporando indicadores no financieros en tres perspectivas: clientes (¿para alcanzar nuestra visión, qué resultados nos valorarán preferentemente los clientes?), procesos internos (¿en qué procesos clave debemos destacar?) y aprendizaje y desarrollo (¿para alcanzar nuestra visión, cómo debe aprender y mejorar nuestra organización?)..

El CMI se basa en la configuración de un mapa estratégico gobernado por la relación de causa-efecto entre los objetivos.

Por tanto, el CMI aporta al modelo de control interno dos aspectos sustanciales:

- a) En la fase de planificación de los objetivos de control, ofrece un marco que disciplina y ofrece pautas para la reflexión y determinación de los mismos.
- b) En la fase de elaboración del informe de control, de presentación de las conclusiones, presta su estructura de contenidos, a fin de que el control efectuado ofrezca una visión integral del modo de funcionar de la organización analizada.

8.2. Los modelos de calidad total: El Modelo EFQM de Excelencia.

El concepto de calidad total en la gestión de los servicios públicos, más que una técnica organizativa, constituye una filosofía y una actitud para orientar la actividad de toda la organización.

La gestión de la calidad se implementa actualmente bajo dos orientaciones principales:

- Una, más orientada a controlar la calidad técnica mediante la normalización de los procedimientos operativos, como vía para evitar defectos e incumplimientos con respecto a las especificaciones de los productos o servicios. Este enfoque de aseguramiento de la calidad se implementa a través de las Normas ISO 9000 elaboradas por la Organización Internacional de Normalización.
- Otra, la gestión de la calidad total, la calidad se entiende desde una perspectiva más amplia, se implementa en Europa a través del Modelo EFQM de Excelencia desde 1991, siguiendo los modelos implantados en Japón (*Premio Deming*, desde 1951; y en EE.UU (*Premio Malcom Baldrige*, desde 1987).

En el ámbito del sector Público, se han desarrollados modelos más sencillos de utilizar que el Modelo EFQM, a fin de facilitar la incorporación de un mayor número de organismos a la filosofía de la calidad total y permitir un itinerario progresivo entre los diferentes modelos. Así podemos citar:

- El Modelo del Marco Común de Evaluación (modelo CAF), diseñado por el grupo de Servicios Públicos Innovadores de la UE. (versiones 2002 y 2006).
- El Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (modelo EVAM) diseñado por el MAP y desarrollado la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.

Centrándonos en el Modelo EFQM de Excelencia, el modelo es una guía para analizar de forma sistemática todos los aspectos de una organización. A estos aspectos los denomina "criterios". Cada criterio va acompañado de una definición que explica su significado y se desarrollan en detalle con una serie de subcriterios que es necesario analizar para realizar una evaluación.

La incorporación de los principios de los modelos de calidad total al modelo de control interno genera el valor añadido de introducir un equilibrio entre el análisis de la eficiencia en la gestión y de la calidad percibida por el usuario.

De otro lado, aporta un enorme número de criterios y definiciones de principios y prácticas de buen gobierno, consensuados doctrinalmente, para producir la excelencia en la gestión, lo que no puede desconocerse a la hora de analizar y evaluar la actividad de la organización sujeta a control.

Conclusiones:

En definitiva, nos enfrentamos a una tarea ardua pero muy motivadora: hacer que nuestro sistema de control interno se adapte a las nuevas exigencias y que sea más útil para la sociedad.

Debemos imperiosamente incrementar la generación de valor de nuestra función. Ello es posible si manteniendo nuestra misión tradicional de verificar y demandar una gestión formalmente respetuosa con el principio de legalidad, la ponemos en conexión con la evaluación de los resultados que se obtienen y la forma en que se emplean los recursos.

No se trata de una opción. Es una obligación legal para los órganos de control que debemos atender. Cabe concluir pues señalando que,

¡ El gerencialismo público no puede vivir sin el Derecho, pero, en los tiempos actuales, el Derecho público ya no podrá vivir sin el gerencialismo !

Confío haber podido arrojar alguna luz que alumbre el camino a seguir o, cuando menos, contribuido a iniciar un proceso de reflexión sobre la necesidad de cambiar, de incrementar la generación de valor de nuestra querida función de control.

Muchas gracias por la atención que me han dispensado.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA): "Indicadores de gestión para las entidades públicas". Documento nº 16, 1997.
- Brooking, Annie: "El capital Intelectual". Ediciones Paidós, 1997.
- Club Gestión de Calidad: "Conceptos fundamentales de la Excelencia".2003

- **Kaplan, R. y Norton, D:** El Cuadro de Mando Integral, Ediciones Gestión 2000. 1997.
- **Kaplan, R. y Norton, D. :** "Mapas Estratégicos, Convirtiendo activos intangibles en activos tangibles". Ediciones Gestión 2000. 2004.
- **López Hernández, Antonio:** "Indicadores de Gestión y el control de eficiencia del sector público". Ponencia en Seminario sobre Principios, Técnicas y Herramientas para la Nueva Gestión Pública" (Las Palmas de Gran Canaria, junio de 2005)
- **Martín Castilla, Juan Ignacio:** "Instrumentos de modernización (calidad) en la Administración Pública". Ponencia en Seminario sobre Principios, Técnicas y Herramientas para la Nueva Gestión Pública" (Las Palmas de Gran Canaria, junio de 2005)
- **Mendoza Mayordomo, Xavier:** "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa. Revista Vasca de Economía nº 26.
- **Ministerio de Administraciones Públicas:** "Guía de Autoevaluación para la Administración Pública, del Modelo EFQM de Excelencia".2006.
- **Ministerio de Administraciones Públicas:** "Guía de Evaluación Modelo EVAM". 2006.
- **Mora Corral, A. y Vivas Urrieta, C.:** "Nuevas herramientas de Gestión Pública: El Cuadro de Mando Integral". AECA , 2001.
- **Prats i Catalá, Joan:** "De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza". Editorial INAP. 2005.
- **Parres García, Alejandro:** "Manual Básico para la Moderna Gestión Pública". ICAP, 2005.
- **Pérez-Durántez Bayona, Inés:** La Agencia de Evaluación y Calidad y la necesidad de evaluar las intervenciones públicas. Revista Presupuesto y Gasto Público nº 51 (2/2008).
- **Peters Tom,** "La empresa que viene I: Pistas para entender los modelos de organización del siglo XXI": Los nuevos Líderes". Alta Gestión.
- **Stewart, Thomas A.:** "La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual". Ed. Granica S.A., 1998.
- **Subirats, Joan y Gomá Ricard:** "Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno". Editorial Ariel S.A. 1998.
- **Urbano López de Meneses, Mª Mercedes:** "La situación del control interno dentro de la Unión Europea: ¿Es necesaria una reforma del modelo español? Revista IGAE
- **Valero Iglesias, Javier:** Revista Documentación Administrativa nº 223 (julio-septiembre 1990).