

UN NUEVO MODELO DE CONTROL INTERNO COMO PALANCA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA A UN MODELO DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE QUE ENFATIZA EL DESARROLLO DEL GERENCIALISMO PÚBLICO

ALEJANDRO PARRES GARCÍA

Cuerpo Superior de Administradores de la Comunidad Autónoma de Canarias,
escala de Administradores Financieros y Tributarios

Trabajo galardonado con un accésit en la novena edición de los premios "Hacienda canaria", en la modalidad de artículos doctrinales, año 2008

SUMARIO

Presentación.

Prefacio.

I. Primera parte. Fundamentos para un nuevo modelo de control interno.

Capítulo 1. La modernización de la Administración Pública como proceso de cambio cultural: de la cultura burocrática a la cultura de la responsabilidad y del buen gobierno

1. El modelo burocrático y sus disfunciones
2. La nueva gestión pública
3. Del presupuesto tradicional al presupuesto como instrumento estratégico
4. La gobernanza

Capítulo 2. El papel estratégico de los recursos humanos en las organizaciones

Capítulo 3. La dirección estratégica en 14 pasos: el Cuadro de Mando Integral y la Administración inteligente

Capítulo 4. Las normas y modelos de calidad en la gestión pública

II. Segunda parte. Del control tradicional al control como función directiva.

Capítulo 5. La situación actual. Necesaria autocrítica

Capítulo 6. Las implicaciones para el control interno: de la función interventora al control financiero permanente

- II. Tercera parte. Un modelo de control interno para los nuevos paradigmas.
 - Capítulo 7. La estructura del modelo y el proceso de inteligencia implícito
 - Capítulo 8. La perspectiva del capital humano y organizativo
 - Capítulo 9. La perspectiva de los procesos internos
 - Capítulo 10. La perspectiva de la legalidad
 - Capítulo 11. La perspectiva financiera
 - Capítulo 12. La perspectiva de los ciudadanos y demás grupos de interés
 - IV. Cuarta parte. La aplicación práctica del modelo.
 - Capítulo 13. La aplicación del control financiero permanente
 - Capítulo 14. Pautas para implementar el modelo
- Referencias.

PRESENTACIÓN

La mayoría de los economistas coinciden en que la mejora de la competitividad será un factor clave para superar la profunda crisis que afecta a la economía española. También existe más o menos consenso, respecto a los principales elementos que inciden en la mejora de la competitividad: el conocimiento, la calidad y el coste.

El conocimiento entendido como mejora en la cualificación y formación del capital humano, principal activo de cualquier organización. La calidad como la capacidad de satisfacer las demandas del mercado con "algo innovador", distinto a lo que ofrece nuestro competidor y con mejores prestaciones. Y el coste como resultado de un adecuado equilibrio entre los recursos utilizados y los procesos aplicados para la obtención del producto final.

También existe consenso en cuanto a la exasperante incapacidad de las Administraciones Públicas para minimizar los efectos de la actual crisis. Si hacemos un resumen de las principales demandas de los sectores económicos y empresariales, básicamente, podríamos reducirlo a una única cuestión: mayor agilidad y simplificación en los procedimientos administrativa, es decir, menos burocracia.

De otro lado, las nuevas demandas y los retos de una sociedad que en los últimos treinta años ha sufrido un profundo cambio y transformación ya no pueden ser resueltos por una sola Administración Pública. Las políticas sanitarias, educativas o sociales ya no dependen de una única Administración,

por lo que es necesario buscar fórmulas de gestión y colaboración que den una respuesta adecuada al ciudadano.

En este contexto, las Administraciones públicas tienen el deber de cambiar su manera de hacer las cosas, ofreciendo una gestión y unos procedimientos más eficaces y eficientes, buscando un adecuado equilibrio entre las necesarias garantías de legalidad y la exigencia de una mayor eficacia.

En consecuencia, debemos aprovechar la oportunidad de cambio que ofrece la crisis para avanzar hacia un nuevo modelo de gestión pública. Un modelo basado en la gestión del conocimiento y orientado hacia la calidad, la eficacia y la eficiencia de la gestión.

En este trabajo, Alejandro Parres parte de la premisa de que la función de control no puede seguir obviando el análisis y evaluación de los resultados e impactos de la acción pública, sino que, por el contrario, debe revalorizarse, incorporando valor añadido propio de nuestra actual sociedad del conocimiento: ofreciendo información valiosa para el directivo y gestor público que permita orientar la toma de decisiones sobre el rumbo a seguir, suministrando información que permita evaluar el nivel de resultados de los servicios públicos y verificar si se desarrollan los principios y prácticas de buena gestión sobre las que existe consenso académico y profesional, y facilitando, por último, el cumplimiento del principio de transparencia de la gestión desarrollada, uno de los mejores indicadores del grado de madurez democrático de las sociedades avanzadas.

¿Podemos cambiar los modelos de gestión modificando los modelos de control? ¿Podemos cambiar una gestión burocratizada, que pone el acento únicamente en el respeto a los procedimientos normativos, hacia otro modelo en el que, sin perder de vista el cumplimiento de la norma, atienda también a la consecución de los objetivos de la gestión y a la eficiencia en el empleo de recursos? ¿Cómo se debe provocar ese cambio desde los órganos encargados de ejercer el control interno?

El autor de este trabajo da cumplida respuesta a todas estas preguntas y describe las características de un modelo de control novedoso, aprovechando el marco regulador del control financiero permanente, especialmente inductivo para generar un proceso de cambio cultural en el seno de las organizaciones públicas, en tanto que pone el acento en la necesidad de implantar una fuerte orientación a resultados y demás principios de buena gestión propios de los paradigmas internacionales que subyacen en los proyectos de modernización y reforma del sector público de los países más avanzados. Modelo, sobre el que la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias quiere basar su estrategia de cambio, bajo el convencimiento de que su implantación gradual contribuirá de forma decidida a la mejora de la satisfacción de los ciudadanos con los servicios de nuestra Administración Pública.

Enrique Hernández Bento
Interventor General de la Comunidad
Autónoma de Canarias

PREFACIO

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

A fundamentar mi convicción de que es posible la respuesta afirmativa a esta pregunta se dedica este libro.

La función de control interno sobre los entes del sector público administrativo ha estado centrada, básicamente, en la verificación de la regularidad formal de las operaciones que realizan los centros gestores, desarrollándose bajo la modalidad denominada "función interventora". La información que dimana del órgano de control interno se ha venido reduciendo a poner de manifiesto quién gasta, en qué y cuánto se gasta, así como si se gasta con arreglo a los procedimientos reglados, pero se muestra incapaz de evidenciar qué resultados e impactos en la sociedad tienen las decisiones financieras, ni ha servido para evaluar el grado de eficiencia, economía, sostenibilidad, equidad,...., y cuantas otras consideraciones afectan a la "calidad" de la gestión del gasto público.

En la actualidad, entendemos que esta concepción del control debe bascular hacia otra de mayor alcance, orientada no sólo a verificar la regularidad jurídica de los actos, sino también a dar información, también, sobre qué resultados e impactos ha tenido el gasto público, a conocer si el empleo de los recursos ha sido eficiente para el resultado obtenido, orientada, en último térmi-

no, hacia la evaluación transversal de los servicios y las políticas públicas. A estos fines parece responder el reciente alumbramiento legal de la modalidad denominada "control financiero permanente".

Ciertamente al ciudadano le interesa saber si los procedimientos de gestión de la contratación de suministros de productos sanitarios o de selección del personal sanitario, por poner algunos ejemplos, se desarrollan cumpliendo todos los requisitos legales; pero, sin duda, en caso de tener que someterse a una intervención quirúrgica, probablemente le interese más conocer cuál es la tasa de mortalidad que tiene el correspondiente servicio del hospital público donde va a realizarla o cuál es la media de días de espera que pasarán hasta que se pueda realizar ésta.

En un entorno crecientemente complejo y cambiante como el actual, el directivo público necesita disponer de información sobre cómo se está desarrollando la gestión, cuál es el grado de cumplimiento de sus estrategias y objetivos, qué aspectos están obstaculizando el cumplimiento de los fines propuestos, en qué medida sus acciones son eficientes en comparación con los referentes adecuados. La medición y evaluación son inherentes a la función gerencial y directiva; de otro modo, ¿cómo tomar decisiones? ¿cómo saber si las iniciativas emprendidas tienen el sentido esperado o merecen ser modificadas, potenciadas o suprimidas?

Ante la creciente presión de la sociedad demandando una mayor cobertura y

calidad de los servicios públicos en un marco de contención del gasto, el directivo público no puede permitirse el lujo de disponer sobre los fondos públicos que se le asignan sin información que asegure que no se están malgastando. La preocupación por medir los resultados de sus acciones es lo que diferencia a un directivo responsable de otro que no lo es.

La propia legitimidad de la existencia de las organizaciones públicas es la que se pone en cuestión. Al ciudadano de hoy ya no le basta, para justificar la existencia de la Administración Pública, la apelación a los principios jurídico-constitucionales que hacen referencia a la fuente de su poder (el principio de las potestades públicas), o a su finalidad (el servicio al interés general). Ha madurado su consideración como usuario de servicios y, como tal, le exige a las Administraciones públicas que se comporten con eficacia, eficiencia y calidad, al igual que lo hace con las empresas privadas. El legislador lo ha advertido y lo ha incorporado a la normativa que rige el actuar del sector público.

Por ello, la adopción de los principios del buen gobierno, de buena administración, por parte de las Administraciones Públicas no es una opción, sino una obligación legal. No obstante, resulta curioso que pese a que la cultura imperante aún en la mayoría de las Administraciones públicas enfatiza la observancia estricta de las normas, no se haya puesto hasta ahora el mismo rigor en la aplicación de los preceptos legales que recogen la obligación de establecer objetivos e indicadores de la

gestión pública y su necesidad de evaluación, que sobre los que regulan los contratos administrativos o las subvenciones, por poner un ejemplo.

La función de control no puede seguir obviando el análisis y evaluación de los resultados e impactos de la acción pública, sino que, por el contrario, debe revalorizarse, incorporando valor añadido propio de nuestra actual sociedad del conocimiento: ofreciendo información valiosa para el directivo y gestor público que permita orientar la toma de decisiones sobre el rumbo a seguir en el proceloso océano de la gestión pública, suministrando información que permita evaluar el nivel de resultados de los servicios públicos y verificar si se desarrollan los principios y prácticas de buena gestión sobre las que existe consenso académico y profesional, y facilitando, por último, el cumplimiento del principio de transparencia de la gestión desarrollada, uno de los mejores indicadores del grado de madurez democrático de las sociedades avanzadas.

Este cambio en el "rol" del control interno implicará que deje de ser considerada una función meramente operativa para caracterizarse como una función estratégica de la organización: en cuanto que aportará valor principalmente para la dirección de la misma.

Para alumbrar este cambio de la función de control interno, se presenta en este libro un enfoque novedoso sobre el que desarrollar el modelo de control financiero permanente alumbrado por la Ley General

Presupuestaria, de aplicación general sobre los sujetos del sector público administrativo, que incorpora el análisis y medición de los principales principios y valores implícitos en los paradigmas actuales que deben regir el buen gobierno de las organizaciones públicas, con el convencimiento de que su aplicación propiciaría un proceso continuo de modernización de la Administración Pública en el sentido indicado por éstos nuevos paradigmas.

Si bien en el momento de escribir estas líneas sólo algunas Comunidades Autónomas han comenzado a implementar esta nueva modalidad de control denominada "control financiero permanente" el enfoque que se presenta en este libro del referido modelo de control es muy innovador, en cuanto que:

a) Las Comunidades Autónomas –aún pocas– que han empezado a desarrollar el control financiero permanente continúan poniendo el énfasis del control, en la verificación, si bien a posteriori, del principio de legalidad de la actuación administrativa, añadiendo algunos objetivos propios de la auditoría operativa y de programas. Ninguna de las experiencias prácticas que se están desarrollando responden a un enfoque tan integral como el que aquí se presenta, que trata de ofrecer una visión sistémica de cómo funciona la entidad analizada en forma de cuadro de mando.

b) A diferencia de las experiencias que se están poniendo en marcha, el enfoque que aquí se presenta otorga la misma relevancia al análisis de los resultados de la

gestión desarrollada que al análisis de los factores que podríamos denominar “*facilitadores*” (el liderazgo, el capital humano y organizativo y los procesos internos), siguiendo la lógica de la herramienta del Cuadro de Mando Integral, con la intención de comprender y hacer visible la relación causa-efecto entre ambos, para permitir al directivo tomar conciencia de qué tipo de medida y en qué ámbito funcional debe adoptarse para que produzca efectos en los resultados.

La primera parte de este libro está destinada a dar a conocer cuáles son los fundamentos teóricos y las bases conceptuales que inspiraron la construcción del modelo.

La segunda parte se ocupa de reflexionar sobre la evolución que plantean, para la función de control interno, los nuevos paradigmas de gestión.

La tercera parte está dedicada a la formulación del modelo que se propone, y al análisis de las distintas áreas o perspectivas en las que se descompone.

La cuarta parte se dedica a la aplicación práctica del modelo, las pautas a seguir y a reseñar los resultados de su aplicación en un supuesto determinado.

Pudiera pensarse que este libro solo está destinado al personal de los órganos de control de las distintas Administraciones públicas. Por el contrario, entendemos que también puede ser de interés para los empleados públicos en general y, sobre todo, para el personal directivo, en cuanto que el

modelo articula un método de análisis y evaluación y una forma de presentar la información resultante, que se nos antoja necesario conocer para dirigir y gestionar adecuadamente cualquier tipo de organización.

En definitiva, para la función de control en la Administración pública se vislumbran unos años apasionantes, en los que su consideración como función netamente directiva, su papel estratégico, su valor para la mejora de la gestión pública, puede verse acrecentado de manera exponencial como nunca antes visto. Queda pues confiar en que se desarrolle el liderazgo político y técnico que haga posible esta auténtica revolución –aún meramente iniciada– a la que apuntan las últimas tendencias y reformas de la gestión presupuestaria pública a nivel internacional, cuyos frutos se vislumbrarán sin duda en los próximos años.

PRIMERA PARTE. FUNDAMENTOS PARA UN NUEVO MODELO DE CONTROL INTERNO

CAPÍTULO 1. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PROCESO DE CAMBIO CULTURAL: DE LA CULTURA BUROCRÁTICA A LA CULTURA DE LA RESPONSABILIDAD Y DEL BUEN GOBIERNO

Reclamar la modernización de la Administración pública española parece ser una cuestión permanente entre la ciudadanía y recurrente en los redactores de los programas políticos. Sin embargo, cada vez que en el seno de las organizaciones públicas se anuncia un proyecto de moder-

nización, es acogido con gran escepticismo por parte de la mayoría de los empleados públicos, ante la cantidad de iniciativas, anunciadas a bombo y platillo, que históricamente han fracasado en su aplicación.

Definamos primero lo que entendemos por “modernizar” la Administración Pública.

Cualquier proyecto de modernización que se precie de serlo – y que por tanto no aspire de forma cínica a rentabilizar únicamente el marketing de su anuncio ante la opinión pública- no debe quedarse, como sucede con demasiada frecuencia, en la aprobación de directrices que persigan la simplificación de trámites. En efecto, los proyectos o acciones de modernización que concentran sus esfuerzos en acortar trámites y plazos de la tramitación de los expedientes administrativos para conseguir agilidad en la gestión (muy frecuentemente proclamada); no garantizan el éxito de la gestión: en caso de procesos de gestión mal diseñados y muy poco eficaces y eficientes, el acortamiento de los trámites conseguirá que sigan mostrándose igual de ineficaces e ineficientes, pero más rápidamente. Es decir, en estos casos, es posible que sigamos derrochando fondos públicos, pero –gracias a esta “agilización”- a mayor velocidad.

Tampoco por “modernización” entendemos la que sólo se centra en incorporar nuevos medios tecnológicos que faciliten los procesos de provisión de servicios y bienes públicos y las relaciones con los ciudadanos. Faltaría más que no aprovechará-

mos las enormes y crecientes oportunidades que nos ofrecen las tecnologías de la información y comunicación; pero los medios tecnológicos por si solos tampoco garantizan el éxito de las políticas públicas.

Por el contrario, a la modernización a la que nos referimos es a la que se configura como una política pública propia, que persigue el desarrollo de una serie de principios de buena administración, un cambio de una cultura organizacional errónea; un cambio en las premisas básicas que deben instalarse en el subconsciente de los directivos y empleados públicos para resolver los desafíos a los que tiene que enfrentarse la Administración pública de nuestro tiempo y que son muy distintos a los que tuvo que enfrentarse en el pasado.

Sentado lo anterior, ¿cómo implementar el cambio?

Las leyes y los reglamentos no van a producir el cambio por si solos. Nuestra legislación actual ya contempla el conjunto de valores e ideales necesarios para que la modernización se produzca y, sin embargo, es fácil constatar que, con carácter general, el cambio en el sentido que indican estos valores –y a los que luego nos referiremos- ni se ha producido, ni se vislumbran muchas iniciativas en esa dirección. La incorporación de los avances tecnológicos y de la sociedad de la información a los procesos de gestión suelen suponer, evidentemente, una mejora de la misma, pero tampoco su concreta implantación garantiza una mejora permanente, ni la sostenibilidad de las mejoras alcanzadas, en un

entorno tan sumamente cambiante como el actual.

¿Si no son los cambios normativos, ni la implantación de los avances tecnológicos, cuál es el factor crítico más relevante para que se produzca el cambio?

La respuesta también es evidente: Los cambios los realizan las personas. Mientras las personas de la organización no sean conscientes de la necesidad de cambiar y estén motivadas para producir ese cambio, éste no se producirá.

Por tanto, el proceso de modernización de la Administración Pública sólo tendrá éxito si se enfoca como un proceso de cambio cultural, un proceso que atienda principalmente a las personas, más que a los instrumentos jurídicos o tecnológicos que le den soporte.

La dirección de las organizaciones, tanto del sector público como del privado, es cada vez más dirección de personas –como veremos en el capítulo 2 de esta obra-; los responsables del ámbito público tienen que desarrollar un efectivo liderazgo de personas, ser capaces de movilizar a sus colaboradores hacia los resultados esperados. Para ello, deben actuar sobre la cultura existente en aras a modificarla.

La “cultura” de la organización es definida por los expertos como el conjunto de premisas básicas que operan en el sub-

consciente de los individuos de una organización y que rigen su forma de actuar, pensar, percibir y afrontar los problemas. Cuando se toma conciencia de que esas premisas básicas que dirigen el comportamiento de los individuos de la organización no son adecuadas para afrontar adecuadamente los retos que plantea el entorno actual, es cuando surge la necesidad de poner en marcha un proceso de cambio.

Se trataría de abandonar un modelo mental, un paradigma generado para operar en un momento dado, para acoger otro que se considera idóneo para funcionar, ante los cambios producidos en el entorno.

Si echáramos un vistazo a los paradigmas o modelos mentales que han venido influyendo en las reformas de las Administraciones Públicas en el último cuarto del siglo XX, advertiríamos, siguiendo a Prats i Catalá¹, que el paradigma que tratamos de abandonar, y que ejerció influencia en las reformas administrativas desde los años cuarenta hasta mediados de los setenta, es el denominado modelo burocrático. Que, como reacción a las disfunciones que supone el modelo burocrático, a partir de mediados de los setenta comienza a surgir el paradigma del gerencialismo o *management* público, también conocido como “*Nueva gestión Pública*”, corriente centrada en incorporar a la gestión pública los valores gerenciales del buen gobierno y la orientación a resultados –si bien ha sido recogido con distintas intensidades y apli-

¹ Prats i Catalá, Joan. “De la burocracia al Management y del Management a la Gobernanza”.

caciones prácticas por los países de nuestro entorno-; y que, por último, desde finales de los años noventa, surge con fuerza otro paradigma –éste no con vocación universalista ni de exclusividad- bajo la denominación de la “gobernanza”, como el idóneo para configurar espacios públicos deliberativos en los que puedan interactuar los distintos niveles de administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil, para afrontar los desafíos que tiene planteados la sociedad actual, en un entorno dominado por los fenómenos de la globalización-localización.

La modernización que se reclama, por tanto, es la que preconiza el rechazo al modelo burocrático como modelo de aplicación universal, para implantar de una manera efectiva y real –no sólo formal- los valores que residen en los otros paradigmas anunciados, y que, forzado a ser conciso, son los contenidos en las famosas cuatro “e” propias del paradigma del gerencialismo: economía, eficacia, eficiencia y excelencia o calidad, a las que añadiríamos los valores de la cultura relacional propia de la gobernanza. Profundicemos un poco más.

1. El modelo burocrático y sus disfunciones

El modelo burocrático de organización ha sido el modelo tradicional en el que se

ha articulado la Administración pública, caracterizado por una cultura basada en el principio de racionalidad jurídica.

La burocracia es un modelo organizativo en el que impera una racionalidad substantiva basada en la obediencia a la norma. En efecto, el derecho Administrativo tradicional parte de la base de la necesidad de racionalizar la toma de decisiones intentando descubrir las leyes universales, las verdades inamovibles que rigen los fenómenos a los que debe hacer frente la Administración Pública, para recogerlas en la Ley y desarrollarlas en el reglamento. La actuación administrativa siguiendo el procedimiento recogido en la normativa aseguraba una respuesta racional y eficaz, evitando la discrecionalidad.

Este modelo, que aún pervive, se encuentra profundamente enfrentado –como trataremos de poner de manifiesto- con los principios y paradigmas que hoy guían la moderna gestión, en un contexto crecientemente abierto, dinámico y variable, marcado por la heterogeneidad, diversidad y complejidad de los desafíos a los que se enfrentan las administraciones públicas.

Las características del modelo burocrático, también denominado weberiano en honor al gran pensador Max Weber², podemos resumirlas, básicamente, en las siguientes:

² Max Weber, sociólogo alemán (1864-1920), considerado uno de los fundadores de la ciencia de la Administración pública, realizó un profundo análisis conceptual sobre los sistemas institucionales y sus implicaciones en la sociedad.

a. Cohesión de la organización sobre la base de las normas legales y reglamentos. Como sistema racional legal, pretende hacer previsible la reacción de la organización pública para proteger al ciudadano de toda posible arbitrariedad. Dando lugar a una cultura jurídica que prima sobre todo lo demás.

b. Formalización de las comunicaciones. Además de las normas y reglamentos, las comunicaciones escritas son la otra pieza que une la estructura organizacional. Las decisiones, las reglas, se documentan por escrito para poder comprobar la correcta interpretación de los actos legales.

c. Racionalidad en la división del trabajo. El proceso burocrático implica una sistemática división del trabajo en orden a su racionalidad. Inspirado en la "organización científica del trabajo" de Taylor, se busca la especialización en la tarea bajo el convencimiento de que así el trabajador será cada vez más eficaz y eficiente. No obstante, la organización científica del trabajo de Taylor se desarrolló en un contexto en el que el trabajo que se desarrollaba era fundamentalmente manual, que no tiene nada que ver con el trabajador del conocimiento del siglo XXI.

d. Impersonalidad en las relaciones laborales. Se habla de puestos, no de funciones, no de personas. Las personas son ocupantes de puestos, no individuos con emociones, expectativas,... Resulta ajeno al modelo burocrático los fundamentos de la motivación de las personas y su incidencia en la productividad propios de las teorías

de la motivación desarrolladas desde mediados del siglo XX.

e. Jerarquía basada en la autoridad. El principio de autoridad constituye el único medio de determinación y control del esfuerzo, responsabilidades y resultados. Las decisiones se concentran en los mandos superiores, que se distancian de la ejecución práctica. En base a la jerarquía se construye la pirámide burocrática. En la actualidad, el principio de jerarquía basada en la autoridad se encuentra muy enfrentada a la moderna concepción del liderazgo organizacional.

f. Rutinas y procedimientos estandarizados en guías y manuales. Para garantizar la consistencia entre las órdenes de los mandos superiores y los empleados de los puestos inferiores se elaboran procedimientos detallados y rutinarios. El desempeño de cada trabajo debe estar determinado por reglas y normas técnicas. Todo esta reglado, ningún ocupante puede hacer lo que quiera sino lo que señala en los manuales de procedimientos y rutinas.

g. Competencia técnica y en base a méritos. La selección de las personas se basa en el mérito y en la competencia técnica. Los procesos de selección, provisión y promoción son iguales para toda la organización, basados en criterios generales. Especial hincapié en la formación de sus empleados en el manejo de textos legales.

Entre las muchas disfunciones del modelo burocrático señaladas por los expertos, cabe citar las siguientes:

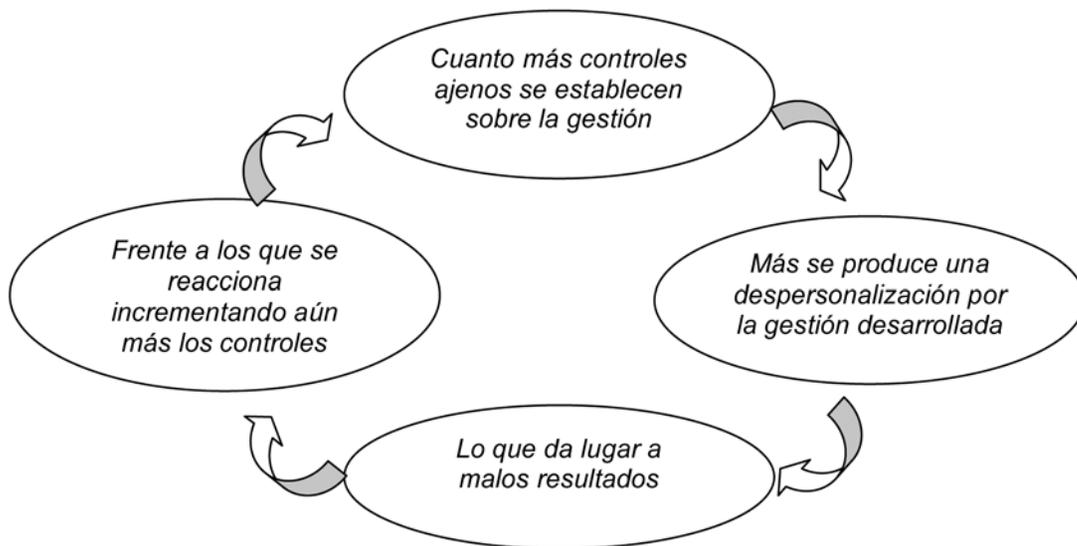
a) El desarrollo exacerbado de las normas hace que se subvierta el fin de la organización, que en lugar de ser el de obtener resultados, parece ser el de la observancia estricta de las normas e instrucciones que configuran los procedimientos.

b) Rigidez para adaptarse a los cambios. Una vez detectada una necesidad u oportunidad de intervención pública, el que sea preciso acometer un laborioso proceso de elaboración y aprobación de las leyes y reglamentos y la formalización por escrito de las decisiones e instrucciones que deben regir la intervención, puede dar lugar a que, en el momento de su ejecución, la realidad sobre la que se pretendía operar haya cambiado, o que hayan surgido

aspectos nuevos no contemplados inicialmente en el proceso de elaboración normativa para los que la aplicación de la regulación de lugar a una actuación ineficaz o ineficiente.

c) El fenómeno denominado como "círculo vicioso burocrático", según el cual, cuantos más controles se establecen sobre los centros gestores con carácter previo, menos éstos desarrollan sus competencias de auto-dirección, auto-motivación y responsabilidad por la gestión que deben desarrollar; dando lugar a malos resultados; y, como reacción a esta deficiente gestión, se incrementan los controles sobre los gestores; dando lugar a un círculo vicioso que se repite sucesivamente.

Figura 1-1. "Círculo vicioso burocrático"



Por tanto, se trata de un modelo de Administración en la que prima la cultura jurídica, el principio de legalidad sobre

cualquier otra consideración; rígida para adaptarse a los cambios del entorno, resistente a los cambios; favorecedora de la

opacidad, en cuanto que la presión del control se centra en la regularidad formal de los procedimientos y no en la eficacia de los mismos.

Con el advenimiento de la democracia, la Administración pública española se centró en articularse jurídicamente y en la garantía y protección de los derechos de los ciudadanos, encontrando justificación la cultura jurídica del modelo burocrático.

El extraordinario proceso de descentralización política desplegado desde entonces y el desarrollo del "estado del bienestar" dieron lugar a una fase expansiva del gasto público (si en 1975 el gasto público representaba el 24 por ciento del PIB, en 1985 representaba el 40 por ciento). Como consecuencia de lo anterior se produce un incremento de la presión fiscal, un déficit público continuado y un incremento importante de la deuda pública.

La crisis económica de los años 70 hasta la mitad de los 80, plantea el reto de mantener e incrementar el estado del bienestar, el incremento y mejora de los servicios públicos, sin incrementar los recursos empleados para ello.

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).

La actual crisis de las economías mundiales que se vive en el momento de redactar estas líneas está produciendo un intenso debate social sobre el papel que deben jugar los organismos públicos reguladores y sobre los efectos que sobre la economía tienen las decisiones que afectan a la Hacienda Pública –baste como ejemplo, los ríos de tinta dedicados a la discusión sobre la legitimidad de las decisiones de intervención que se están produciendo desde la Administración para rescatar con cargo al erario público empresas y sectores con problemas-, recrudeciendo la exigencia de eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos y transparencia en la rendición de cuentas.

Por tanto, a comienzos del siglo XXI la Administración burocrática no es el mejor modelo organizativo para acometer el desafío de la eficacia y eficiencia, y no solo por que subordina estos valores al principio de legalidad, sino, fundamentalmente, por el hecho de que la mayoría de las características del modelo burocrático tratan de dar respuesta a un contexto histórico distinto al que deben enfrentarse las Administraciones Públicas en la actualidad.

2. La "Nueva Gestión Pública", el gerencialismo o management público

Como reacción a esta cultura burocrática, surge desde mediados de los años 70 el movimiento internacional del gerencia-

lismo o management público, y a la corriente que propugna su establecimiento se la denomina como "Nueva Gestión Pública". En esencia, este paradigma 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 acerca de cómo organizar y operar en el sector público destacan (Prats i Catalá, 2005):

a) El desempeño mejora cuando los gestores saben lo que se espera de ellos y los resultados son medidos con relación a tales expectativas. Es decir, cuando existe una dirección por objetivos, éstos se expresan en términos de resultados concretos, mensurables y se ha seleccionado un conjunto de indicadores que permitan medir el grado de cumplimiento de los objetivos.

b) La gestión pública mejora cuando los gestores disponen de cierta autonomía, discrecionalidad y flexibilidad en el uso de los recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. La discrecionalidad y flexibilidad debe ser controladas principalmente a través de la evaluación de resultados.

c) El desempeño mejora cuando las decisiones y controles gubernamentales se centran en los resultados más que en los insumos (en la asignación de los recursos) o en los procedimientos.

3. Del Presupuesto tradicional al Presupuesto como instrumento estratégico

Este paradigma del gerencialismo público ya se ha venido a recoger en nuestros textos legislativos, incorporándose de una manera decisiva en la normativa reguladora de la gestión económico-financiera del sector público.

Por consiguiente, la adopción de la filosofía de la dirección por objetivos y el control de los resultados de la gestión no aparece como una opción para las Administraciones Públicas, sino como una exigencia derivada del principio de eficacia que recoge el artículo 103 de la Constitución de 1978, de los principios rectores de la política presupuestaria recogidos en las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, de los principios de buena gestión expresados en la Ley 47/2003, General Presupuestaria, y en la reproducción de todos estos valores en las Leyes territoriales de Hacienda Pública de las Comunidades Autónomas.

Bien es verdad, que no se trata de una cuestión nueva. Ya desde la antigua Ley General Presupuestaria, cuyo texto refundido se aprobó el Real Decreto Legislativo 1091/1988, se recogía esta orientación a resultados. 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).

Existe coincidencia entre los especialistas en Economía Pública de que un buen sistema presupuestario es aquél que, además de ser un instrumento eficaz para el control agregado del gasto público, permite asignar los recursos públicos de acuerdo con las prioridades estratégicas del gobierno para facilitar un uso eficaz y eficiente de tales recursos.

El Presupuesto tradicional ha puesto en énfasis en el control de los *inputs*, para lo que le interesa de forma principal la atención a las normas y a la estandarización de los procesos. Esta concepción del presupuesto como instrumento de control choca abiertamente con la tendencia actual que lo concibe como instrumento estratégico para orientar la gestión pública a resultados.

A continuación, se señalan las principales diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto orientado a resultados, siguiendo a Maluquer i Amoros y a Tarrach i Colls³:

DIFERENCIAS PRINCIPALES	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS
Énfasis	En el cumplimiento de las normas y en el seguimiento de procesos estandarizados	En el cumplimiento de resultados
Perspectiva temporal	Se limita al ejercicio presupuestario	Tiene una óptica a medio y a largo plazo
Característica de la gestión presupuestaria	Rigidez (como forma más segura de garantizar el cumplimiento de la norma)	Apuesta por la flexibilidad y discrecionalidad en la gestión presupuestaria
Máxima	“Se ahorra para gastar”. Lo importante es gastar. Se caracteriza por el incrementalismo.	“Se gasta para ahorrar”. Los recursos se gastan con el objetivo de conseguir “ahorros” en el futuro.
Intenta responder a la pregunta	¿En qué se gasta el presupuesto?	¿Qué se consigue con lo que se gasta?
El seguimiento del cumplimiento se hace	Comparando lo que se preveía gastar y lo que se ha gastado	Evaluando los resultados obtenidos para profundizar en todas las fases de la cadena de producción de los bienes y servicios públicos.

³ Salvador Maluquer i Amoros y Ana Tarrach i Colls: “Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya”. Revista Presupuesto y Gasto Público 43/2006. Instituto de Estudios Fiscales.

La implementación de la técnica del Presupuesto por Programas, cuya finalidad es la de identificar las actividades de la Administración en términos de objetivos que puedan agruparse dentro de un Programa, hasta la fecha ha dejado mucho que desear⁴, con objetivos que no responden a un riguroso diagnóstico previo basado en análisis del entorno cambiante y en la receptividad a las exigencias sociales; objetivos poco definidos que no se expresan en términos de resultados, sino como metas genéricas; y, sobre todo, sin que se determinen los indicadores que se utilizarán para medir los resultados. Una simple lectura de las Memorias de los programas presupuestarios de los Presupuestos anuales de la mayoría de las Administraciones Públicas es reveladora de este estado de la cuestión.

Para superar las deficiencias de la presupuestación tradicional se ha ido abriendo camino la corriente de la *"presupuestación por desempeño"*, como expresión de la Nueva Gestión Pública, que trata de que cobre impulso la idea de relacionar recursos con resultados esperados como medio para mejorar el desempeño de las organizaciones del sector público.

Pese a que nuestra normativa reguladora de la Hacienda pública ya recoge la corriente de la presupuestación por desempeño, continúa sin tener el grado de aplicación adecuado, en gran parte por la incoherencia entre los principios previstos en la normativa presupuestaria y el enfoque y las técnicas que continúan empleándose para la elaboración del presupuesto anual en la mayoría de las Administraciones Públicas, propias del sistema tradicional de presupuestación, que presta poca preocupación por los resultados y tiende a consolidar las ineficiencias al elaborar el presupuesto anual partiendo generalmente del gasto consolidado del ejercicio anterior.

No obstante lo anterior, se advierten ya intentos por superar este estado de la cuestión. Un ejemplo lo encontramos en el Presupuesto de la Generalitat de Catalunya, que trata de recoger la información sobre los objetivos previstos y los indicadores para su medición, bajo un enfoque de *"presupuesto orientado a resultados"*. Al final del capítulo cinco de este libro se recoge el modelo de ficha determinada en la Orden de elaboración de los Presupuestos para recoger la Memoria de los programas de gastos.

⁴ El Presupuesto por Programas se introduce por primera vez en los EEUU a mediados de los años 60. En España se recoge en la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, si bien, no es hasta la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1984 cuando se presenta por primera vez, introduciendo la triple clasificación del gasto: funcional (por programas), orgánica, económica. Las expectativas creadas a raíz de la implantación del Presupuesto por Programas en la Administración fueron importantes, puesto que suponía superar la concepción tradicional del presupuesto como instrumento de control de la legalidad, para entrar en una nueva etapa en la que se concebía la gestión como un proceso integral (planificación, ejecución y control, que retroalimentase la eficacia y eficiencia del gasto). Desde entonces no ha habido informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas que no insista sobre las deficiencias en la fijación de objetivos y en la ausencia de indicadores de medida. La nueva Ley General Presupuestaria de 2003 da un nuevo impulso a la presupuestación por programas, distinguiendo entre programas finalistas, que deben presentar objetivos específicos y cuantificables, y los programas instrumentales o de apoyo, que podrían no presentar objetivos específicos.

4. La Gobernanza

Junto a la corriente de la Nueva Gestión Pública se ha venido a sumar, desde finales de los años 90, otro paradigma a los intentos de reforma del sector público internacional, que se denomina "Gobernanza" y que tiene una génesis europea.

A partir del año 2000 la Unidad de Prospectiva de la Comisión Europea asumió la tarea de diagnosticar la crisis de gestión vivida en los últimos años por la propia Comisión así como la elaboración de un Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. A tal efecto se organizaron diversos seminarios y encuentros cuyos trabajos fueron ampliamente difundidos.⁵

Como señala Joan Prats⁶, el diagnóstico realizado partió de la existencia de una crisis en las formas tradicionales de regulación, al comprender lo inapropiado que resulta aplicar la racionalidad substantiva propia del Derecho Administrativo tradicional como clave legitimadora de la acción pública frente a los fenómenos complejos que caracterizan nuestra era.

La racionalidad substantiva parte de la convicción de la realidad está gobernada por leyes que podemos descubrir, por verdades universales.

En efecto, en el entorno actual tan sumamente complejo y cambiante se llega al consenso de que la eficacia y legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y sociales y la sociedad civil.

Siguiendo a Prats i Catalá, 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 de un solo actor.

La Gobernanza plantea organizar espacios públicos deliberativos para enfrentarse a los grandes desafíos actuales, en los que puedan interaccionar los diferentes agentes implicados y los gobiernos, en un clima de confianza en la interdependencia, buscando integrar los diferentes intereses de forma equilibrada.

La Gobernanza implica romper con el dogma del monopolio de los gobiernos para la determinación de los intereses generales. Éstos se componen –bajo esta corriente– en procesos en conflicto, negociación y consenso entre los distintos actores implicados.

⁵ Quizás el más significativo sea *Governance in the European Union*, dentro de la colección "Cahiers" of the Forward Studies Unit, European Comisión, 2001, al que se puede acceder en <http://europe.eu.int>

⁶ Joan Prats i Catalá: Lecciones aprendidas de 20 años de la OCDE. Jornadas sobre Evaluación de Políticas Públicas como herramienta para la modernización de la Administración pública. Gobierno de Canarias. Septiembre de 2008.

Pero, como señala Prats i Catalá, la Gobernanza no reduce el papel de los gobiernos a un actor más en las redes o estructuras de interdependencia en que la gobernanza consiste, sino que le refuerza el papel de emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos, negociador y formulador de reglas.

CAPÍTULO 2. EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ORGANIZACIONES

Cena de navidad del departamento. El responsable político se levanta antes del brindis final, carraspea y comienza el inevitable discurso, en el que hace un somero balance de la actividad desarrollada en el año que termina (una glosa de los éxitos, nunca de los objetivos incumplidos, de los conflictos latentes que están afectando al ambiente de trabajo y a la productividad), poniendo énfasis en la decisiva contribución de los recursos humanos a los logros obtenidos,

– "sin ustedes, esto no hubiera sido posible...,...son el principal activo con que cuenta esta organización..."

La escena se repite año tras año, aunque cambien los responsables que ofrecen el discurso de marras. La alusión final a la decisiva intervención de las personas de la organización en los objetivos alcanzados parece estar grabada genéticamente en el ADN del personal directivo.

¡ Un discurso repetitivo ...!

Pero, ¿en realidad lo sienten así? ¿su comportamiento y actitudes durante el año evidenciaron la sinceridad de su mensaje, su convicción de que las personas eran lo más importante que tenían que dirigir? ¿su agenda ha demostrado su preocupación por los asuntos de recursos humanos?

Si su percepción como empleado es que no se siente como el principal activo para su jefe, es más que probable que no ande desencaminado. Lo más probable es que los directivos que ha "padecido" nunca sepan que han desperdiciado la oportunidad y el privilegio de actuar como lo que son y para lo que se les pagaba.

Hoy más que nunca, dirigir una organización es sobre todo dirigir personas. Desde finales del siglo XX, la consideración del conocimiento, del talento de los individuos, del capital intelectual, se ha erigido como el factor determinante para la generación de riqueza, para el incremento de la productividad y para adquirir ventaja competitiva entre las organizaciones.

Como señala Robert McLean: *"En la mayor parte de los sectores, hoy en día es posible comprar maquinaria y equipamiento comparable al que utilizan las principales empresas globales. El acceso a la maquinaria y al equipamiento no es un factor diferencial, pero sí lo es la capacidad para utilizarlo de forma eficiente. Una empresa que pierde toda su maquinaria, pero tiene la capacidad y el conocimiento de su personal, puede volver a la actividad económica relativamente pronto. Sin embargo, una empresa que pierde a sus*

empleados pero mantiene su maquinaria, puede que nunca se recupere”.

Peter Drucker decía que el directivo tiene cinco responsabilidades básicas: planificar, organizar, motivar, medir y desarrollar a las personas de la organización. Sin embargo, en la mente de un número importante aún de directivos las cuestiones relativas a dirección de las personas de la organización, les parece de segunda división, no guardan ninguna prioridad en sus apretadas agendas y no dudan en “abdicar” de sus responsabilidades en la materia a favor del responsable de recursos humanos.

Es preciso descartar la mentalidad contable tradicional que afirma que Recursos Humanos es esencialmente un centro generador de costes que hay que minimizar. La compra de un edificio se contabiliza como una inversión, que se va depreciando gradualmente en un período de tiempo muy largo, su desembolso se deduce de la tesorería para anotarse en el Balance como un activo. Por el contrario, si se destina el mismo importe a intangibles, a gasto en formación, en calidad, a políticas de RRHH, el desembolso se contabiliza como un coste (gasto) de ese ejercicio, no figurando en el Balance como un incremento del activo, sino como una disminución de tesorería.

¡Si el desempeño humano es tan importante, la manera de gestionar a las personas debería ser el elemento más crítico de la gestión!

Las personas son en sí mismas los elementos de la organización que más crean y más destruyen valor de la misma, las que facilitan entorpecen o impiden el logro y la concreción de una estrategia.

¡Si el desempeño humano es tan importante, la manera de gestionar a las personas debería ser el elemento más crítico de la gestión!

Por tanto, nos encontramos con un dilema interesante: el activo más importante, responsable principal de la creación de valor en cualquier organización, es aquél cuya gestión menos parece preocupar a la generalidad de los directivos, es el activo sobre el que menos interés existe para medirlo, para saber como evoluciona con relación a la estrategia de la organización. Se continúa percibiendo la función de RRHH como una función administrativa y operacional y no como una función estratégica para generar valor. Para los órganos que desarrollan la función de control en el Sector Público, ésta se ha centrado en exclusiva en aspectos meramente operativos: el control de los actos que reconocen derechos económicos al personal y su reflejo en las nóminas.

Desde la percepción del ciudadano, la eficacia, la responsabilidad, la calidad del servicio, la preocupación por satisfacer al usuario, la innovación, la motivación laboral y la buena organización son valores que se dan más bien en el sector privado que en el público. En lo que gana el sector público es en la burocracia (asociada a las disfunciones del modelo burocrático, claro está):

<i>"Asocie estas expresiones más bien con el sector público o con el privado".</i>						
Fuente: Estudio CIS 2655, Octubre de 2006):						
	Sector Público	Sector Privado	Ni uno ni otro	Con ambos	NS	NC
Eficacia	18,3	46,5	7,9	14,3	12,2	0,8
Responsabilidad	18,9	42,7	5,6	19,2	12,7	0,9
Calidad servicio	20,9	44,5	5,7	16,5	11,4	1,0
Profesionalidad	20,5	37,3	4,4	24,5	12,0	1,2
Preocupación igualdad x	45,9	15,9	7,7	12,8	16,5	0,9
Preocupación satisfacción usuario x	21,6	45,0	7,9	12,9	11,7	0,8
Burocracia	60,7	11,9	2,2	11,8	12,6	0,8
Innovación	21,5	41,4	2,8	16,6	16,5	1,2
Motivación	16,4	48,1	6,8	11,9	15,9	0,9
Buena organización	17,8	43,4	7,1	15,1	15,2	1,5

Conscientes de que el conocimiento se ha convertido en el factor de producción más importante en la actualidad, los diversos modelos que desde el ámbito académico y profesional se han elaborado tanto para medir y evaluar el funcionamiento de las organizaciones, como el nivel de excelencia en el que se encuentran, atienden de forma prioritaria al factor humano, a diagnosticar y medir el grado de contribución de éste al éxito de las organizaciones. Se trata de verificar si los recursos humanos están contribuyendo a la implementación de la estrategia o la están entorpeciendo, a los efectos de descubrir y potenciar sus efectos positivos en el primer caso o diagnosticar y remover sus efectos negativos en el segundo.

El papel estratégico de los Recursos Humanos no se percibirá si no procedemos a su medición. En la mentalidad directiva lo

que es importante se mide. Lo que no se mide no se puede controlar o gestionar. Por tanto, es necesario, si queremos resaltar el carácter estratégico de la función de recursos humanos, incorporar su medición, a la hora de evaluar el funcionamiento de la organización.

En efecto, las herramientas de dirección estratégica basadas en la gestión del conocimiento, atienden de forma preferente a los activos intangibles derivados de la innovación y desarrollo de las personas de la organización, intentando descifrar la relación causa-efecto de estos con la mejora de los procesos internos y con los resultados que se obtienen para potenciar una mejora de su gestión que haga crecer su valor.

De la misma manera, los modelos propios de la filosofía de la calidad atienden al elemento humano de la organización

tanto desde su perspectiva de facilitador de los resultados, como destinatario u objetivo de resultados en si mismo.

En definitiva, en la gerencia actual es necesario diagnosticar y medir la evolución de los intangibles, y como éstos los generan las personas, debe evaluarse los distintos factores y variables que hacen que los individuos quieran, puedan y sepan generarlos.

Es absolutamente necesario ya que desde el sector público se vea la gestión de los recursos humanos en su dimensión integral, en la que los temas relacionados con la motivación adquieren una relevancia crucial.

En efecto, es necesario contemplar el sistema de gestión de Recursos Humanos bajo el siguiente esquema:



El esquema anterior es ilustrativo de que la motivación deviene un elemento clave en la gestión integral de los recursos humanos, al que hasta ahora, en el sector público se le ha mostrado poco interés. Los elementos propios de la perspectiva del saber (habilidades, conocimientos destrezas), así como de los relacionados con la organización (tecnologías, condiciones de trabajo, etc.) son relativamente fáciles de

conseguir y gestionar. Ante la igualdad de estos factores, el elemento motivacional (las actitudes y los valores) deviene en el factor clave.

Tiene gran influencia en la desmotivación del personal la mala calidad directiva, la falta de objetivos claros, la deficiente comunicación interna, la falta de equidad en los reconocimientos.

En mayo de 2008 tuve la oportunidad de analizar los resultados de una encuesta que preparé al efecto -y a la que se sometieron voluntariamente 45 empleados públicos de distintos departamentos gubernamentales- sobre qué factores influían más en la desmotivación en el sector público. En ella distinguía 25 motivos o factores de desmotivación, agrupados en tres bloques: 1) factores derivados de una "mala calidad directiva", 2) factores derivados de las condiciones de trabajo o de los factores de producción" y 3) factores derivados de "la cultura o el ambiente laboral existente".

De las 45 personas encuestadas, el 66,6% declaraban estar motivadas o muy motivadas y el 33,4% se sentían indiferentes, desmotivadas o muy desmotivadas. El bloque de factores que más influía en la desmotivación entre los encuestados que se sentían desmotivados o de los que en algún momento lo estuvieron, fue el de los derivados de una "mala calidad directiva".

Dentro del citado epígrafe, los factores que más influían en la desmotivación, según los encuestados, eran los siguientes, enumerados por el orden resultante según la puntuación obtenida en las respuestas ofrecidas:

1. *"Falta de equidad, injusticia en el otorgamiento de reconocimientos y recompensas".*
2. *"Falta de preocupación de los directivos por los asuntos de recursos humanos".*
3. *"Falta de comunicación de los Jefes".*
4. *"El comportamiento incoherente de los Jefes con lo que predicán".*
5. *"Falta de claridad o definición de los objetivos. Falta de planificación".*
6. *"Deficiente preparación técnica de los directivos".*
7. *"Falta de ética de los directivos o de adecuación a los principios y valores del servicio público".*
8. *"Comportamiento autoritario de los jefes; estilo directivo que enfatiza el "control" del personal, en lugar del principio de confianza".*

De la comparación de la valoración individual otorgada a todos los factores de desmotivación, con independencia del blo-

que en el que se insertaban, los encuestados otorgaron una alta puntuación también a:

- *"La escasa orientación de servicio al ciudadano/usuario de los servicios, poca preocupación por conocer sus necesidades y expectativas en relación a los servicios y por medir su satisfacción";*
- *"la débil cultura del trabajo en equipo"; o*
- *"los escasos o nulos reconocimientos al alto desempeño".*

Son numerosos los estudios que desde el campo de la dirección empresarial vienen poniendo de manifiesto los efectos desastrosos que la desmotivación provoca sobre la productividad y el desempeño organizacional.

Desde la óptica financiera, existe consenso entre los expertos en la necesidad de introducir mecanismos de incentivos que fomenten el logro de los objetivos trazados para que se pueda desarrollar los fundamentos de la Nueva Gestión Pública y su correspondiente presupuestación por desempeño.

Para conseguir mayores niveles de eficiencia en la gestión de un programa de gasto los expertos distinguen dos tipos de incentivos que, aunque se articulen sobre metas diferentes, compartan los objetivos generales de la organización. Por una parte, los incentivos orientados a mejorar el desempeño de cada una de las áreas de actividad del programa; y por otra parte, los incentivos orientados a mejorar el rendimiento de cada uno de los trabajadores en la realización de sus tareas cotidianas. (Caamaño Alegre, José 2008).

Como ha puesto de manifiesto la OCDE en un informe en el que se hace una revisión de diez años de intentos de modernización de la Gestión de Recursos Humanos (Reichard 2002) es al logro de un alto grado de desempeño de los funcionarios a lo que se orienta la estrategia general de recursos humanos de la organización. El citado informe se señala la tendencia que se observa en la política de

personal de sus estados miembros a desarrollar políticas de recursos humanos más individualizadas que discriminan positivamente a los funcionarios por su desempeño, en detrimento de las políticas colectivas guiadas por la igualdad de trato a los mismos con independencia de su rendimiento. (Caamaño Alegre, José 2008).

Ya es hora de que la función de control interno de la gestión pública atienda como se merece al factor humano de la organización, desde el punto de vista de la influencia que las buenas prácticas y políticas de recursos humanos tienen sobre los resultados financieros y de todo tipo de las organizaciones del sector público. Hasta ahora, la función interventora solo se ha preocupado por analizar la regularidad formal de la nómina y de los actos de gestión económica del personal, ignorando el valor de analizar evaluar las políticas y prácticas de recursos humanos desde la óptica de su contribución a los resultados de la acción pública.

En la actualidad son numerosos los estudios sobre las políticas y prácticas de recursos humanos que conducen a un alto rendimiento. También los modelos y normas sobre la calidad están repletos de criterios y subcriterios que sirven de referente, en cuanto que expresan muchos principios y prácticas consensuadas para el buen gobierno de los recursos humanos. Todo este bagaje intelectual debe informar a la función de control interno a la hora de evaluar si el sujeto del sector público bajo control mantiene una adecuada gestión de sus recursos humanos, a los efectos de

proponer y recomendar la adopción de todas aquellas medidas que conduzcan a la mejora del desempeño organizacional.

CAPÍTULO 3. LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA EN 14 PASOS: EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL Y LA ADMINISTRACIÓN INTELIGENTE

En el verano del año 480 a.C., ante el avance del rey persa Jerjes en dirección a Atenas con el mayor ejército terrestre reunido hasta entonces, el rey Leónidas de Esparta decidió frenar la invasión acompañado de trescientos miembros de su guardia personal, siendo conscientes que su objetivo les costaría la vida, ante la tremenda desigualdad de ambos ejércitos. ¿Cómo fue capaz de frenar la invasión de un ejército persa de 200.000 hombres, con sólo 300? ¡Tenía una estrategia!

Así, escogió un lugar para resistir al ejército enemigo en el que pudiera aprovechar las condiciones del terreno para equilibrar su abrumadora ventaja numérica: el paso de las Termópilas, en el extremo meridional de la región de Tesalia. Ese paso era un desfiladero de unos 1.300 metros de longitud en su parte central y una anchura de entre 15 y 30 metros. La estrechez del campo de batalla escogido anularía la ventaja numérica de los persas, al impedir su despliegue por los flancos. La estrategia dio resultado y Leónidas consiguió la inmortalidad histórica ayudando decididamente a salvar la independencia de Grecia.

La dirección estratégica, al margen de sus aplicaciones en el campo militar (sus

orígenes se fijan en el término griego *stratego* que significa «general» en el sentido de mando militar), ha ido alcanzando progresivamente cada vez mayor importancia en el mundo de la empresa desde los años 60. Tiene por objeto la aplicación de un sistema racional a la toma de decisiones directivas en las organizaciones.

En extracto, una organización que no tiene dirección estratégica es aquella en la que se toman decisiones sin un diagnóstico previo, sin visión a medio y a largo plazo, sin una reflexión y determinación sobre sus fines y sobre la mejor forma de alcanzarlos, que no implementa un plan de acción, que no evalúa el nivel de cumplimiento del plan y que no utiliza la información derivada de su evaluación para aprender y mejorar.

El proceso de Dirección estratégica en 14 pasos

La actual legislación reguladora de la Hacienda Pública Canaria reconoce la importancia de la dirección estratégica por objetivos en numerosos artículos:

Artículo 27. *Principios de funcionamiento de la gestión económico-financiera.*

1. *Los sujetos que integran el sector público autonómico adecuarán su gestión económico-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 económico-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.*”
...”

Artículo 28. *Programas de actuación plurianual de los entes con presupuesto limitativo.*

1. *Los entes del sector público con presupuesto limitativo que así lo establezca una ley sectorial o que anualmente determine el Gobierno elaborarán los programas de actuación plurianual, referidos a un período no inferior a dos años ni superior a tres, salvo que por razones debidamente justificadas se deba establecer otro mayor.*

Los programas de actuación plurianual de cada centro gestor de gastos con presupuesto limitativo deberán ser coherentes con las políticas sectoriales de competencia del sujeto afectado, las estructuras presupuestarias y con el escenario plurianual.

2. *Corresponde al Gobierno, a propuesta del titular del departamento correspondiente, su aprobación, pudiendo determinar la sustitución de los planes o programas sectoriales que, conforme a la norma que*

los regula, deban elaborarse, siempre que los mismos contengan, además de los requisitos señalados en el apartado anterior, los que establezca su regulación específica.

3. *En los supuestos en los que el programa de actuación plurianual contenga materias competencia de varios departamentos u organismos, la propuesta se realizará conjuntamente.*

4. *El procedimiento de elaboración y la estructura de los programas de actuación plurianual, en los que deberá integrarse la evaluación previa del impacto de género, se establecerá por el Gobierno, a propuesta del consejero competente en materia de Hacienda.*

5. *El programa de actuación plurianual contendrá, como mínimo, los objetivos a alcanzar, las acciones a desarrollar territorialmente, los medios personales, materiales y financieros necesarios y los indicadores precisos para el seguimiento y evaluación de los mismos.*

En los casos de asunción o traspaso de competencias de materias comprendidas en el mismo, deberá procederse a su modificación en el plazo máximo de cuatro meses.

Artículo 29. *Programas de actuación plurianual de los entes con presupuesto estimativo.*

1. Los sujetos a los que hace referencia el artículo 3.2 de esta Ley elaborarán los programas de actuación plurianual, referidos a un período no inferior a dos años ni superior a tres, cuyo contenido deberá ser coherente con el programa de actuación plurianual del departamento al que, en su caso, esté adscrito.

2. Corresponde al Gobierno, a propuesta del titular del departamento al que esté adscrito el ente, la aprobación del mismo.

3. El procedimiento de elaboración y la estructura de los programas de actuación plurianual en los que deberá integrarse la evaluación previa del impacto de género, se establecerá por el Gobierno, a propuesta del consejero competente en materia de Hacienda.

4. El programa de actuación plurianual contendrá, como mínimo, los objetivos a alcanzar, las acciones a desarrollar, las previsiones de explotación y de capital, y los indicadores precisos para el seguimiento y evaluación de los mismos.

Artículo 30. Programas de actuaciones plurianuales de los centros gestores.

1. Los programas de actuaciones plurianuales de los distintos centros gestores del gasto se integran en el programa plurianual de cada de-

partamento y se elaborarán por los titulares de los referidos centros.

2. El procedimiento de elaboración y la estructura de los programas de actuaciones plurianuales de los centros gestores del gasto se establecerá por orden del departamento competente en materia de Hacienda.

Artículo 31. Asignación presupuestaria y objetivos.

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.

Artículo 32. Sistema de objetivos.

1. Los centros gestores del gasto responsables de los distintos programas presupuestarios establecerán, a través de la elaboración de los programas de actuaciones plurianuales a que se refieren los artículos 28 y 29 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.

Artículo 33. Balance de resultados e informe de gestión.

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 de actuación plurianual correspondiente a dicho centro gestor del gasto.

Artículo 34. Evaluación de políticas de gasto.

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 mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden.

La estrategia de una organización describe de qué forma intenta crear valor sostenido para sus "grupos de interés" o "partes interesadas". En consecuencia es muy importante que la organización identifique cuáles son las partes interesadas o grupos de interés.

Por "grupos de interés" se entiende a todas las personas y entidades que tienen un interés directo o indirecto en el funcionamiento de la organización, en que la organización esté bien gestionada, cumpla sus objetivos y disponga de un eficiente sistema de gestión (en el caso de una empresa privada: accionistas, clientes, proveedores, empleados, sociedad en general, ...; para organizaciones del sector público: los ciudadanos, el aparato político, otras administraciones, los proveedores, sus recursos humanos,...).

La definición de los ejes o metas estratégicas es un paso más en la cadena del proceso de dirección estratégica, que se realiza de arriba hacia abajo, con la formulación de la misión y visión y acaba con las realizaciones prácticas, su evaluación y medición.

A continuación proponemos los 14 pasos que consideramos necesario seguir en el proceso de dirección estratégica de una organización del sector público.

Figura 3-1. Proceso de Dirección estratégica en el sector público en 14 pasos

Consejo de Dirección	Centros Directivos	Fases del Proceso
     		<ol style="list-style-type: none"> 1. Fase de Diagnóstico de las políticas públicas 2. Declaración de la Misión: Por qué existimos como organización. Declaración de la <i>Visión: Qué queremos ser, cómo queremos que nos vean</i>. Declaración de <i>Los valores</i>: Qué principios son importantes para nosotros. 3. Las Estrategias: Formulación inicial de los ejes u objetivos estratégicos, lo que se quiere conseguir relacionado con los objetivos políticos, con las metas del programa político. 4. Determinación de los objetivos y acciones que se proyectan realizar para alcanzar las metas estratégicas. Formulación del Cuadro de Mando Integral. 5. Mapa estratégico (representar gráficamente los ejes estratégicos); y: Concreción de los ejes u objetivos estratégicos inicialmente propuestos. 6. Determinación de los indicadores para la medición de los objetivos. 7. Alineamiento de la planificación estratégica con la Planificación presupuestaria a largo, medio y corto plazo. 8. Asignación de objetivos y acciones a personas y/o equipos responsables (objetivos personales y de equipo). 9. Aprobación del Plan estratégico por el Consejo de Dirección. 10. Ejecución del Plan. 11. Seguimiento periódico del proceso: medición y análisis del funcionamiento de la organización con los datos que van reflejando los indicadores en cada momento de seguimiento. Reformulación de los objetivos, en su caso. 12. Proceso de Evaluación y Comunicación; 13. Formulación de Planes de mejora. 14. Distribución de reconocimientos y recompensas.

Veamos en detalle los siete primeros pasos.

Paso 1. El Diagnóstico

Si seguimos el iter procedimental que nos propone la figura 3-2, resulta necesario, en primer lugar, realizar un diagnóstico de la situación en la que se encuentran las políticas públicas que debemos gestionar y la propia organización.

Existen multitud de herramientas que pueden ayudar a la realización de un buen diagnóstico, que incluso pueden combinarse y complementarse para alcanzar un resultado más contrastado.

Es preciso incorporar al diagnóstico la percepción de los distintos grupos de interés sobre el estado del arte. También resulta conveniente completar y contrastar la información obtenida con medios propios con la de otras fuentes (Observatorios de seguimiento de las políticas, Estudios y paneles de expertos, Memorias y Balances de Gestión de años anteriores,...).

Entre las muchas técnicas utilizadas para el diagnóstico estratégico, una de las más utilizadas es el del análisis *DAFO*.⁷

El análisis *DAFO* es una herramienta sencilla. Su objetivo es ayudar a la organización a encontrar sus factores estratégicos críticos para, una vez identificados, efectuar el cambio organizacional: consolidando las fortalezas, reduciendo las debili-

dades, aprovechando las oportunidades y eliminando las amenazas.

El análisis *DAFO* trata de identificar y medir los puntos fuertes y débiles, las oportunidades y amenazas de la organización.

Las *Debilidades* y *Fortalezas* hacen referencia a **factores internos** que pueden afectar a la organización en su gestión, a los factores endógenos de la misma que pueden repercutir en el logro de sus objetivos. Así, las *Debilidades* internas son los impedimentos, las barreras u obstáculos que, mientras no se eliminen, afectan desfavorablemente o impiden el desarrollo de algunos de los puntos fuertes. Las *Fortalezas* internas son los puntos fuertes, los recursos y capacidades que permiten hacer frente a las amenazas y aprovechar las oportunidades.

Por otro lado, las Amenazas y Oportunidades hacen referencia a los **factores externos** que pueden afectar a la organización, los factores exógenos que se encuentran en el entorno de la organización y que pueden afectar al logro de sus objetivos.

Las *Amenazas* del entorno, son aquellos factores ajenos a la organización, previsibles, que si se dan dificultarán el cumplimiento de los objetivos. Las *Oportunidades* que el entorno ofrece son aquellas posibili-

⁷ Su denominación hace referencia a las iniciales de los distintos objetos de su estudio: **D**ebilidades, **A**menazas, **F**ortalezas y **O**portunidades. En su formulación original en inglés se conoce como *TOWS* o *SWOT*, iniciales de Threats (amenazas), Opportunities (oportunidades), Weaknesses (debilidades) y Strengths (fuerzas).

dades cuyo aprovechamiento proporcionará un incremento del valor de la organización.

La matriz DAFO fue definida por Kootz y Wehrich⁸, y se representa de la siguiente manera:

MATRIZ DAFO

<p>Debilidades internas</p> <p>D1. D2. D3. D4. D5. D6. D7. D8.</p>	<p>Amenazas externas</p> <p>A1. A2. A3. A4. A5. A6. A7. A8.</p>
<p>Fortalezas internas</p> <p>F1. F2. F3. F4. F5. F6. F7. F8.</p>	<p>Oportunidades externas</p> <p>O1. O2. O3. O4. O5. O6. O7. O8.</p>

La lista de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades puede llegar a ser muy extensa, por lo que, tras el debate interno, conviene incorporar a la matriz sólo aquellos factores que sean especial-

mente relevantes.

De las relaciones entre los distintos factores surgen **cuatro posibles tipos de estrategias:**

MATRIZ DAFO	(A) AMENAZAS	(O) OPORTUNIDADES
(D) DEBILIDADES	<p>Estrategias de supervivencia (DA)</p> <p>Minimizar (D) - minimizar (A)</p>	<p>Estrategias de reorientación (DO)</p> <p>Minimizar (D) – maximizar (O)</p>
(F) FORTALEZAS	<p>Estrategias defensivas (FA)</p> <p>maximizar (F)- minimizar (A)</p>	<p>Estrategias Ofensivas (FO)</p> <p>maximizar (F) – maximizar (O)</p>

Figura 3-2. Tipos de Estrategias.

⁸ Koontz H y Wehrich, H (1991): “Elementos de Administración”. McGraw-Hill.

Paso 2. La misión, la visión y los valores

El enunciado de la *misión* y la *visión* debe ser un proceso participativo que potencie la cohesión, la comunicación y el aprendizaje organizativo en torno a sus fines clave y a la situación ideal que le gustaría alcanzar.

La *misión* y *visión* se definen mediante declaraciones concisas, en las que se condensan los conceptos principales surgidos de la reflexión organizativa. Para la formulación de la misión y la visión debe facilitarse un proceso participativo dentro de la organización, a fin de fomentar la cohesión interna, la comunicación y favorecer el aprendizaje organizacional.

La *misión* es la declaración que describe el propósito o razón de ser de una organización, la justificación de su existencia continuada o lo que la sociedad espera a cambio de su pervivencia. Es, por tanto, una definición "finalista".

Con la formulación de la "misión" se trata de contestar a la pregunta ¿para qué existimos como organización? En el caso de las organizaciones públicas, para la declaración formal de la "misión" se debe tratar de condensar la esencia del, con frecuente extenso, catálogo de fines, funciones y competencias recogido en sus normas de creación, organización y funcionamiento, agregando las características de identidad y de la filosofía de gestión que se considere idónea para la organización.

La declaración de la misión sienta las bases para mantener la unidad de propósito de la organización, evitando que los proyectos o iniciativas escapen en todas direcciones. Generalmente, las definiciones de la misión precisan tres elementos clave:

1. A qué se dedica la organización.
2. Cómo se llevan a cabo esos fines.
3. Qué aspectos diferencian la actuación de nuestra organización de las del resto.

La *visión* es la declaración que describe la realidad deseable, futura de una organización; viene a recoger la reflexión en torno a qué queremos ser, cómo nos gustaría ser vistos en el futuro, como queremos ser reconocidos por nuestros grupos de interés clave. Por tanto, es una definición "voluntarista".

Para formular la visión es conveniente seguir los siguientes pasos:

1. Se inicia la reflexión organizativa sobre la visión, señalando ideas, conceptos, sobre las que puede pivotar la definición.
2. Se seleccionan prioridades para los distintos conceptos surgidos de la reflexión. Se trata de saber qué nos gustaría ser en primer lugar. Se procede a su debate interno.
3. Se procede a enunciar la visión de forma aprehensible. Se escribe.
4. Se comunica. Es necesario que todos los colaboradores la compartan. Es preciso realizar un esfuerzo de difusión.

Algunos ejemplos pueden facilitar su comprensión.

Así, por ejemplo, la Gerencia de la Universidad de Almería define su Misión con la siguiente declaración:

"El personal de Administración y Servicios de la Universidad de Almería es un colectivo profesional cuya misión es dar soporte cualificado a la docencia, a la investigación y a los servicios estratégicos que añaden valor a la Institución, gestionando con criterios de eficacia y eficiencia, mediante la mejora continua para la consolidación de una Universidad competitiva."

Y definen su Visión de la siguiente manera:

"La Administración y Servicios será reconocida por su fortaleza en la gestión de los servicios al integrarse en un modelo innovador de organización, aportando un valor fundamental en el desarrollo competitivo de la Institución."

En el Hospital Universitario de Gran Canaria, Doctor Negrín, se ha formulado su misión y visión de la siguiente forma:

Misión: *"Es una institución pública del Servicio Canario de la Salud que presta servicios sanitarios especializados a su población de referencia. Nuestro compromiso es la prestación de una asistencia sanitaria de calidad, la for-*

mación de los profesionales y la investigación biomédica, con el objetivo de contribuir a la mejora de la salud de la sociedad".

Visión: *"Queremos ser y que nos reconozcan como una organización comprometida con el paciente y sus necesidades. Nuestra atención sanitaria quiere ser.*

- *de máxima calidad,*
- *accesible y ágil,*
- *profesional y responsable,*
- *coordinada con los diferentes niveles asistenciales,*
- *eficiente en el uso de los recursos disponibles*

Queremos ser un centro de excelencia asistencial, con un importante desarrollo tecnológico innovador en la gestión y en permanente búsqueda de la mejora de sus resultados.

Queremos ser un centro de referencia para la formación continua de los profesionales y para el desarrollo de la investigación".

La Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias ha definido su "misión" y "visión" de la siguiente manera:

Misión: *"Impulsar la mejora continua de la gestión económica financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias, logrando que la contabilidad refleje*

fielmente la situación financiera de la misma y adoptando un sistema de control interno integrado que complemente:

- una acción preventiva básica, centrada en la verificación de los requisitos de legalidad, para evitar abusos en la actuación de los poderes públicos sin restar agilidad y eficiencia a la gestión administrativa,*
- con otra de más alcance, desarrollada con posterioridad, de seguimiento, análisis y evaluación tanto del grado de adecuación de las actuaciones desarrolladas con los principios de legalidad, como con los de eficacia y eficiencia;*

con el propósito de que se adopten medidas correctoras de las desviaciones que se adviertan, de efectuar recomendaciones que ayuden a la mejora continua de la gestión, y de proporcionar información de valor para la dirección estratégica de las políticas públicas."

Visión:
"Órgano que por su alta cualificación y rigor profesional, credibilidad y respeto a los valores éticos del servicio público,

ocupa una posición influyente dentro de la Administración por el valor que se reconoce a su actividad para la toma de decisiones estratégicas y la orientación de las políticas públicas hacia la eficacia, eficiencia, economía y calidad, bajo el principio de legalidad, y es considerado por otros organismos de control interno y externo como un referente en la innovación y mejora continua de los procesos."

Los valores

La declaración de los valores hace referencia a los principios compartidos, a los valores que se consideran deseables por los miembros de la organización y que deben servir de orientación del comportamiento de las personas para alcanzar el modo de funcionar que se considera óptimo, la cultura de la organización que se desea desarrollar. En definitiva, con la definición de los valores se trata de dar respuesta a las preguntas ¿Qué valores deben guiar el comportamiento de las personas de la organización para alcanzar la misión y la visión? ¿Cómo queremos actuar?

Puede ayudar a la definición de los valores, reflexionar en torno a su clasificación en dos tipos: valores instrumentales y valores finales:

Valores	Finales	Dar servicio al ciudadano, aportar a la sociedad, ... desarrollo de la formación permanente, ...
	Instrumentales	Valores éticos: Honestidad, transparencia, neutralidad, equidad, ... Valores de competencia: Eficacia, eficiencia, creatividad, calidad, ...

Veamos, algunos ejemplos:

En el Hospital Universitario de Gran Canaria, Doctor Negrín, se ha declarado como principios de actuación:

- *Orientación al paciente: El paciente es el centro de todas nuestras actuaciones.*
- *Calidad: Los mejores resultados. La excelencia.*
- *Eficiencia: Utilización de nuestros recursos de forma más adecuada.*
- *Continuidad asistencial: Mediante la interrelación con los otros niveles asistenciales.*
- *Respeto: a las personas, al entorno y al medio ambiente.*
- *Compromiso conjunto: Trabajamos en equipo para lograr nuestros objetivos.*
- *Comunicación e implicación de todos.*
- *Desarrollo profesional y personal.*

Los Valores declarados por las personas que integran la Intervención General de la CAC:

- *Orientación a la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y demás grupos de interés en la organización.*
- *Calidad, Excelencia en su gestión.*
- *Independencia de criterio, objetividad, imparcialidad y neutralidad*
- *Transparencia.*
- *Responsabilidad y rigor profesional*
- *Impulso al desarrollo de las capacidades de las personas de la organi-*

zación, su formación, creatividad, innovación y motivación.

- *Fomento del trabajo en equipo y de la interacción de las distintas unidades del centro.*
- *Ética profesional en el desempeño de sus funciones, y máximo respeto al Código de Conducta de los empleados públicos regulado en la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado público.*

Paso 3. Formulación de los ejes estratégicos

En el sector privado la esencia de la estrategia es decidir entre una serie de hipótesis sobre qué actividades se deben realizar para proporcionar una proposición de valor única, diferente a la de los competidores. En el sector público, la declaración de los ejes u objetivos estratégicos hace referencia, más bien, a una serie de hipótesis de propuestas de valor que se considera deseable realizar para conseguir alcanzar los objetivos políticos que recaen en el ámbito competencial de cada Departamento. La estrategia implica un proceso de reflexión y definición para trasladar una organización de su posición actual a una posición futura deseada.

La declaración de ejes u objetivos estratégicos constituye el primer nivel de formulación o definición de las políticas públicas, de las grandes líneas que deben servir de orientación a todos los proyectos e iniciativas del Departamento en cuestión.

Los ejes estratégicos deben ser coherentes con las metas políticas del Gobierno

-el Programa político-, con el escenario presupuestario plurianual que se determine, con las conclusiones alcanzadas en la fase de diagnóstico del estado de las políticas públicas afectadas y con las conclusiones extraídas de la evaluación del Informe de Gestión y Balance de resultados de los ejercicios precedentes.

Paso 4. Determinación de los objetivos y acciones. El Cuadro de Mando Integral

Entre las muchas herramientas existentes para formular los objetivos, intentaremos en este libro describir la del Cuadro de Mando Integral.

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 aquél 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

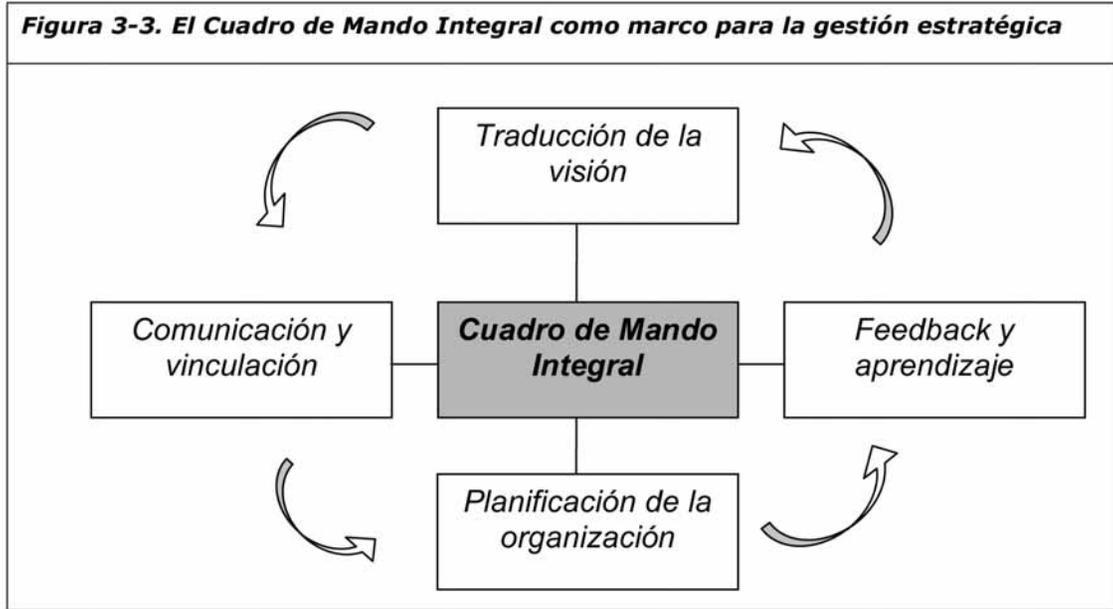
con los clientes, ... como gastos en el período en el que se habían realizado.

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. El Cuadro de Mando Integral es un marco para implantar las estrategias y para medir la actividad y los resultados de una organización que pretende superar la limitación tradicional que para los directivos representa tomar decisiones basadas sólo en indicadores financieros. Los indicadores financieros informan sobre los resultados de esta índole (indicadores del pasado), pero no comunican cuáles serán los inductores que indican cómo crea valor desde la perspectiva de los ciudadanos, de los procesos, de los empleados o de la tecnología e innovación.

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 otras tres perspectivas que se suman a la Financiera (Clientes, Procesos y Aprendizaje y desarrollo), que responden a las siguientes preguntas clave:

- Financiera: ¿Para alcanzar éxito qué resultados financieros debemos presentar?,
- Clientes: ¿para alcanzar nuestra visión, qué resultados nos valorarán preferentemente los clientes?,

- Procesos internos: ¿en qué procesos clave debemos destacar?, y alcanzar nuestra visión, cómo debe aprender y mejorar nuestra organización?
- Aprendizaje y desarrollo: ¿para

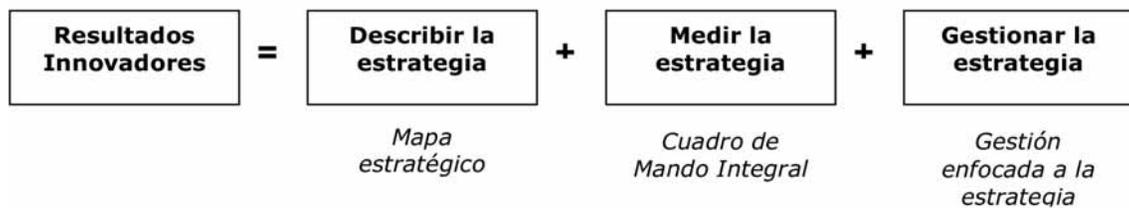


Fuente: Kaplan y Norton: "Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral." Ediciones Gestión 2000.

El Cuadro de Mando Integral ha sido adoptado ampliamente entre organizaciones gubernamentales y organizaciones no lucrativas en todo el mundo.

efecto entre los objetivos de las cuatro perspectivas Kaplan y Norton formulan diagramas a los que denominan "mapas estratégicos". Así, llegan a la conclusión de que la ejecución satisfactoria de una estrategia requiere tres componentes:

Para explicar las relaciones de causa-

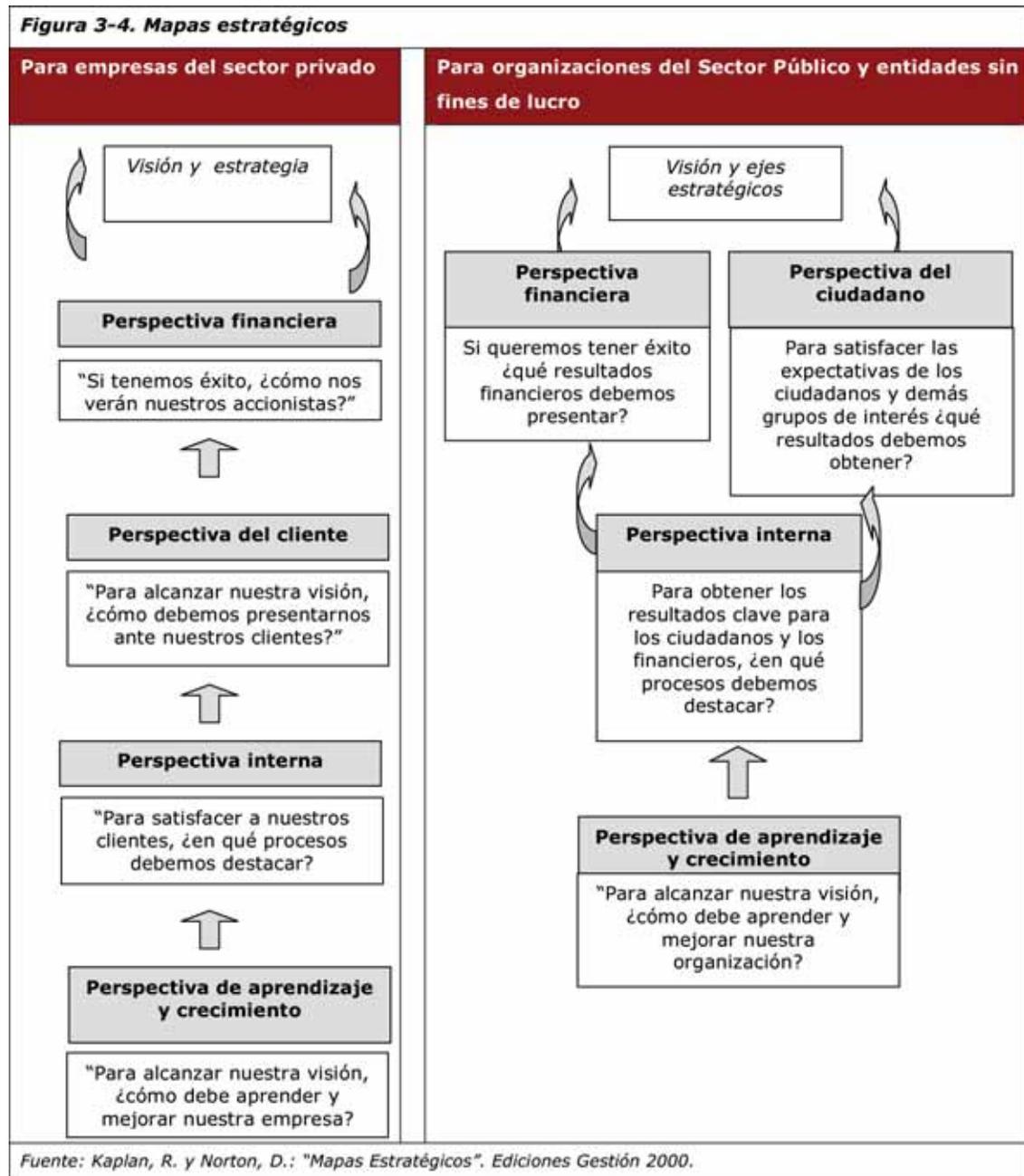


Kaplan y Norton parten de la siguiente filosofía:

- No se puede gestionar (tercer componente) lo que no se puede medir (segundo componente).
- No se puede medir lo que no se puede describir (primer componente).

Paso 5. Representar gráficamente el Mapa estratégico

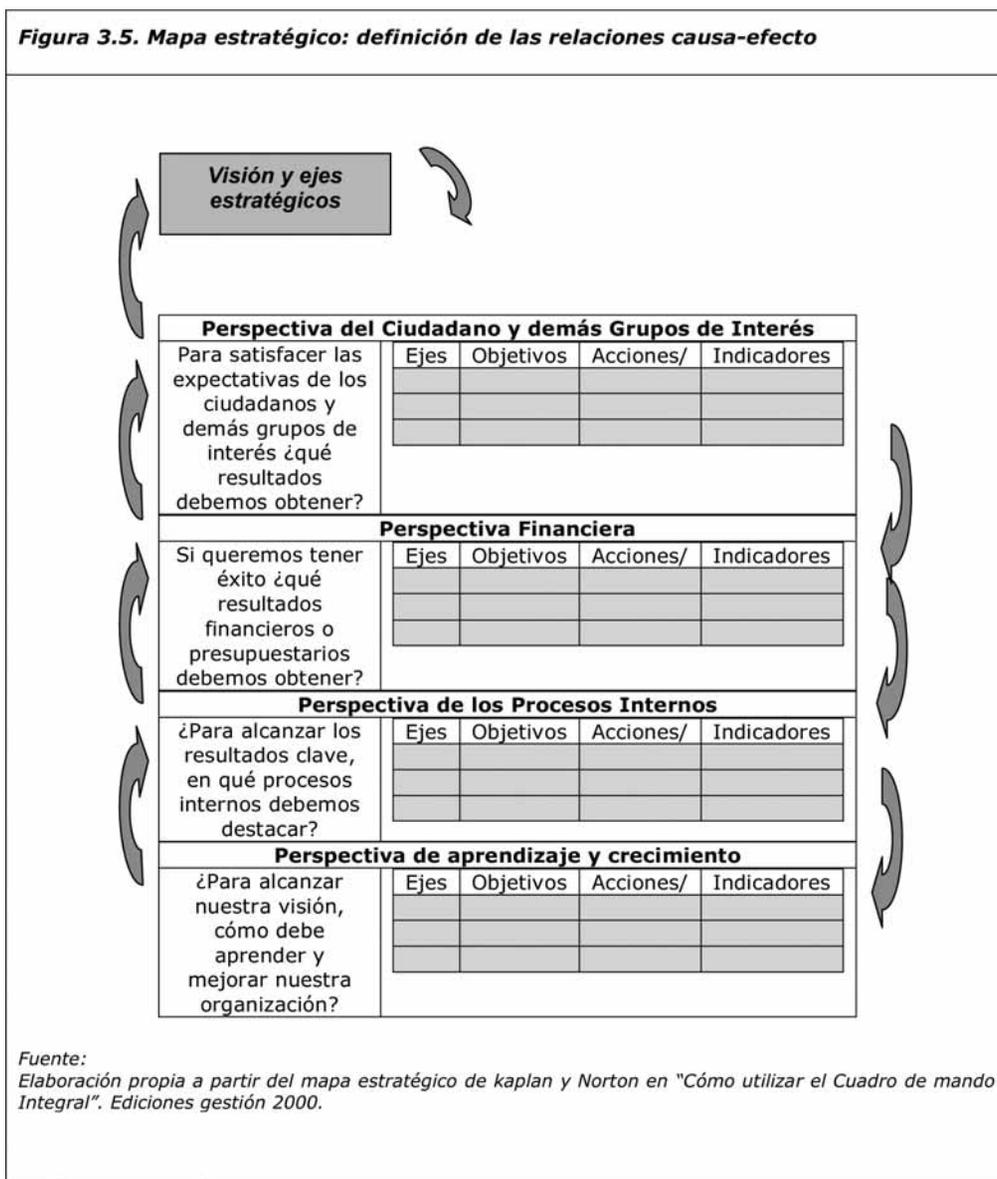
El CMI se basa en la configuración de un mapa estratégico gobernado por la relación de causa-efecto entre los objetivos de las distintas perspectivas.



El Mapa estratégico del Cuadro de Mando Integral proporciona un marco para ilustrar gráficamente de qué forma la estrategia vincula los activos intangibles con los procesos de creación de valor.

La herramienta del Cuadro de Mando Integral ayuda al gestor a disciplinar el proceso intelectual de reflexión y concre-

ción de los objetivos necesarios para alcanzar los ejes estratégicos. Su representación mediante el Mapa estratégico ayuda a revelar la relación causa efecto que existe entre los objetivos inductores (los de aprendizaje y crecimiento y de los procesos internos) y los de resultado (financieros y del ciudadano y demás grupos de interés).



Veamos, como ejemplo, el Cuadro de Mando Integral de la Intervención Ge-

neral de la Comunidad Autónoma de Canarias:

CUADRO DE MANDO INTEGRAL DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS			
VISIÓN: Órgano que por su alta cualificación y rigor profesional, credibilidad y respeto a los valores éticos del servicio público, ocupa una posición influyente dentro de la Administración, por el valor que se reconoce a su actividad para la toma de decisiones estratégicas y la orientación de las políticas públicas hacia la eficacia, eficiencia, economía y calidad, bajo el principio de legalidad, y es considerado por otros órganos de control interno y externo como un referente en la innovación y mejora continua de los procesos			
Perspectiva	Objetivos estratégicos	Objetivos operativos	Indicadores
	<p>Implementar la Función de Control Financiero Permanente:</p> <ul style="list-style-type: none"> Regulación normativa: Elaboración Decreto aprobación nuevo ROFIG. Elaboración Programa Trabajo estándar; Adaptación Programa Trabajo a los sujetos sometidos a control financiero en 2009: <ul style="list-style-type: none"> C. Agricultura Área RRHH todo sector público pres. limitat. Área Ingresos C. Bienestar Social, (subvenciones) S.C. Empleo (subv. Fomento empleo) Plan renove electrodomésticos y vehículos Complejo Hospital. Insular Materno-Infantil 	<ul style="list-style-type: none"> Fecha tramitación - diciembre/ 08 Fecha Fin - septiemb/ 08 C. Agricultura - dic/ 08 Área RRHH - octubre/ 08 Área Ingresos - dic/ 08 C. Bienestar S. - dic/ 08 Serv. Canar. E. - dic/ 08 Plan renove. - dic/ 08 CHUIMI - dic/ 08 Fecha Fin - dic/08 	
Del Ciudadano y demás grupos de interés	<p>Incrementar la generación de valor para la dirección estratégica del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias y para la transparencia de la gestión pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaboración Norma Técnica Control Financiero Perman Elaboración Plan Anual CFP para 2009 Divulgación del modelo 	<ul style="list-style-type: none"> Fecha Fin - dic/08 Nº acciones divulg. - 5 en 2008 	
	<p>Implementar la función de Evaluación de Políticas Públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Regulación normativa: Elaboración modificación Reglamento de la Inter. Gral. Elaboración Plan de Acción; 	<ul style="list-style-type: none"> Fecha tramitación - dic/ 08 Fecha - Enero/2009 	

CUADRO DE MANDO INTEGRAL DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS				
VISIÓN: Órgano que por su alta cualificación y rigor profesional, credibilidad y respeto a los valores éticos del servicio público, ocupa una posición influyente dentro de la Administración, por el valor que se reconoce a su actividad para la toma de decisiones estratégicas y la orientación de las políticas públicas hacia la eficacia, eficiencia, economía y calidad, bajo el principio de legalidad, y es considerado por otros órganos de control interno y externo como un referente en la innovación y mejora continua de los procesos				
Perspectiva	Objetivos estratégicos	Objetivos operativos	Indicadores	Estándares
	Elaboración de Informes al Gobierno y órganos superiores, con información relevante y/o Propuestas de Medidas de Mejora:	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de Gestión consolidado sobre los aspectos más relevantes derivados de la Función Interventora. • Informe sobre Subvenciones pendientes de reintegrar. • Informe sobre Expedientes de nulidad • Inventario y análisis de los RRHH. • Inventario de Entes • Plan de Medidas de Mejora Gestión RRHH del Complejo Hospitalario Insular Materno-Infantil 	<ul style="list-style-type: none"> - Nº Informes evacuados/año 	
		<ul style="list-style-type: none"> • Implementar Auditorías Operativas sobre sujetos sector público Presup. estimativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Nº medidas recomendadas - Nº medidas implementadas/año 	<ul style="list-style-type: none"> - 63 Medidas - 30%
		<ul style="list-style-type: none"> • Participación en Trabajos de Evaluación Políticas públicas de la CAC conjuntamente con la Audiencia de Cuentas: 	<ul style="list-style-type: none"> - Nº auditorías operativas realizadas 	<ul style="list-style-type: none"> 4 en 2008 5 en 2009 6 en 2010
		<ul style="list-style-type: none"> • Participación en Trabajos de Evaluación Políticas públicas de la CAC conjuntamente con la Audiencia de Cuentas: 	<ul style="list-style-type: none"> - Nº de Trabajos de evaluación en los que se participa. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 en 2008 Políticas sanitarias y Turística
	Agilizar / desburocratizar la gestión administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Sustitución de la Función Interventora por el Control Financiero Permanente • Nuevo Decreto de Fiscalización previa limitada en el que se simplifique el nº de los extremos a verificar 	<ul style="list-style-type: none"> - Nº sujetos públicos sometidos a CFP - Fecha tramitación 	<ul style="list-style-type: none"> 5 sujetos en 09 Junio 2008
	Potenciar la imagen del Centro como referente en innovación y mejora	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en Congresos divulgando modelos y procesos de control de la IGCAAC. • Participación premios buenas prácticas/ calidad • Organización Jornadas Evaluación Políticas P. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nº Participaciones (ponencias) Congresos - Premios/Distinciones - Nº asistentes 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 en 2008 - + de 75

CUADRO DE MANDO INTEGRAL DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS		
VISIÓN: Órgano que por su alta cualificación y rigor profesional, credibilidad y respeto a los valores éticos del servicio público, ocupa una posición influyente dentro de la Administración, por el valor que se reconoce a su actividad para la toma de decisiones estratégicas y la orientación de las políticas públicas hacia la eficacia, eficiencia, economía y calidad, bajo el principio de legalidad, y es considerado por otros órganos de control interno y externo como un referente en la innovación y mejora continua de los procesos		
Perspectiva	Objetivos estratégicos	Objetivos operativos
Indicadores	Estándares	
Financiera	<ul style="list-style-type: none"> Adecuación créditos para gastos de personal derivados de una nueva estructura organizativa e la Intervención General. Reordenación Puestos de trabajo a fin de posibilitar la creación de la Oficina de Control y Evaluación de Políticas Públicas y la Oficina de Auditoría Cobertura puestos vacantes en el Centro 	<ul style="list-style-type: none"> Nº puestos creados Nº puestos vacantes cubiertos en ejercicio
Evitar correcciones financieras de la UE	Puesta al día controles pendientes aplicación R(CEE) 4045/1989 de los Planes 05/06 y 06/07	<ul style="list-style-type: none"> -Nº controles ejecutados -Importe correcciones financieras impuestas
Mejorar la gestión de la contabilidad pública	Ejecución controles FEAGA del Plan 07/08 Diseño e implementación de un nuevo Sistema de Información Económico Financiera de la CAC	<ul style="list-style-type: none"> Nº controles ejecutados - 140 en 2008 : Fechas fin de: <ul style="list-style-type: none"> • 2008-2009 • 2009
Mejorar tramitación contable Seguridad Social del personal de la CAC	Nuevo procedimiento tramitación Seguros Sociales: Circular conjunta con la DG Tesoro y Política Financiera	Fecha elaboración Circular conjunta - Junio 2008
De Procesos Internos	Potenciación herramientas de coordinación y asesoramiento	Actualización contenidos Guía de Gestión Económica de RRHH en Web departamental. Seguimiento semanal
	Evitar solapamiento de controles con la Audiencia de Cuentas y mejorar la eficacia y eficiencia de las auditorías	Convenio con la Audiencia de Cuentas de Canarias para el desarrollo de un Marco integrado de control
	Mejorar la calidad del Centro	<ul style="list-style-type: none"> Nº de novedades y actualizaciones + de 30 Nº controles integrados - Año Base
		<ul style="list-style-type: none"> Implementación progresiva de un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) <ul style="list-style-type: none"> • Documentación del SGC: Plan de Calidad • Manual calidad • Obtener Certificación de Calidad ISO 9001, en Unidades del Centr <ul style="list-style-type: none"> • 1 en 2010 • 4 en 2011 • 9 en 2012

CUADRO DE MANDO INTEGRAL DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS		
VISIÓN: Órgano que por su alta cualificación y rigor profesional, credibilidad y respeto a los valores éticos del servicio público, ocupa una posición influyente dentro de la Administración, por el valor que se reconoce a su actividad para la toma de decisiones estratégicas y la orientación de las políticas públicas hacia la eficacia, eficiencia, economía y calidad, bajo el principio de legalidad, y es considerado por otros órganos de control interno y externo como un referente en la innovación y mejora continua de los procesos		
Perspectiva	Objetivos estratégicos	Estándares
	Objetivos operativos	Indicadores
	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del Plan de Formación Interno • Adquirir capacitación materias objeto del CFP • Formación en nueva Ley de Contratos AA.PP. • Formación en Ley de Subvenciones • Jornadas Evaluación Políticas Públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Nº acciones impartid. • Nº pers. formad/año • Nº pers. formad/año • Nº pers. formad/año • Nº pers. formad/año • % Jefes/Serv de la IG asistentes a Jornadas
	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio Cargas de Trabajo <input type="checkbox"/> Inter... Delegadas. • Actualización anual • Plan de Ordenación de RRHH Intervención General 2008-2011 • Actualización anual 	<ul style="list-style-type: none"> - Fecha de elaboración - Fecha actualizaciones - Fecha de elaboración - Fecha actualización anual - Fecha de elaboración
	<ul style="list-style-type: none"> Propuesta Modificación R.P.T. Sistema de gestión "Auditorías sin papeles" 	<ul style="list-style-type: none"> - 1er trimestre - 1er trimestre 08 - 1er Trimestre - 1er Trimestre - 3 en 2008
De Aprendizaje y desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Adaptación sistema de información de la Inter. Gral. Castilla La Mancha para el Control Financiero Permanente (SIAUDIT) Sistema de Gestión documental EGE para II.DD. 	<ul style="list-style-type: none"> Fecha fin de: • Análisis funcional • Implementación Fecha fin de: • Análisis funcional • Implementación
	<ul style="list-style-type: none"> Herramienta ACL para muestreos Desarrollo Programa INTEGRA, para captura información Sociedades y Fundaciones públicas Implementación sistema información para el seguimiento subvenciones 	<ul style="list-style-type: none"> Fecha implementación Fecha implementación Fecha implementación
	<ul style="list-style-type: none"> Realización I análisis de clima laboral Comunicación de resultados Elaboración y comunicación del Plan de Medidas de mejora 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha implementación • Fecha comunicación
	Mejora clima laboral	

Paso 6. Determinación de los indicadores

La corriente de la Nueva Gestión Pública o gerencialismo público persigue conocer cómo se gastan los recursos inicialmente disponibles, en lugar de, simplemente, cuánto se gasta.

Para este cometido, los indicadores de gestión son una de las claves. Un indicador de gestión –como señalan Mora Corral y Vivas Urieta⁹– es un índice que permite evaluar los resultados conseguidos en cualquiera de sus componentes: economía, eficacia, eficiencia, calidad.

La clave de éxito de cualquier estrategia orientada a resultados está en la definición de los “**indicadores**” y en su posterior evaluación. Este enfoque responde a la máxima: “*Lo que no se mide o evalúa, sencillamente, no se puede gestionar*”¹⁰.

Sin el establecimiento de indicadores de gestión que proporcionen información sistemáticamente de los resultados producidos no es factible conocer ni evaluar con rigor los niveles de eficacia, de eficiencia y de calidad alcanzados.

La implantación de indicadores se sitúa en una perspectiva de verdadero cambio de la cultural y de los valores que rigen la forma de actuar de las Administraciones

Públicas, introduciendo un elemento de transparencia en la gestión pública.

Como señala Mendoza Mayordomo¹¹, los indicadores constituyen una herramienta esencial para todo directivo público que se responsabiliza del logro de determinados objetivos. Pero también son esenciales para los responsables políticos que, como contrapartida al mayor grado de autonomía otorgado a los directivos operacionales, exigirán estar informados periódicamente y de forma precisa sobre el cumplimiento de los objetivos y planes establecidos previamente.

Ciertamente, el establecimiento de un sistema de indicadores no es una cuestión exenta de dificultades:

- En primer lugar, será preciso vencer cierta resistencia de los centros gestores a su establecimiento basadas en la percepción de que los mismos redundarán en una mayor vigilancia. Para ello, es preciso reforzar la idea de su fin constructivo: el establecimiento de los indicadores de gestión tiene como finalidad contribuir a la mejora de la gestión pública. Responden a la máxima: “*Lo que no se mide no se puede gestionar*”.
- También la dirección política puede mostrar ciertos recelos en caso de no

⁹ Antonio J. Mora Corral y Carlos Vivas Urieta: Nuevas Herramientas de Gestión Pública: el Cuadro de Mando Integral. Monografías AECA, Madrid.

¹⁰ “*Lo que mides es lo que consigues*” (Kaplan, R.S. y Norton, D.P.; 1992).

¹¹ Mendoza Mayordomo, Xavier (1993) “Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa”. Revista Vasca de Economía “Ekonomiaz”, nº 26.

tener un compromiso sincero con el principio de transparencia. La potente información que suministra un buen sistema de indicadores de gestión sobre la marcha de la organización puede hacer que éste sea considerado un potente instrumento de control político y haga aflorar las reticencias a facilitar su difusión por cargos públicos no comprometidos con los principios del buen gobierno. Ahora bien, en una sociedad madura el coste político de no dar información a la ciudadanía o de no someter a medición la gestión desarrollada es simplemente inaceptable.

- Asimismo, existen dificultades para medir ciertos costes (inputs) de los organismos públicos, derivados de la complejidad para calcular los costes finales de actividades integradas por diversas y descentralizadas tareas a computar, y también para medir ciertos resultados (outputs) de la gestión pública, en la mayoría de los casos, debido a que no basta con tener en cuenta la cantidad de los bienes o servicios prestados, sino su calidad, expresada a partir de la evolución en el tiempo de la percepción de los usuarios, lo que incorpora complejidad y coste al proceso de medición.

No obstante lo anterior, sin un sistema de indicadores de gestión que proporcione información sobre el nivel de consecución de los objetivos propuestos, será imposible

saber si los estamos cumpliendo o si debemos adoptar medidas para corregir desviaciones. En definitiva, son un elemento substancial para el proceso directivo.

Condiciones que deben reunir los indicadores:

La validez de los indicadores depende de que reúnan una serie de cualidades que conviene chequear a la hora de su determinación:

a) Relevancia: La información aportada ha de ser imprescindible para informar, evaluar, controlar y tomar decisiones.

b) Pertinencia: El concepto que exprese el indicador debe ser claro y mantenerse en el tiempo. El indicador debe ser adecuado para lo que se quiere medir.

c) Objetividad: debe permitir ser auditado por auditores externos, que puedan evaluar su fiabilidad en caso de que sea preciso.

d) Inequívoco: El indicador no debe permitir interpretaciones contrapuestas.

e) Accesibilidad: Su obtención debe tener un coste aceptable y debe ser fácil de calcular e interpretar.

Asimismo, resulta conveniente, al trabajar con indicadores cumplimentar una ficha para cada uno de ellos, similar a la que proponemos en el capítulo 13 de este trabajo.

Clases de indicadores de gestión:

Existen muchas formas de clasificar a los indicadores. Siguiendo los principios de Contabilidad de Gestión para las Entidades Públicas de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, según su naturaleza, esto es, según el aspecto concreto de actuación que traten de medir, puede hablarse de indicadores de:

a) Economía

El atributo "economía" se refiere a las condiciones en que un determinado organismo adquiere los recursos financieros, humanos y materiales (los *inputs*).

Para que una operación sea económica, la adquisición de los recursos debe realizarse en un tiempo adecuado y su coste debe ser el más bajo posible, en la cantidad adecuada y con la calidad preestablecida.

Por tanto, en la noción de economía cabe distinguir cuatro componentes: tiempo adecuado, menor coste, cantidad adecuada y calidad aceptable.

Algunos ejemplos de indicadores de economía podrían ser:

- 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.

- Comparación del coste de la atención de categorías homogéneas de pacientes en distintos hospitales de niveles similares.
- Subvención pagada en concepto de coste por paciente/coste real en otro hospital no subvencionado.
- Desviación del gasto real sobre el crédito presupuestado inicialmente.

b) Eficacia

La eficacia de una organización se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en sus programas de actuación, o de los objetivos tácitamente incluidos en su misión.

Algunos ejemplos de indicadores de este tipo son:

- El índice de reducción de los incendios forestales como consecuencia de un programa de vigilancia.
- La cantidad de personas empleadas después de seguir un curso de formación profesional.
- La reducción de las listas de espera en días.
- La reducción del tiempo de respuesta de determinado servicio público.

c) Eficiencia

El grado de eficiencia de una organización viene determinado por la relación existente entre los bienes y servicios consumidos o empleados (*inputs*) y los bienes y servicios prestados o producidos (*outputs*).

Así, una actuación eficiente será aquella que con unos recursos determinados se obtiene el máximo resultado posible, o la que con unos recursos mínimos mantiene la calidad y cantidad adecuada de un determinado servicio.

Por el contrario, existirá ineficiencia cuando se producen excedentes o déficit de productos o servicios, cuando con un aumento de los recursos no se obtienen las mejoras correspondientes, o cuando manteniendo determinados recursos en términos relativos, disminuye la calidad de los servicios prestados.

Ejemplos de indicadores de eficiencia son los siguientes:

- Coste de mantenimiento de un servicio/número de usuarios.
- Número de alumnos/alumnas con fracaso escolar (series cronológicas)
- Plantilla en Juzgados y Tribunales/Número de juicios celebrados/número de pendientes.
- Plantilla Equipos Técnicos de Menores/menores sujetos a medidas judiciales.

d) Efectividad

Mide el impacto final de la actuación desarrollada. A este tipo de indicadores se les denomina "indicadores de impacto".

Ejemplos:

- Tiempo que se tarda en apagar un incendio.

- Plazo medio de las listas de espera para recibir determinado servicio.
- Metros cuadrados de zonas verdes.

e) Equidad

Trata de medir el nivel de distribución justa (ecuánime) de los servicios públicos. La equidad trata de garantizar la igualdad de posibilidad de acceso a la utilización de los recursos entre los que tienen derecho a ellos.

Ejemplos de indicadores de equidad:

- El número y características de los usuarios de un determinado servicio respecto al total de la población potencialmente usuaria.
- Grado de extensión de servicios públicos en barrios de bajo nivel adquisitivo en proporción al total de servicios públicos en barrios de similar número de habitantes y mayor nivel.

f) Excelencia

Trata de valorar la calidad de los servicios públicos. Ejemplos:

- El grado de satisfacción de los usuarios sobre los servicios públicos.
- Tiempo que se tarda en atender las llamadas telefónicas en servicios de urgencias, información ciudadana, ...
- Número de quejas recibidas.
- Número de infecciones postoperatorias/número de intervenciones en cirugía.

g) Entorno

Como señalamos anteriormente, el acceso a la información sobre la evolución socioeconómica del entorno es un factor clave para las organizaciones públicas. Las Administraciones Públicas han de adaptarse a las necesidades de los ciudadanos de una manera no reactiva, sino anticipativa.

Ejemplos:

- Sistema de indicadores socioeconómicos del entorno: PIB, índice de inflación, tasa de paro, estancias hoteleras,...
- Sistema de seguimiento de necesidades y demandas de la población.

h) Evolución sostenible

La sostenibilidad viene referida a la capacidad de mantener un servicio con una calidad aceptable durante un largo período de tiempo.

Ejemplos:

- Comparación temporal de la calidad del servicio.
- Análisis de series cronológicas de demandas o de la utilización de un determinado servicio.

Paso 7. El alineamiento de la planificación estratégica con la planificación presupuestaria: El Escenario presupuestario plurianual, el Programa de actuación plurianual y el Programa de Gastos de los Presupuestos anuales

Ya en el capítulo 1 comentamos cómo la Nueva Gestión Pública implica superar la concepción del Presupuesto tradicional como instrumento de control para concebirlo como instrumento estratégico para mejorar el desempeño de la organización, y analizamos las diferencias entre uno y otro y las implicaciones para la gestión presupuestaria y para la economía en general.

Como es evidente, la planificación estratégica de las políticas públicas debe estar alineada con la planificación de los recursos financieros. Veamos como se articula.

7.1. El Escenario presupuestario plurianual

La técnica del escenario presupuestario plurianual intenta superar las deficiencias que para la planificación estratégica a largo plazo de los recursos financieros supone el Presupuesto anual.

La planificación plurianual del gasto público cuenta con una larga tradición en uno de los países líderes del movimiento de la Nueva Gestión Pública, el Reino Unido. En la actualidad la documentación del Presupuesto anual sometida al Parlamento contiene, en la casi totalidad de los países de la OCDE, estimaciones de gasto plurianuales (a tres años, el 43% de los países; o a cuatro años, el 40%).

Los escenarios presupuestarios son elaborados por los entes del sector público con presupuesto limitativo. En ellos se debe recoger el escenario de ingresos y el de gastos, referidos a los tres ejercicios

siguientes, como señala el artículo 26 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

Corresponde aprobarlos al Gobierno, a propuesta del consejero competente en materia de hacienda, en el primer cuatrimestre del año.

Se trata, por tanto, de un escenario presupuestario plurianual de carácter rodante y flexible: se añade cada año un nuevo año al escenario y al mismo tiempo se actualizan los objetivos para los años intermedios.

Son contados los países que adoptan un horizonte superior al anual para reelaborar el marco plurianual: Reino Unido, Australia, Canadá y los Estados Unidos.

Una cuestión trascendental para la efectividad del escenario presupuestario plurianual es su articulación con el presupuesto anual. Si ambos permanecen separados y las decisiones relativas al segundo no se basan en el primero, éste sería inútil, como señala Schick¹².

El escenario de gastos debe considerar las previsiones económicas y los compromisos futuros de gastos existentes en el momento de su elaboración, así como otras

contingencias que afecten a los gastos¹³. En todo caso, se han de contemplar en el mismo las actuaciones contenidas en el Programa de Gobierno para la legislatura y su despliegue estratégico.

Como sostienen Caamaño Alegre y Ruiz Álvarez¹⁴, el marco presupuestario plurianual, además de contribuir a la priorización estratégica y la eficiencia en la gestión (reducen el incentivo al despilfarro de "final de ejercicio"), desde la perspectiva de la disciplina fiscal, es conveniente porque:

a) La valoración de la sostenibilidad fiscal exige considerar el impacto financiero futuro de las actuales políticas;

b) Dicho marco fuerza a las autoridades a comprometerse con una senda fiscal predefinida, haciendo con ello más difícil posponer las medidas de consolidación fiscal;

c) En ese horizonte temporal resulta más factible adecuar las proyecciones de ingresos y gastos a las proyecciones macroeconómicas, dado que la introducción de cambios sustanciales en el diseño o gestión de las políticas públicas lleva su tiempo, y recortar el gasto sin esos cambios suele ser una solución efímera y perturbadora; y

¹² Schick, A.: "Contemporary Innovations in Budgetary Theory and Practice", paper presented in the III Program in Public Economics, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, July 9-13.

¹³ En la Orden de 19 de marzo de 2008, de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias se dictan las normas sobre la estructura y el procedimiento para la elaboración del escenario presupuestario plurianual 2009-2011.

¹⁴ José Caamaño Alegre y José Luis Ruiz Álvarez: "Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional". Revista Presupuesto y Gato Público 51/2008.

d) Su empleo tiende a paliar ciertos sesgos sistémicos en los resultados fiscales, como los que puedan derivarse de la propensión a menospreciar las cargas tributarias futuras que generan los programas actuales.

7.2. El Programa de actuación plurianual

El Programa de Actuación Plurianual (PAP, en adelante). Constituye la expresión cifrada de los objetivos que se prevén alcanzar en un marco temporal superior al del ejercicio presupuestario. La Ley de Hacienda Pública Canaria determina, en su artículo 28, que el PAP vendrá referido a un período de tiempo no inferior a dos años ni superior a tres, salvo que por razones debidamente justificadas sea aconsejable otro mayor.

Los centros gestores del gasto responsables de los distintos programas presupuestarios establecerán, a través de la elaboración de los programas de actuaciones plurianuales a que se refieren los artículos 28 y 29 de la Ley de Hacienda Pública Canaria, un sistema de objetivos a cumplir en su respectiva área de actuación, adecuado a la naturaleza y características de ésta. Este sistema de objetivos deberá estar

orientado 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.

El PAP viene a representar, por tanto, la expresión presupuestaria del Plan Estratégico del sujeto público, que necesariamente debe tener un horizonte temporal a medio y largo plazo.

En el Decreto del Gobierno de Canarias 27/2008, de 4 de marzo (BOC nº 50, de 10 de marzo de 2008), se establece el procedimiento de elaboración y la estructura de los programas de actuación plurianual de los entes con presupuesto limitativo.

7.3. Los programas de gastos del presupuesto anual

La estructura de los Presupuestos constituye el medio a través del cual se materializa el principio de especialidad presupuestaria¹⁵, por cuanto nos indica el mandato parlamentario sobre qué órgano debe realizar el gasto, el importe y los fines a conseguir con la ejecución de los créditos. Esta diversidad de perspectivas da origen a la triple clasificación de la estructura del gasto:

¹⁵ En el artículo 46 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, se recoge el principio de especialidad de los créditos de la siguiente manera: "Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias o a la que resulte de las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley".

- Orgánica: que indica el centro gestor responsable de la gestión de los créditos. A tal efecto, identifica con dos dígitos las secciones presupuestarias (departamentos), que se desagregan en servicios presupuestarios (Centros directivos) con otros dos dígitos. Así, por ejemplo, una partida presupuestaria que comience con los dígitos: 10.02 significa que se trata de créditos de la sección 10 (Consejería de Economía y Hacienda) bajo la responsabilidad del servicio presupuestario 02 (Secretaría General Técnica).
- Por programas: que expresa los objetivos a conseguir como resultado de la gestión presupuestaria. Se identifican con un código alfanumérico, que consta de tres dígitos (numéricos) y una letra. Así, el programa 412C hace referencia al Programa de gastos de la "Atención Especializada" que presta el Servicio Canario de la Salud.
- Económica: que explica qué tipos de gastos se realizan. El apartado 1, letra c) del artículo 42 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria establece –al igual que el art. 40 de la Ley General Presupuestaria– que la clasificación económica agrupará los créditos por capítulos, separando las operaciones corrientes, las de capital y las financieras.

Siguiendo esta clasificación, los créditos para gastos públicos tradicionalmente se han dividido en los siguientes capítulos, agrupados en tres grandes grupos:

Operaciones corrientes:

CAPÍTULO I.	Gastos de personal.
CAPÍTULO II.	Gastos corrientes en bienes y servicios
CAPÍTULO III.	Gastos financieros
CAPÍTULO IV.	Transferencias corrientes

Operaciones de capital:

CAPÍTULO V.	Inversiones reales.
CAPÍTULO VI.	Transferencias de capital.

Operaciones financieras:

CAPÍTULO VII.	Activos financieros.
CAPÍTULO VIII.	Pasivos financieros.

Los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez en conceptos, que podrán subdividirse con el nivel que determine la Ley anual de Presupuestos (hasta ahora, en subconceptos).

Así, por ejemplo, los créditos presupuestados en la clasificación económica 227.00, significa que se trata de créditos destinados a financiar gastos:

Capítulo 2 (un dígito): "*Gastos corrientes en bienes y servicios*"

Artículo 22 (dos dígitos): "*Suministros y otros*"

Concepto 227 (tres dígitos): *"Trabajos realizados por otras empresas, profesionales o por instituciones sin fines de lucro"*

Subconcepto 227.02 (cinco dígitos): *"Limpieza y aseo"*

La Ley de Hacienda Pública menciona otras dos clasificaciones, ambas de tipo informativo, que sin embargo, no forman parte de la estructura de los estados de gastos: la clasificación funcional y la territorial.

- Funcional: según el apartado 2 del artículo 42 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, *"con independencia de la estructura presupuestaria, los créditos podrán identificarse funcionalmente de acuerdo con su finalidad, deducida del programa en que aparezca o, excepcionalmente, de su propia naturaleza, al objeto de disponer de una clasificación funcional del gasto."*

- Territorial: Por su parte el artículo 47 de la señalada ley de Hacienda hace mención a la clasificación territorial del gasto, como elemento vinculante a que se sujeta la ejecución de los créditos.

Por tanto, los objetivos de los Programas presupuestarios de gasto de cada ejercicio presupuestario debe ser una disgregación de los objetivos plurianuales definidos en el Programa de Actuación Plurianual, pues de otro modo se tendería a actuaciones no integradas o a iniciativas dispersas que podrían en cuestión la eficacia del propio Programa.

A continuación insertamos un ejemplo de ficha para recoger los datos de los Programas propia de un Presupuesto orientado a objetivos. Se trata de la recogida en la Orden ECF/225/2008, de 8 de mayo, por la cual se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el año 2009:

Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2009							
Anexo 7							
Memorias de programas							
Subsector:							
Departamento:							
Servicio/Entidad:							
Programa:							
Unidad responsable:							
Diagnóstico de la situación:							
Misión							
Objetivos estratégicos y operativos:							
Servicios/productos/actividades:							
Indicadores	Tipo	Unidad	2007	2008	2009	Objetivo	
Núm.			Realizado	Previsto	Previsto	Previsto	Año
Impacto sobre políticas transversales							
Resumen de gastos del Programa (€)				2009			
Capítulo							
1. Remuneraciones del personal							
2. Fastos en bienes corrientes y servicios							
3. Gastos financieros							
4. Transferencias corrientes							
5. Fondo de contingencias de ejecución presupuestaria							
6. Inversiones reales							
7. Transferencias de capital.							
8. Variaciones de activos financieros							
9. variaciones de pasivos financieros							
Total gastos							

Fuente: Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya. Núm 5133 – 19.5.2008

CAPÍTULO 4. LAS NORMAS Y MODELOS DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

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 implemen-

ta 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 modelo implantados en Japón (*Premio Deming*, desde 1951; y en EE.UU. (*Premio Malcom Baldrige*, desde 1987). La Fundación Europea para la Gestión de Calidad (European Foundation for Quality Management) fue creada por catorce organizaciones europeas con objeto de impulsar la mejora de la calidad de las empresa europeas y promueve la utilización de su modelo mediante el Premio Europeo a la Calidad que se convoca anualmente.

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 del funcionamiento 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. Todo ello dentro de un marco de referencia que se basa en los conceptos fundamentales de la excelencia.

Concepto	Definición	Cómo se pone en práctica
Orientación hacia los resultados	<i>La Excelencia consiste en alcanzar resultados que satisfagan plenamente a todos los grupos de interés de la organización</i>	<i>En el entorno actual rápidamente cambiante las organizaciones excelentes son ágiles, flexibles, capaces de responder a los cambios de las necesidades y expectativas de sus grupos de interés. Las organizaciones excelentes miden y anticipan las necesidades y expectativas de sus grupos de interés, dan seguimiento a sus experiencias y percepciones y supervisan y analizan el comportamiento de otras organizaciones. Asimismo, recogen información de grupos de interés actuales y futuros, utilizándola para establecer, implantar y revisar sus políticas, estrategias, objetivos, medidas y planes.</i>
Orientación al cliente	<i>La Excelencia consiste en crear valor sostenido para el cliente.</i>	<i>Las organizaciones excelentes conocen y comprenden en profundidad a sus clientes. Están convencidas de que el cliente es el juez final de la calidad del producto y del servicio; así como de que la mejor manera de dar satisfacción a los clientes actuales y potenciales es mediante una orientación clara hacia sus necesidades y expectativas. Estas organizaciones responden a las necesidades y</i>

Concepto	Definición	Cómo se pone en práctica
		<i>expectativas que sus clientes tienen en cada momento, y, cuando resulta conveniente, los segmentan para mejorar la eficacia de su respuesta. Las organizaciones excelentes dan seguimiento a las actividades de otras organizaciones similares y entienden cuál es su mejor práctica; anticipan de manera eficaz cuáles serán las necesidades y expectativas de sus clientes y actúan en el presente para satisfacerlas y, si es posible, excederlas; dan seguimiento y analizan las experiencias y percepciones de sus clientes y, cuando algo va mal, responden con rapidez y de forma eficaz. Asimismo, establecen y mantienen excelentes relaciones con todos sus clientes.</i>
Liderazgo y coherencia	<i>Excelencia es ejercer un liderazgo con capacidad de visión que sirva de inspiración a los demás y que, además, sea coherente en toda la organización.</i>	<i>Las organizaciones excelentes cuentan con líderes que establecen y comunican una dirección clara a su organización y que, al hacerlo, unen y motivan a los demás líderes para que con su comportamiento sirvan de fuente de inspiración a sus colaboradores. Los líderes establecen desarrollan la misión, visión y los valores y principios éticos y desarrollan una cultura y un sistema de gestión de la organización que ofrece a sus grupos de interés una identidad y un atractivo únicos. Todos los líderes de la organización, sea cual sea su nivel en la misma, motivan y estimulan de manera continua a sus colaboradores hacia la excelencia y, con su comportamiento y rendimiento sirven de modelo de referencia para los de más. Lideran mediante el ejemplo, dando reconocimiento a los diferentes grupos de interés y trabajando con ellos en actividades conjuntas de mejora. En momentos difíciles muestran una coherencia y firmeza que inspira confianza y compromiso. Al mismo tiempo, demuestran capacidad para adaptar y reorientar la dirección de su organización en función de un entorno externo que se mueve con rapidez y cambia constantemente, logrando involucrar al resto de las personas.</i>
Gestión por procesos y hechos	<i>Excelencia es gestionar la organización mediante un conjunto de sistemas, procesos y datos, interdependientes e interrelacionados.</i>	<i>Las organizaciones excelentes cuentan con un sistema de gestión eficaz y eficiente basado en las necesidades y expectativas de todos los grupos de interés y diseñado para satisfacerlas. Un conjunto de procesos claro e integrado hace posible y garantiza la implantación sistemática de las políticas y estrategias, objetivos y planes de la organización. Estos procesos se despliegan, gestionan y mejoran de forma eficaz en las actividades diarias de la organización. Las decisiones se basan en una información -fiable y basada en datos- de los resultados actuales y previstos, de la capacidad de los procesos y sistemas, las necesidades, expectativas y experiencias de los grupos de interés, y el rendimiento de otras organizaciones, incluido, cuando así conviene, el de la competencia. Se identifican los riesgos a partir de medidas de rendimiento sólidas, gestionándose de manera eficaz. La organización está gestionada con gran profesionalidad y alcanza y excede todos los</i>

Concepto	Definición	Cómo se pone en práctica
		requisitos que desde el exterior se le exigen. Se identifican e implantan las medidas preventivas adecuadas, inspirando y manteniendo altos niveles de confianza en los grupos de interés.
Desarrollo e implicación de las personas	<i>Excelencia es maximizar la contribución de los empleados a través de su desarrollo e implicación.</i>	<p>Las organizaciones excelentes identifican y comprenden las competencias necesarias para implantar sus políticas, estrategias, objetivos y planes, tanto en la actualidad como en el futuro. Para alcanzar dichas competencias, contratan y desarrollan profesionalmente a las personas brindándoles en todo momento un apoyo activo y positivo. Las organizaciones excelentes fomentan y apoyan el desarrollo personal, permitiendo a las personas hacer realidad y desarrollar su pleno potencial. Así, preparan a las personas para superar y adaptarse a cualquier cambio, ya sea de tipo operativo o que requiera nuevas capacidades personales.</p> <p>Las organizaciones excelentes reconocen la importancia creciente del capital intelectual de quienes las integran y utilizan sus conocimientos en beneficio de toda la organización. Se esfuerzan por atender, recompensar y dar reconocimiento a las personas de modo que se incrementen su compromiso y fidelidad a la organización. Asimismo maximizan la implicación potencial y activa de las personas mediante valores compartidos y una cultura de confianza, transparencia, y delegación y asunción de responsabilidades. Las organizaciones excelentes aprovechan la implicación de las personas para generar e implantar ideas de mejora.</p>
Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora	<i>Excelencia es desafiar el status quo y hacer realidad el cambio aprovechando el aprendizaje para crear innovación y oportunidades de mejora.</i>	<p>Las organizaciones excelentes aprenden continuamente tanto de sus actividades y resultados, como de las actividades y resultados de los demás. Asimismo, practican un benchmarking riguroso, interno y externo, y recogen y comparten el conocimiento de las personas que las integran para maximizar el aprendizaje en toda la organización. Tienen una mentalidad abierta para aceptar y utilizar las ideas de todos los grupos de interés.</p> <p>Animan a las personas a ver más allá del día a día y de las capacidades actuales. Guardan celosamente su propiedad intelectual y la aprovechan para obtener beneficios comerciales cuando resulta conveniente. Las personas que las integran desafían constantemente el status quo y buscan oportunidades de innovación y mejora continuas que añadan Valor.</p>
Desarrollo de alianzas	<i>Excelencia es desarrollar alianzas que añaden valor.</i>	<p>Las organizaciones excelentes reconocen que en el mundo de hoy, cada vez más exigente y en cambio continuo, el éxito puede depender de las alianzas que establezcan. Así, buscan establecer y desarrollan alianzas con otras organizaciones. Estas alianzas, que les permiten dar mayor valor a sus grupos de interés optimizando las competencias clave, pueden establecerse con clientes, sociedad, proveedores e incluso competidores, y se basan en un beneficio mutuo</p>

Concepto	Definición	Cómo se pone en práctica
		<i>claramente identificado. Los partners trabajan juntos para alcanzar objetivos comunes, apoyándose unos a otros con su experiencia, recursos y conocimientos, y construyendo una relación duradera basada en la confianza mutua, el respeto y la transparencia</i>
Responsabilidad social de la organización	<i>Excelencia es exceder el marco legal mínimo en el que opera la organización y esforzarse por comprender y dar respuesta a las expectativas que tienen sus grupos de interés en la sociedad.</i>	<i>Las organizaciones excelentes adoptan un estricto enfoque ético siendo transparentes y dando cuenta a sus grupos de interés, de su rendimiento como organización responsable. Tienen muy presente, y fomentan activamente, la responsabilidad social y la defensa del medio ambiente tanto del hoy como del mañana. La responsabilidad social de la organización está definida en sus valores e integrada en la organización. Mediante un compromiso abierto e inclusivo con los grupos de interés, estas organizaciones satisfacen y exceden las expectativas y normativas y leyes a nivel local y, cuando resulta adecuado, global. Además de gestionar los riesgos, buscan y fomentan las oportunidades de colaborar con la sociedad en proyectos mutuamente beneficiosos, fomentando y manteniendo un alto nivel de confianza en sus grupos de interés. Son conscientes de su impacto en la comunidad presente y futura y se preocupan por minimizar cualquier impacto adverso.</i>

Fuente: EFQM. Conceptos Fundamentales de la Excelencia

El Modelo evalúa nueve criterios de excelencia de gestión (cinco de ellos se destinan a evaluar los "Agentes facilitado-

res" y cuatro a los "Resultados"). La representación gráfica del modelo es la siguiente:



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.

II. SEGUNDA PARTE. DEL CONTROL TRADICIONAL AL CONTROL COMO FUNCIÓN DIRECTIVA

CAPÍTULO 5. LA SITUACIÓN ACTUAL. NECESARIA AUTOCRÍTICA

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.

Los responsables de la gestión pública para efectuar su planificación, para definir los objetivos y metas, de las distintas políticas públicas deben disponer de información sobre las necesidades y exigencias reales de los distintos grupos de intereses de la organización (ciudadanos, empleados, proveedores,...).

Por tanto, es un elemento consustancial a la planificación estratégica la incorporación al proceso de reflexión de los resultados de las posibles mediciones efectuadas con anterioridad sobre los distintos índices de satisfacción o expectativas de los distintos grupos de intereses de la organización y de cuanta información y análisis de prospectiva se disponga sobre el impacto de las políticas públicas desarrolladas. Se trata de ajustar al máximo la planificación, la definición de los objetivos estratégicos, a las exigencias y demandas a satisfacer.

Asimismo, resulta preciso analizar los recursos con que cuenta, la capacidad de la organización para llevar adelante las estrategias propuestas, su grado de coordinación interna, sus sistemas tecnológicos, sus Recursos Humanos (el nivel de sus competencias¹⁶ reales y de las que se necesitan, las resistencias derivadas de la cultura administrativa existente,...). De la necesidad de adecuar el entorno interno para cumplir los objetivos propuestos pueden surgir nuevos objetivos internos, propios de la planificación de recursos humanos (planes de formación, de reclutamiento de determinado personal, ..).

Aplicando la herramienta DAFO para un análisis de urgencia de la situación del control interno en la Comunidad Autónoma de Canarias, resulta la siguiente figura:

¹⁶ Me refiero al concepto de “competencias” que más adelante abordaremos, como capacidades necesarias para desempeñar eficazmente una actividad de trabajo (conocimientos + habilidades + actitudes).

Figura 5-1. Análisis DAFO del control interno

ENTORNO INTERNO	<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 crónica de medios humanos en los órganos de control • Necesidad de un Plan de Formación Interna • Necesidad de un nuevo 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). 	ENTORNO EXTERNO
	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo directivo 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 y de carácter muy constructivo. • La realización de experiencias 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 de Canarias, 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. • Exigencia social de mayor transparencia de la gestión pública. • 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. • Extraordinario desarrollo de las nuevas TIC's • 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 exter-

nas 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. 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 afec-

ta 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, y 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 anula-

bilidad. 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.

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, parafraseando al sociólogo Patrice Duran - como cita Prats i Catalá - que en la situación actual, resulta claro que:

¡El gerencialismo público no puede hacerse sin el Derecho, pero, en los tiempos actuales, el Derecho público tampoco podrá ya prescindir del gerencialismo!

CAPÍTULO 6. LAS IMPLICACIONES PARA EL CONTROL INTERNO DE LA NUEVA FORMA DE ENTENDER LA GESTIÓN PÚBLICA

El movimiento de la Nueva Gestión Financiera 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.

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?
- a) ¿Qué resultados e impactos tienen las políticas públicas?

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 predicen 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 preteritorio 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).

Podríamos definir al control financiero permanente como aquél que tiene por objeto:

- Verificar el cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos

tos de la gestión sobre los que no se extiende 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.

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

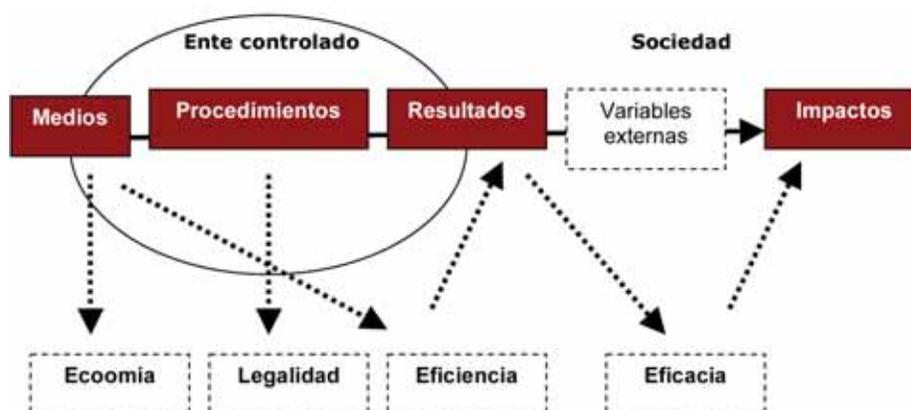


Fig: Fuente: Adaptación a partir de figura contenida en "La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública" de Lourdes Torres Pradas. Monografías AECA.

Si la función interventora se centra exclusivamente en verificar la regularidad formal de los procedimientos de gestión, el control financiero permanente intenta analizar y evaluar la gestión desarrollada con un enfoque integral, que atiende también a la relación entre los medios que se preveía consumir y los que finalmente se gastaron (economía); la relación entre los medios o recursos empleados y los resultados obtenidos (eficiencia), y la existente entre los resultados e impactos previstos y los que finalmente se obtuvieron (eficacia).

Si bien la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria (LHPC) regula el contenido del control financiero permanente de forma similar al que determina la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), aquélla presenta una singularidad de la mayor importancia, al posibilitar un desarrollo de esta figura con una extensión muy superior a la prevista para el sector público estatal.

En efecto, la Ley de la Hacienda Pública Canaria (LHPC) posibilita la sustitución de la modalidad de "función interventora" por la del "control financiero permanente" respecto de todos los sujetos del sector público con presupuesto limitativo o de algunas áreas de gestión de los mismos (apartado 3 del artículo 130 de la LHPC). Por el contrario, la LGP prevé la posibilidad de sustituir la función interventora por el control financiero permanente "*respecto de toda la actividad o algunas áreas de gestión en aquellos organismos autónomos en los que la naturaleza de sus actividades lo justifique*" (apartado 2 del artículo 149 LGP).

Así pues, de convenirse que la modalidad de control financiero permanente, con el enfoque que aquí se presenta, es especialmente inductora y facilitadora de la introducción en el sector público de los principios y prácticas reconocidos en los paradigmas actuales que se están imponiendo en las últimas reformas de las Administraciones públicas de los países avanzados, se coincidirá en que la progresiva aplicación de esta modalidad de control en sustitución de la tradicional función interventora en todo el sector público de la Comunidad Autónoma Canaria -y no solamente en el ámbito de los organismos autónomos- puede ser especialmente beneficioso para que se produzca el tan necesario cambio cultural que demanda la ciudadanía.

III. TERCERA PARTE. UN MODELO DE CONTROL INTERNO PARA LOS NUEVOS PARADIGMAS

CAPÍTULO 7. LA ESTRUCTURA DEL MODELO Y EL PROCESO DE INTELIGENCIA IMPLÍCITO

El modelo de control interno que aquí se presenta para su aplicación sobre los sujetos del sector público de la CAC es el de un control financiero permanente con un enfoque que dé respuesta a los paradigmas y tendencias que se están imponiendo internacionalmente en las reformas recientes del sector público a las que nos hemos referido con anterioridad.

El modelo intenta abordar un enfoque sistémico de la organización analizada,

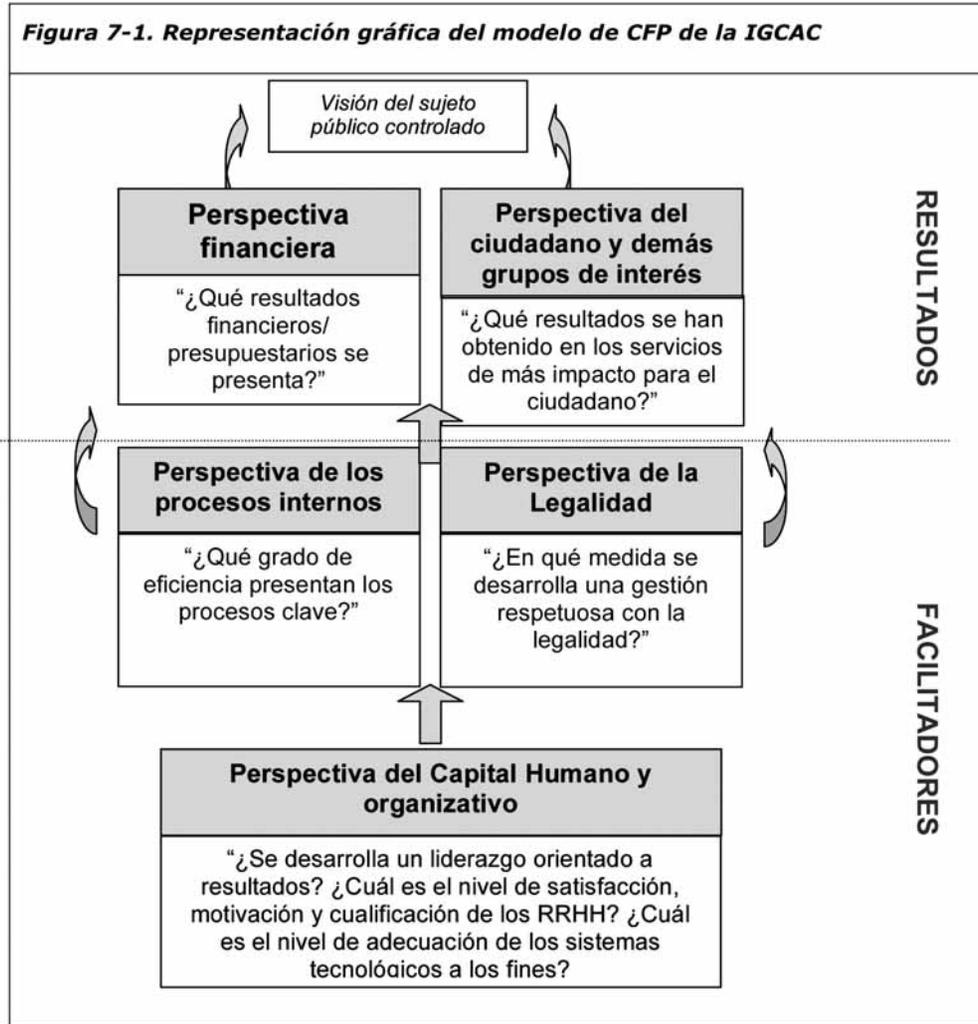
esto es, concibe la organización como un sistema integrado por diversos subsistemas que se encuentran interrelacionados entre sí. Su enfoque está basado en la adaptación de la herramienta del Cuadro de Mando Integral. Trata de ofrecer una

visión de cómo funciona la entidad o departamento analizado de una manera integral, desglosando su análisis y evaluación en una serie de perspectivas a fin de complementar los tradicionales indicadores financieros con otros no financieros.

PERSPECTIVAS (ÁREAS DE TRABAJO)
<p>La perspectiva del <u>Capital 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 las competencias y capacidades profesionales de los mismos para desarrollar las estrategias definidas en cada política pública, a verificar si el capital de información (sistemas tecnológicos, Bases de Datos, ...) es adecuado.</p>
<p>La perspectiva de los <u>Procesos internos de gestión</u>, en la que se tratará de verificar si los procesos de gestión que se consideran claves o que tienen un mayor impacto sobre la estrategia se están desarrollando de manera eficiente.</p>
<p>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.</p>
<p>La perspectiva <u>Financiera</u>, con la finalidad de presentar indicadores que permitan evaluar si se cumplen los objetivos de la política financiera, de analizar el impacto de la gestión económica en los resultados financieros que se presentan, de garantizar la fiabilidad de la información financiera suministrada por la entidad analizada.</p>
<p>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 (Benchmarking).</p>

Su representación gráfica, en la que se visualiza la relación de causa-efecto

entre las distintas perspectivas, sería la siguiente:



Tras zambullirnos en el conocimiento de los fines y la actividad desarrollada por el sujeto sometido a control, el control financiero permanente se pregunta básicamente si los objetivos de la entidad analizada propios de cada una de las perspectivas o áreas de trabajo señaladas se están cumpliendo. Bien es verdad que es posible que el sujeto público sometido a control no haya desplegado un sistema de objetivos e indicadores siguiendo la lógica del Cuadro

de Mando Integral, pero ello no es óbice para que en la planificación del control financiero permanente se determinen actuaciones y pruebas encaminadas a verificar si se cumplen determinados objetivos que deriven de los fines expresados en las normas de creación y/o reglamentos de funcionamiento de los distintos sujetos del sector público.

El modelo parte de una lógica indiscutible:

1. La existencia de la organización del sector público se encontrará especialmente legitimada si se obtienen resultados que son apreciados por sus grupos de interés, sin poner en peligro su viabilidad financiera.
2. Se obtendrán buenos resultados (para los ciudadanos y demás grupos de interés y financieros) si se desarrollan unos procesos internos de gestión eficaces, eficientes y respetuosos con la legalidad.
3. Se obtendrán unos procesos internos de gestión eficaces y eficientes y respetuosos con la legalidad si la organización cuenta con los activos intangibles adecuados: un liderazgo directivo con altas capacidades, los recursos humanos con las competencias precisas, los sistemas de información precisos,...

Por tanto, la estructura del 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. Ayuda a visualizar la disciplina que debe seguirse por las Unidades de control en la planificación y determinación de los objetivos de control que para cada sujeto del sector público se realiza.

b) En la fase de elaboración del informe de control, de presentación de las con-

clusiones, presta su estructura de contenidos, a fin de que el control efectuado ofrezca una visión integral, sistémica, del modo de funcionar de la organización analizada.

Veamos en los próximos capítulos la forma de abordar cada una de las perspectivas o áreas de trabajo del modelo con mayor profundidad.

CAPÍTULO 8. LA PERSPECTIVA DEL CAPITAL HUMANO Y ORGANIZATIVO

Los activos intangibles se han vuelto esenciales en nuestro tiempo para la creación sostenible de valor. Los éxitos y fracasos de las organizaciones son en mayor medida el resultado de la gestión de éstos intangibles.

Como señala Leif Edvisson:

*"Una corporación es como un árbol.
Hay una parte que es visible, las frutas; y
otra que está oculta, las raíces.
Si sólo te preocupas de las frutas, el árbol
puede morir.*

*Esto es válido para las empresas: si sólo
nos concentramos en los frutos –los
resultados financieros- e ignoramos los
valores escondidos, la compañía
no subsistirá en el largo plazo".*

La perspectiva que hemos denominado "del capital humano y organizativo" de nuestro modelo de control financiero permanente se correspondería con la perspectiva de "aprendizaje y crecimiento" del Cuadro de Mando Integral. Pretende destacar el nivel de alineamiento de los activos

intangibles de la organización con sus ejes estratégicos.

En la Administración pública se agrupan las actividades por funciones, respondiendo así a la clasificación funcional del gasto que impone la normativa financiera. De esta manera, la función de recursos humanos, como las demás, se configura como un silo de conocimientos muy especializados que se esfuerza en conseguir la excelencia por separado de otras funciones y parece mostrar poco interés en conocer los objetivos y estrategias del resto de áreas funcionales. Este planteamiento es erróneo. Las inversiones en recursos humanos no tienen valor si no contribuyen a la consecución de los objetivos de toda la organización. De la misma manera, un departamento que consiga inversión para

la implantación de un nuevo sistema tecnológico puede fracasar si no dispone de personal formado para la implementación del citado sistema. Por tanto, hoy en día el alineamiento de los activos intangibles de la organización con los objetivos estratégicos de la misma es un principio básico de buena gestión que no puede dejar de medirse y evaluarse por el control interno.

Desde esta perspectiva se trataría de medir y evaluar los tres componentes de activos intangibles que deben ayudar a la organización a conseguir sus fines, que deben estar alineados con sus ejes y objetivos estratégicos.

Por tanto, los componentes que englobamos en la perspectiva denominada "Capital humano y organizativo" son:

EL CAPITAL HUMANO Y ORGANIZATIVO	● El Capital Humano.
	● El Capital organizativo
	● El Capital información.

Veamos en qué consiste cada uno.

El Capital Humano

Trata de analizar y describir los intangibles propios de los recursos humanos de la entidad sometida a control, presentando información sobre sus características laborales, de su nivel de formación, habilidades

y competencias, la relación entre sus efectivos laborales reales y la plantilla aprobada, de la política de reconocimientos e incentivos existente y su vinculación a resultados o desempeño; extrayendo conclusiones de la información disponible sobre la evolución de su índice de absentismo, de la información derivada de las encuestas sobre la percepción de las perso-

nas sobre el clima laboral, de su conflictividad, y demás indicadores propios de cualquier sistema de gestión de recursos humanos, siempre bajo el prisma de analizar su adecuación o alineación con los objetivos estratégicos que la entidad se ha propuesto cumplir.

El Capital Organizativo

Trata de describir la situación de activos intangibles como el liderazgo, el sistema de dirección estratégica y planificación existente en la entidad; su compromiso con la orientación a resultados; la adecuación de la estructura organizativa y la eficiencia del reparto de competencias entre los órganos para los fines propuestos; el análisis de determinadas manifestaciones de la cultura organizacional imperante, como su compromiso con la formación y el aprendizaje permanente, su compromiso con la creatividad y la innovación, el trabajo en equipo.

El Capital Información

Trata de aportar información sobre el grado en que la entidad tiene informatizados sus procesos, de la percepción que tienen sus grupos de interés sobre la eficacia y eficiencia de las aplicaciones tecnológicas que utiliza la entidad, de sus carencias, deficiencias y puntos fuertes. El capital información por tanto describe aquellos activos intangibles de tipo tecnológico, hace referencia al capital intelectual de las personas que ha sido posible ponerlo a disposición de la organización en forma de bases de datos, sistemas de información, redes e infraestructuras tecnológicas.

A continuación detallamos algunos de los objetivos que para esta perspectiva pueden incluirse en un Programa de Trabajo.

Perspectiva/ Área de Trabajo	Objetivos generales	Justificación y concordancia con los principios de buena gestión y criterios del Modelo de Excelencia europeo	Objetivos específicos
H	<p>H.1. Verificar la calidad del liderazgo, del sistema de dirección estratégica y de la orientación a resultados.</p>	<p>Sometimiento de la actividad económico-financiera al principio de eficacia y gestión por objetivos (arts. 5 y 27 Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria).</p> <p>Las organizaciones excelentes cuentan con líderes que establecen y comunican una dirección clara a su organización. Los directivos desarrollan y facilitan la consecución de la misión y visión, desarrollan valores y sistemas necesarios para que la organización logre un éxito sostenido. La excelencia consiste en obtener resultados que satisfagan plenamente a todos los grupos de interés de la organización. Las organizaciones excelentes miden y anticipan las necesidades y expectativas de los grupos de interés. Recogen información de éstos para establecer y revisar sus objetivos (criterios 1 y 2 del Modelo EFQM).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verificar si en la organización se han debatido, establecido y divulgado la misión, visión y valores. 2. Verificar si se recoge información sobre las expectativas y necesidades de los grupos de interés. Calidad del proceso de recogida, periodicidad, ... 3. Verificar si se desarrolla un proceso de planificación estratégica riguroso: si se determinan objetivos concretos, si existe coherencia con los Programas presupuestarios; si se determinan indicadores y la calidad de éstos; si se temporalizan las acciones; si se asignan responsables; si se realiza medición y evaluación de resultados; si se elaboran planes de mejora 4. Verificar el grado de despliegue de una muestra de los objetivos/ acciones incluidas en los instrumentos de planificación 5. Análisis del perfil directivo
CAPITAL HUMANO Y ORGANIZATIVO	<p>H.2. Verificar si se desarrolla una Planificación de RRHH alineada con la planificación estratégica y enfocada a una gestión proactiva.</p>	<p>Las organizaciones excelentes establecen objetivos de RRHH alineados con los objetivos estratégicos del Departamento. Determinan indicadores de medición y se procede a ella. Con los resultados obtenidos se retroalimenta la planificación. (criterio 3.a del Modelo EFQM).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verificar si se desarrolla una planificación de RRHH (objetivos de RRHH) alineada con los objetivos estratégicos del Departamento y respetuosa con la política presupuestaria y de personal vigente. 2. Verificar si se han establecido indicadores de la gestión de RRHH; si se efectúan mediciones y si como consecuencia de éstas se retroalimenta la planificación de RRHH 3. Verificar el nivel de despliegue de algunas de los objetivos/acciones incluidas en la planificación de RRHH.
	<p>H.3. Describir y verificar la adecuación de la Plantilla para el cumplimiento de los fines y objetivos de la organización.</p>	<p>Los líderes excelentes adecuan la estructura de la organización para apoyar la implantación de su estrategia. (criterio 1.b Modelo EFQM).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proporcionar información sobre el inventario de recursos humanos a 31 de diciembre del ejercicio analizado determinados aspectos que inciden en su gestión, como su tasa de cobertura, su tasa de temporalidad, la distribución del personal por categorías, clases de vínculo, localización territorial, tramos de edad, sexo, variación interanual de los efectivos reales, etc.). 2. Comprobar la adecuación de los efectivos reales existentes con la plantilla aprobada oficialmente (RPT). 3. Especial análisis de la incidencia en la Plantilla de determinado tipo de personal: personal extra-plantilla; personal sustituto y de refuerzo; personal contratado con cargo al capítulo VI, etc.

Perspectiva/ Área de Trabajo	Objetivos generales	Justificación y concordancia con los principios de buena gestión y criterios del Modelo de Excelencia europeo	Objetivos específicos
	<p>H.4. Análisis del clima laboral y del aseguramiento de la ética. Verificar si se efectúan análisis sobre el clima laboral y si sus resultados retroalimentan la planificación. Comprobar si se refuerza el Código de conducta de los empleados públicos.</p> <p>H.5. Verificar si se realiza un seguimiento y control del absentismo.</p>	<p>Las organizaciones excelentes identifican las expectativas y necesidades de su personal con el ánimo de intentar su satisfacción en la medida en que ésta impacta en los resultados de la misma. Utilizan las encuestas de clima para mejorar las políticas, estrategias y planes de RRHH. (criterio 3.a Modelo EFQM).</p> <p>El absentismo provoca una pérdida de productividad y costes indirectos (sustituciones). La organización debe efectuar un seguimiento y análisis en orden a adoptar medidas que permitan su reducción. (Criterio 3.b Modelo EFQM). Las organizaciones excelentes miden los índices de absentismo para supervisar, entender, predecir y mejorar el rendimiento de las personas (criterio 7.b del modelo EFQM).</p>	<p>4. Verificar, sobre una muestra de puestos de trabajo, la adecuación de la descripción de los mismos en la RPT para las funciones que realizan y para los objetivos asignados. Verificar si la organización complementa la descripción de los puestos de trabajo propia de la RPT/Plantilla oficial, con descripción de los perfiles de competencias de los puestos.</p> <p>5. Análisis del Servicio responsable de la gestión de los recursos humanos.</p> <p>1. Verificar si existe preocupación por medir el clima laboral: Nº de encuestas realizadas, calidad.</p> <p>2. Recoger los principales indicadores del clima laboral.</p> <p>3. Verificar si se han adoptado medidas para mejorar el clima.</p> <p>4. Verificar cómo afronta la organización el aseguramiento de la ética.</p> <p>1. Verificar si está implantado un sistema que proporcione información sobre el absentismo en la organización.</p> <p>2. De disponer de información sobre el absentismo, analizar la más relevante (índice de absentismo, sus causas, nº días perdidos, su evolución interanual, etc.) o, en su defecto, destacar la ausencia de medición de aquellos indicadores que podrían ser de utilidad para obtener un diagnóstico sobre el absentismo.</p>

Perspectiva/ Área de Trabajo	Objetivos generales	Justificación y concordancia con los principios de buena gestión y criterios del Modelo de Excelencia europeo	Objetivos específicos
	<p>H.6. Las retribuciones y beneficios del personal. Ofrecer información sobre el paquete retributivo del personal.</p>	<p>Las organizaciones excelentes alinean las remuneraciones con la estrategia dentro de los límites legales o reglamentarios. Establecen beneficios sociales. Evalúan el desempeño de las personas y dan reconocimiento (criterio 3. Modelo EFQM). Las organizaciones excelentes miden la percepción de las personas respecto a la evaluación del desempeño, la productividad y establecen indicadores sobre el rendimiento de equipos y personas (criterio 7.a y b del Modelo EFQM).</p>	<p>3. Comprobar, sobre una muestra de efectivos sujetos al Decreto 78/2007, de 18 de abril (BOC 2007/091), si se da cumplimiento a las prescripciones del artículo 9 y apartado 5 del artículo 3 del mismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Comprobar si las faltas de puntualidad o el tiempo no trabajado por ausencias registradas en el sistema como justificadas es recuperado por un tiempo equivalente fuera de la jornada laboral, en el mes siguiente. b. Comprobar si los incumplimientos de la jornada o del horario o las ausencias, faltas de permanencia o de puntualidad que sean injustificadas dan lugar a la deducción proporcional y automática de haberes. c. Comprobar si se abonan gratificaciones por servicios extraordinarios a empleados que tienen pendiente de recuperar tiempo de trabajo por ausencias o faltas de puntualidad justificadas o a los que se les ha de aplicar una deducción de haberes por incumplimientos de la jornada o del horario injustificado. <p>4. Comprobar si las Secretarías Generales Técnicas de cada Departamento y los órganos equivalentes de los Organismos Autónomos incluidos en el ámbito de aplicación del decreto 78/2007, elaboran trimestralmente las estadísticas sobre el índice de absentismo y sus causas, así como de las cuantías globales deducidas de los haberes a los empleados por esta causa.</p> <p>5. Comprobar si los Centros Directivos publican en el tablón de anuncios, cada mes, el régimen de jornadas y horarios del personal a su servicio (art. 10 del Decreto 78/2007).</p> <p>H.6.1. Describir la estructura salarial y extrasalarial de cada colectivo profesional al servicio de la organización analizada. Su tendencia o evolución respecto al índice de precios de consumo y a los objetivos de política presupuestaria. El peso relativo de cada concepto sobre el total atendiendo a su importe económico. Analizar el peso de la retribución variable (importes medios) sobre la fija de los distintos colectivos.</p> <p>H.6.2. Obtener y comparar el coste medio de distintas categorías profesionales, en el formato establecido por la Intervención General. Efectuar un análisis comparativo de las retribuciones anuales que percibe algún colectivo con las percibidas por colectivos similares en otras CC.AA.</p>

Perspectiva/ Área de Trabajo	Objetivos generales	Justificación y concordancia con los principios de buena gestión y criterios del Modelo de Excelencia europeo	Objetivos específicos
	<p>H.7. Analizar el impacto de las relaciones laborales especial para la Hacienda Pública) y comprobar si existe una dirección pro-activa que evite o reduzca sus efectos.</p>	<p>La conflictividad laboral es una fuente importante de pérdida de productividad. Debe tratar de analizarse sus causas al objeto de extraer conclusiones que permitan evitarla o reducir sus efectos.</p>	<p>H.6.3. Especial análisis de los conceptos extrasalariales y de la acción social</p> <p>H.7.1. Estudiar y ofrecer información sobre el impacto de la conflictividad laboral a través del análisis de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las sentencias en procesos en los que es parte la Administración (condenatorias/favorables), sanciones de tipo administrativo a la Administración de la CAC por infracciones del orden social; expedientes disciplinarios incoados/resueltos; Número, causas, consecuencias para la Hacienda Pública: tendencia temporal que se infiere. Recomendaciones. Número y causa de las Huelgas. Días perdidos/año por huelgas. Tendencia temporal. <p>H.7.2. Verificar si existe una dirección pro-activa que evite o reduzca la conflictividad laboral.</p>
	<p>H.8. La formación, cualificación y experiencia de los RRHH. Verificar la implicación de la dirección con el aprendizaje y desarrollo profesional de sus recursos humanos y analizar los principales indicadores sobre el nivel de cualificación y experiencia de los recursos humanos del departamento.</p>	<p>Las organizaciones excelentes fomentan y apoyan el desarrollo personal, permitiendo a las personas desarrollar todo su potencial. Las organizaciones excelentes reconocen la importancia del capital intelectual de quienes las integran. (criterio 3.b Modelo EFQM).</p>	<p>H.8.1. Verificar la implicación de la dirección con el aprendizaje y desarrollo profesional de sus recursos humanos. Comprobar si se implementa o propone un Plan de formación o un conjunto de acciones formativas propio. Comprobar si están alineados los objetivos del Plan de formación o de las acciones formativas propuestas con los objetivos del Departamento. Detectar posibles desviaciones entre el nivel formativo que se requiere para cumplir objetivos estratégicos y el existente en alguna línea de la organización que deba ejecutarse.</p> <p>H.8.2. Evaluar el nivel de ejecución del Plan de Formación interno o de las acciones formativas propuestas; Indicadores de formación (evolución interanual gasto formación; nº empleados formados...).</p> <p>H.8.3. Analizar el impacto de la formación en la gestión económica. Evaluar el nivel de ejecución de los créditos para gastos de formación del personal.</p>

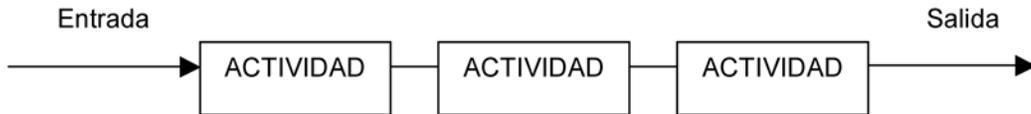
Perspectiva/ Área de Trabajo	Objetivos generales	Justificación y concordancia con los principios de buena gestión y criterios del Modelo de Excelencia europeo	Objetivos específicos
			<p>H.8.4. Verificar la implicación del personal con su deber de mantener actualiza su formación y cualificación (evolución temporal del nº de empleados que asisten a cursos de actualización y perfeccionamiento). Recoger conclusiones de posibles mediciones efectuadas de la percepción empleados sobre la formación que se imparte.</p> <p>H.8.5. Indicadores sobre el nivel de cualificación y experiencia de los recursos humanos del departamento/organismo. Análisis de la evolución temporal de los indicadores.</p>
	<p>H.9. La Gestión de la tecnología, de la información y del conocimiento. El compromiso con la I+D+i</p> <p>Analizar cómo se gestiona la cartera tecnológica de la organización la gestión de la información y del conocimiento, dando cuenta de los principales indicadores sobre el capital estructural de la organización.</p>	<p>Excelencia es desafiar el "status quo" e introducir cambios aprovechando el aprendizaje para crear innovación y oportunidades de mejora. Estimulan el comportamiento innovador y creativo. (criterios 3.b y c, 4.d, 5.b y 7.b Modelo EFQM).</p>	<p>H.9.1. Verificar si se desarrolla una estrategia de gestión de la tecnología, de la información y el conocimiento que apoye las políticas y estrategias de la organización.</p> <p>H.9.2. Comprobar si se genera en el Departamento/Organismo un clima que favorezca la innovación y creatividad. Describir someramente las Iniciativas/proyectos de nuevos sistemas de información o tecnológicos en ejecución. Importe de los créditos comprometidos en nuevos desarrollos. Importe de las obligaciones económicas reconocidas en el ejercicio derivadas de la contratación de sistemas tecnológicos.</p>
			<p>H.9.3. Seleccionar algún sistema de información o tecnológico que deba entrar en funcionamiento, total o parcialmente, durante el ejercicio, y comprobar si las prestaciones abonadas se ajustan al calendario de ejecución de los trabajos y si las funcionalidades entregadas a la Administración responden al fin o resultado previsto.</p>

Perspectiva/ Área de Trabajo	Objetivos generales	Justificación y concordancia con los principios de buena gestión y criterios del Modelo de Excelencia europeo	Objetivos específicos
	<p>H.10. La prevención de riesgos laborales. Analizar si el organismo desarrolla adecuadamente la prevención de riesgos profesionales para la protección de la seguridad y de la salud de sus empleados, la eliminación o reducción de los riesgos derivados del trabajo, la información, consulta, participación y formación de los trabajadores en materia preventiva.</p>		<p>H.10.1. Verificar si se desarrolla adecuadamente la normativa sobre prevención de riesgos laborales.</p> <p>H.10.2. Recoger conclusiones de posibles mediciones efectuadas de la percepción empleados sobre la seguridad e higiene.</p>
	<p>H.11. La carrera profesional. La promoción interna. La evaluación del desempeño. Trata de analizar los sistemas de carrera profesional, de promoción interna y de evaluación del desempeño, por sus efectos sobre la motivación del personal y su productividad.</p>		<p>H.11.1. Ofrecer información derivada de los indicadores del sistema de carrera profesional y promoción interna, en sus distintas modalidades (carrera horizontal y vertical, promoción interna horizontal y vertical).</p> <p>H.11.2. Ofrecer información derivada de los indicadores del sistema de evaluación del desempeño.</p>

CAPÍTULO 9. LA PERSPECTIVA DE LOS PROCESOS INTERNOS

Según la Norma ISO 9000:2000, un proceso se define como un conjunto de

actividades mutuamente relacionadas que interactúan, las cuales transforman entradas (insumos: recursos humanos, materiales, técnicas y métodos,...) en salidas (servicios, productos).



PROCESO DE TRANSFORMACIÓN

Según se señala en las normas internacionales de calidad, para que una organización funcione de manera eficaz, tiene que identificar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí.

Así, uno de los ocho principios de gestión de calidad de las Normas ISO es el del "enfoque basado en procesos", partiendo de la base de que un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.

Asimismo, el Modelo EFQM de Excelencia también recoge entre sus conceptos fundamentales el de la "Gestión por procesos y hechos". Definiendo el criterio 5, procesos, de la siguiente manera: "Las organizaciones excelentes diseñan, gestionan y mejoran sus procesos para satisfacer plenamente a sus clientes y otros grupos de interés y generar cada vez mayor valor para ellos".

Se considera que una organización mantiene un "enfoque basado en procesos" cuando trata de identificar y gestionar los

procesos y la interacción entre éstos, en términos que aporten valor, y trata de mejorar continuamente los mismos con base a mediciones objetivas (Norma ISO 9001:2000 y Norma ISO 9004:2000). De hecho, podemos entender la mejora de la calidad como el conjunto de acciones llevadas a cabo por la organización con el fin de aumentar la eficacia y el rendimiento de los procesos.

CONCEPTOS BÁSICOS:

- **Proceso:** Conjunto de actividades interrelacionadas que transforman elementos de entrada en elementos de salida con el fin de satisfacer los requerimientos de los Ciudadanos.
- **Procesos clave:** son aquellos procesos que inciden de manera significativa en los objetivos estratégicos y son críticos para el éxito de los servicios o políticas públicas desarrolladas.
- **Subprocesos:** Son partes (subconjunto de actividades) bien definidas de un proceso. Su identificación puede ser útil para identificar y aislar problemas que pueden presentarse y posibilitar diferentes tratamientos dentro de un proceso.
- **Procedimiento:** Es la forma específica de llevar a cabo una actividad. Un proceso puede englobar a un conjunto de procedimientos.
- **Sistema:** Estructura organizativa, procedimientos, procesos y recursos necesarios para implantar una gestión determinada, como por ejemplo la gestión de calidad, o la gestión de la prevención de riesgos laborales.
- **Actividad:** es la suma de tareas. Normalmente se agrupan en un procedimiento para facilitar su gestión.

A partir del análisis de los procesos podemos detectar importantes oportunidades de mejora.

Un conjunto de procesos claro e integrado hace posible y garantiza la implementación sistemática de las políticas, estra-

tegias, objetivos y planes de la organización.

Clasificación de los procesos. No existe una única manera de clasificar los procesos, no obstante, por el impacto sobre los destinatarios suele distinguirse entre:

Clase de Procesos	Descripción	Ejemplos
Estratégicos	Son aquellos vinculados con la dirección estratégica	El de la gestión de la Planificación estratégica, el de la elaboración del Presupuesto; los de Calidad, el Plan estratégico de subvenciones, ...
Operativos	Son aquellos ligados directamente con la prestación del servicio o realización del producto	Concesión de licencias, autorizaciones, concesión de subvenciones, prestación servicios al ciudadano,...
De Apoyo o soporte	Son aquellos que dan soporte a los procesos operativos	Los de gestión de Recursos Humanos, de la Formación, gestión presupuestaria, gestión de la Contratación, gestión de la información, ...

Así pues, dentro de esta perspectiva de los "procesos internos de gestión", del control financiero permanente, se trata

de abarcar, como objetivos de análisis, principalmente los siguientes:

1. La medición periódica de algún procedimiento incluido en los procesos clave para el rendimiento de la organización bajo control, mediante el análisis del valor que añade cada actividad al proceso y el análisis de la evolución de indicadores de seguimiento del mismo, en orden a identificar ineficiencias y realizar propuestas de mejora; así como,
2. Verificar la preocupación por la aplicación en el seno de la organización analizada de un enfoque de gestión por procesos.

Para el primer propósito, el equipo que realiza el control financiero permanente debe identificar y seleccionar, cada ejercicio, algún procedimiento incluido en los procesos clave para el desempeño de la entidad, y proceder a:

- Describirlo, tratando de identificar la relación causa-efecto con los la perspectiva del capital humano y organizativo y con los resultados financieros y para el ciudadano y demás grupos de interés;

- Representarlo gráficamente, descomponiendo las actividades en que consiste a fin de analizar de forma crítica cuál es el valor que aporta cada actividad al proceso, en orden a identificar sus principales ineficiencias y disfunciones y, en la medida de lo posible, proponer medidas de simplificación y racionalización o de mejora.
- Alcanza un especial interés, para los análisis que se efectúen dentro de esta perspectiva la comparación de los indicadores del proceso con

los de otras entidades que sirvan de referentes (series temporales o de otras organizaciones, benchmarking), a fin de analizar la evolución de su eficiencia y eficacia; y, en caso de inexistencia de indicadores de proceso, recomendar el establecimiento de los más adecuados;

Para la representación gráfica del flujo de actividades y tareas del procedimiento se recomienda el uso de los símbolos según la Norma ANSI (American National Standard Institute).



A continuación, a título de ejemplo, insertamos, como parte de su análisis, la descripción del proceso de tramitación

de la nómina de retribuciones de los empleados de un Complejo Hospitalario público.

Fase	Órgano / Unidad	Documentos / registros	Descripción y Observaciones
1ª Recolección, y Análisis documentación justificativa	Subdirección de Recursos Humanos. Sección de Nóminas	Documentos: Nombramientos / contratos Resoluciones y listados sobre: trienios guardias médicas Atención continuada: noches, festivos Productividad variable Licencias, permisos Cambios de situación Provisión de puestos Programas especiales, incidencias de tracto único, atrasos Ayudas guarderías Promedio vacaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • La documentación para la elaboración de la nómina se genera en los diversos servicios del Complejo Hospitalario. La documentación correspondiente a incidencias en nómina del personal facultativo se formalizan en documentos y listados, en los que se recogen las firmas de los responsables de los servicios en los que integran los afectados. Las incidencias relativas al personal de enfermería se graban directamente en el sistema de información de gestión de personal FLOOR. Para la gestión de una parte importante de las incidencias correspondientes al restante personal sanitario no facultativo se utiliza, asimismo, el sistema FLOOR, que permite la elaboración de cálculos y edición de los listados (turnos, noches, festivos, ...). A partir de octubre de 2006 se vuelcan los datos del sistema FLOOR en el Sistema de información de la nómina HIS. • La sección de nóminas comprueba la documentación y requiere la información o documentación complementaria que precise. • El plazo para la recolección de incidencias para la nómina correspondiente a cada mes finaliza en torno al día 26 del mes anterior; salvo para las relativas al personal de enfermería, dado que, al estar integrada la captura de datos de sus incidencias mediante el sistema FLOOR con el sistema de información de la nómina HIS, finaliza en torno al día 5 del propio mes al que corresponde la nómina. • Se elaboran catorce nóminas al año: doce ordinarias, una por cada mes, más las correspondientes a las pagas extras de junio y diciembre. Debilidades detectadas: <ul style="list-style-type: none"> • No se ha establecido un sistema de control de asistencia y presencia del personal. • Falta de homogeneidad en los modelos de listados utilizados por los Servicios para el mismo tipo de incidencia. • Carencia de información relevante en algunos modelos de listados justificativos de las incidencias, lo que se detalla en el apartado dedicado al control de legalidad.

Fase	Órgano / Unidad	Documentos / registros	Descripción y Observaciones
2ª Grabación de datos en la aplicación informática de la nómina	Subdirección de Recursos Humanos. Sección de Nóminas		<p>Se procede a la captura de las incidencias en el aplicativo de gestión de la nómina HIS. Este aplicativo viene funcionando desde el año 1994.</p> <p>En primer lugar se capturan los cambios que se hayan podido producir en los datos de carácter personal de los trabajadores y, a continuación, las incidencias respecto a la nómina del mes anterior previamente ordenadas por tipos de incidencia. Una vez cargadas las incidencias, se procede a cargar los datos relativos a las ayudas de guardería y promedio vacaciones.</p> <p>Como regla general intervienen cuatro personas en la grabación de las incidencias en el sistema, durante dos días.</p> <p>Tras la captura de las incidencias se lanzan listados de las mismas para su comprobación (punteo).</p> <p>Debilidades detectadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si bien se trabaja en la integración del sistema de gestión de persona con el sistema nómina, que evite la doble captura de la información, aún no se dispone de ésta. • No queda constancia de las verificaciones y usuarios que operan en el sistema, si bien la Subdirección de Recursos Humanos señala que se están desarrollando los perfiles de seguridad del sistema.
3ª Emisión del borrador de la nómina	Subdirección de Recursos Humanos. Sección de Nóminas		<p>Se genera la nómina de prueba para su comprobación. Se lanzan listados de retenciones judiciales y de personal en situación de maternidad.</p> <p>Se lanza el listado para la comprobación (punteo) de la nómina definitiva.</p> <p>Cada mes se elaboran de hecho tres nóminas: la "normal", que corresponde a las retribuciones del mes; la "complementaria", para recoger las retribuciones del mes anterior del personal temporal que, por la indeterminación de la fecha en la que puede terminar su nombramiento, sólo perciben en la nómina normal los días trabajados hasta la fecha de cierre de la nómina y en la complementaria los restantes días del mes anterior no reflejados en la nómina normal; y otra denominada "manual", en la que se recoge el abono del complemento de productividad por la participación en los Programas Especiales de la Dirección Gerencia.</p> <p>Se procede a comprobar aspectos no controlados por el sistema HIS que pueden dar lugar a pagos indebidos en nómina: por ejemplo, que no existan efectivos con líquido negativo; efectivos con nombramientos entre los días 1 y 6 de cada</p>

Fase	Órgano / Unidad	Documentos / registros	Descripción y Observaciones
			<p>mes que aparezcan en nómina con 0 días trabajados, etc.</p> <p>Debilidades detectadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de que se mejore el sistema de información de la nómina, incorporando determinados controles de la coherencia de información, que ahora debe hacer el usuario manualmente.
4º Cierre definitivo de nómina	Subdirección de Recursos Humanos. Sección de Nóminas		<p>Una vez corregidas las diferencias, desajustes y grabada toda la información de última hora, se procede al cierre de las nóminas (complementaria, manual y normal). Esta operación conlleva aproximadamente 40 minutos.</p> <p>Se lanza listado de retenciones judiciales y se procede a su punteo. Se genera el listado de maternidades, se comprueba que el devengo sea mayor que el descuento, y se procede al cierre del proceso de maternidad.</p> <p>Se confirma con la Sección de contabilidad la adecuación de la nómina y se procede al cierre del mes.</p> <p>Se elaboran los recibos de nómina.</p> <p>Se lanza el listado de transferencias a las entidades bancarias y se pasa a la firma</p> <p>Debilidades detectadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una vez efectuado el cierre, se deben poner a cero en el sistema HIS los anticipos reintegrables reflejados, a fin de que la amortización de los mismos comience en el mes siguiente al de su ingreso. • A los empleados que cobran por nómina complementaria y tienen retenciones judiciales, se les tiene que actualizar el descuento, dado que el sistema informático HIS no lo realiza tras el cierre.
5ª Emisión de documentos de nómina	Subdirección de Recursos Humanos. Sección de Nóminas	<p>a) Cuerpo de la Nómina</p> <p>b) Listado de incidencias</p> <p>c) Listados Resúmenes por conceptos de descuentos acompañados de las Relaciones nominales de perceptores afectados por descuentos.</p>	<p>En papel y soporte magnético, con los correspondientes datos personales, profesionales, retributivos y deducciones de los perceptores. La relación de perceptores viene ordenada por categoría y por orden alfabético. Al final se totalizan los importes devengados y de los descuentos reflejados.</p> <p>En soporte papel, en el que se relacionan los perceptores que son altas y bajas, o que ven afectados por aumentos, o disminuciones en sus retribuciones con respecto a la nómina del mes anterior.</p> <p>Totalizan por cada uno de los conceptos de descuento, las cantidades descontadas en el mes a cada perceptor afectado.</p>

Fase	Órgano / Unidad	Documentos / registros	Descripción y Observaciones
		d) Resúmenes por conceptos presupuestarios y códigos de descuento	Son la base sobre la que se tramitan los documentos de gestión contable.
		e) Relación de Transferencias bancarias	En soporte papel.
		f) Listado de Perceptores beneficiarios de anticipos reintegrables	En el que se señala el importe del anticipo que se amortiza en el mes, el importe total concedido, el saldo pendiente de amortizar y la fecha de concesión.
6ª Precaptura contable de nómina en sistema PICCAC	Dirección de Gestión Económica / Sección de Contabilidad	<p>Documentos contables:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Documentos "O-600" de reconocimiento de la obligación y propuesta del pago. - Documentos PMP (propuestas de mandamiento de pago) - Documentos "AD-420" positivos y/o negativos que sean necesarios para reajustar los créditos en fase de compromiso. - Documentos MC-220 y 221, en caso de modificación de créditos. 	<p>Sobre el día 12 de cada mes se remite a la Sección de Contabilidad de la Dirección de Gestión listado de los importes de la nómina desglosados por aplicaciones presupuestarias, al objeto de plasmar esta información en la documentación contable y proceder a su captura precontable en el sistema de información económico financiera PICCAC.</p> <p>La sección de contabilidad analiza el estado de ejecución, utilizando para el seguimiento de la gestión económica de los gastos de personal hojas de cálculo en formato Excel que periódicamente actualiza.</p> <p>En caso de ser necesaria la ampliación de créditos para hacer frente a los gastos de la seguridad social, trienios, indemnización por residencia, asistencia médico-farmacéutica y anticipos reintegrables, es preciso recabar la autorización de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud.</p> <p>Debilidades detectadas:</p> <p>El hecho de que la competencia para ampliar los créditos para gastos de personal derivado de las nóminas se encuentre delegado por el titular del departamento en la Directora General de Recursos Humanos ralentiza el proceso de la nómina. A nuestro juicio resulta conveniente la delegación de esta facultad en las Direcciones Gerencias.</p>
7ª Revisión / Validación precaptura contable y remisión de la documentación de gestión contable	Sección de contabilidad		Capturados precontablemente en el sistema informático los documentos, procede su validación por el Jefe de Sección de contabilidad. El Proceso de validación de la captura precontable se realiza en el sistema de información económico financiera PICCAC.
8ª Firma de la nómina	Director Gerente y Subdirector de RRHH		Las nóminas son firmadas por el Subdirector de Recursos Humanos del Complejo Hospitalario y por el Director Gerente.
9ª Firma documentos contables precapturados	Director Gerente		Los documentos contables son firmados por el Director Gerente.

Fase	Órgano / Unidad	Documentos / registros	Descripción y Observaciones
10ª Remisión de la documentación nómina a Intervención delegada	Subdirección de Recursos Humanos. Sección de Nóminas / Sección de contabilidad		<p>La Subdirección de Recursos Humanos del CHUIMI remite la documentación de la nómina a la Intervención delegada. La nómina se remite también en soporte informático para facilitar las labores de fiscalización.</p> <p>La documentación de gestión contable es remitida por la Sección de contabilidad de la Dirección de Gestión Económica.</p> <p>Debilidades detectadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La documentación de la nómina y la documentación de gestión contable, al ser remitidas por unidades distintas, suelen llegar a la Intervención delegada en distintas fechas. La Intervención delegada viene señalando como fecha de entrada la fecha de remisión de la documentación contable. Este criterio entendemos que debe ser objeto de revisión a la luz de lo dispuesto en el art. 10 del Decreto 234/1998, de 18.11.98, de aprobación y puesta en funcionamiento del sistema PICCAC: la fecha de entrada debe ser la del momento en que esté la documentación contable acompañada de la documentación que sirve de soporte (la nómina, en este caso). Por ello, debería mejorarse la coordinación entre la Subdirección de RRHH y la Sección de contabilidad, a la hora de remitir la documentación contable y la de la nómina que la justifica, a fin de que ambas sean remitidas el mismo día.
11ª Fiscalización y Captura contable de los documentos en fase de compromiso y de reconocimiento de la obligación.	Intervención delegada en el Complejo Hospitalario	Documentación de la nómina y documentación justificativa de las distintas incidencias	<p>Se realiza con arreglo a lo dispuesto en el Decreto 273/1997, de 27 de noviembre, sobre el ejercicio de la función interventora en el ámbito de los gastos de personal.</p> <p>Una vez comprobados los requisitos mínimos esenciales de la fiscalización previa limitada, en caso de que ésta sea favorable la Intervención delegada procede a la captura contable de los documentos recibidos.</p> <p>Los listados de transferencias son remitidos a la Dirección General del Tesoro.</p> <p>La documentación justificativa de las distintas incidencias se remite clasificada en carpetas, una por cada tipo de incidencia. Se selecciona una muestra de las incidencias reflejadas en la nómina para su fiscalización plena posterior.</p>

Fase	Órgano / Unidad	Documentos / registros	Descripción y Observaciones
12ª Confirmación contable de las propuesta de mandamiento de pago de descuentos extrapresupuestarios	Intervención delegada en el Tesoro		Los documentos de propuestas de mandamiento de pago (PMP) referidos a los descuentos extrapresupuestarios (retenciones sindicales, cuotas sindicales), acompañados de los listados de perceptores afectados, tramitados por la Sección de contabilidad de la Dirección de Gestión Económica, se remiten por la Intervención delegada en el Complejo Hospitalario a la Intervención delegada en el Tesoro, para su captura contable.
13ª Ordenación del Pago de la nómina	Dirección General de Recursos Económicos del SCS		La Dirección General de Recursos Económicos del SCS ordena el pago. Independientemente de la validación de los documentos contables, la Subdirección de Recursos Humanos envía a la entidad financiera determinada por la Dirección General de Recursos Económicos del SCS, en soporte informático, la relación de perceptores de las transferencias.
14ª Pago material de la nómina	Dirección General del Tesoro		La Dirección General del Tesoro acuerda al pago, con cargo a los fondos del Servicio Canario de la Salud
15ª Trámites posteriores	Subdirección de Recursos Humanos. Sección de Nóminas	TC-1 y TC-2 PMP O-600 cuota patronal Relación de liquidaciones de cuotas.	En el mes siguiente al de la nómina, se remiten a la TGSS la relación nominal de trabajadores TC-2, mediante el sistema RED. Los TC-1 y documentos contables correspondientes se remiten a la Intervención delegada antes del día 20 del mes siguiente al de la nómina, acompañando un formulario sobre la relación de cuotas efectuada (*). (*Nota: si bien a partir de junio de 2006 se implementa otro procedimiento (Ver Circular conjunta de la Intervención General y de la Dirección General del Tesoro de junio de 2006). La Dirección General del Tesoro efectúa liquidaciones mensuales a cuenta a favor de la TGSS, en aplicación del Convenio de relación contable suscrito y realiza las regularizaciones que procedan al final del ejercicio.
	Dirección General de Recursos Económicos	Modelo 111 IRPF	En el mes siguiente al de la nómina se cumplimenta el modelo de declaración y liquidación mensual de retenciones por IRPF.

Para el segundo propósito –la verificación de si se aplica en el seno de la organización analizada un enfoque de gestión por procesos- puede servir de orientación, a la

hora de determinar los objetivos de control de esta perspectiva, intentar obtener evidencias de qué hace la organización analizada en torno a las propuestas contenidas

en los subcriterios en que se desglosa el criterio 5, "Procesos", del Modelo EFQM de Excelencia.

Así, podrían plantearse como objetivos de control:

1) ¿Se procede al diseño y gestión sistemática de los procesos? Lo que implica analizar, por ejemplo, si:

- a) ¿Se diseñan los procesos de la organización?
- b) ¿Se identifican los grupos de interés de cada proceso y resuelve las cuestiones de interfase que surgen dentro de la organización y con los asociados externos para gestionar de manera eficaz los procesos de principio a fin?
- c) ¿Se aplica en la gestión de procesos estándares de sistemas como, por ejemplo, los de gestión de la calidad, gestión medioambiental o gestión de riesgos laborales?
- d) ¿Se implantan indicadores de proceso y establecen objetivos de rendimiento?
- e) ¿Se revisan la eficacia del esquema general de procesos a la hora de hacer realidad la política y estrategia de la organización?

2) ¿Se Introducen las mejoras necesarias en los procesos mediante la innovación? Lo que implica, por ejemplo, cuestionarse si:

- a) ¿Se identifican y priorizan oportunidades de mejora continua?

- b) ¿Se utilizan los resultados de los indicadores internos de rendimiento y de las percepciones y la información procedente de actividades de aprendizaje para establecer prioridades y objetivos de mejora y métodos operativos perfeccionados?
- c) ¿Se estimula el talento creativo e innovador y se hace que repercuta sobre las mejoras?
- d) ¿Se descubren y utilizan nuevos diseños de procesos, filosofías operativas y tecnologías que faciliten las operaciones?
- e) ¿Se establecen pruebas piloto y se controla la implantación de procesos nuevos o modificados?
- f) ¿Se asegura que los cambios de los procesos alcanzan los resultados previstos?

3) ¿Se diseñan los bienes y servicios públicos basándose en las necesidades y expectativas de los grupos de interés? Lo que podría manifestarse tras cuestionarse si la organización objeto de control:

- a) ¿Utiliza el análisis de la demanda, encuestas de satisfacción de usuarios y otras formas de adquirir información para determinar las necesidades y expectativas actuales de los ciudadanos respecto a los bienes y servicios públicos? ¿Se emplean las encuestas periódicas y otras formas de recogida estructurada de datos para determinar e incrementar los niveles de satisfacción de los usuarios de los servicios y destinatarios de los bienes públicos?

b) ¿Se anticipan e identifican mejoras en los bienes y servicios públicos de acuerdo con las necesidades y expectativas de los ciudadanos y demás grupos de interés?

los bienes y servicios públicos?

5) ¿Se establecen alianzas que añaden valor a la cadena logística?

4) ¿Se realiza un seguimiento de los servicios, de la atención al usuario, para determinar los niveles de satisfacción con

A continuación insertamos un cuadro de posibles objetivos desde la perspectiva de los procesos internos.

Perspectiva/ Área de Trabajo	Objetivos generales	Justificación y concordancia con los principios de buena gestión y criterios del Modelo de Excelencia europeo	Objetivos específicos
P PROCESOS INTERNOS DE GESTIÓN	P.1. Verificar si la organización mantiene un enfoque de gestión basado en procesos.	Las organizaciones excelentes diseñan, gestionan y mejoran sus procesos para satisfacer plenamente a sus grupos de interés y generar cada vez más valor para ellos. (criterio 5 Modelo EFQM)	1. Verificar si se aplica de forma sistemática el diseño de los procesos clave para hacer realidad la política y estrategia 2. Verificar si se aplican estándares de sistemas como, por ejemplo, los de gestión de calidad, gestión medioambiental. 3. Verificar si se establecen indicadores de medición de los procesos. 4. verificar si se recoge información para determinar e incrementar los niveles de satisfacción de los usuarios de los servicios que se prestan
	P.2. Representar gráficamente y verificar la eficiencia de una muestra de procesos. Clave para la organización	Sometimiento de la actividad económico-financiera al principio de eficiencia (art. 5 Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria)	P.2.1. Representar gráficamente y determinar el flujo de tareas del proceso; análisis del valor añadido de cada tarea. Identificar mejoras

CAPÍTULO 10. LA PERSPECTIVA DE LA LEGALIDAD

El control de la legalidad de la gestión económico-financiera es el más antiguo de los controles realizados en el sector público. La Constitución Española en su artículo 134 establece que *“las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.”*

El principio de legalidad está presente en todas las modalidades de control interno (función interventora, auditoría pública y control financiero permanente. Veámoslo:

Dentro de a la **función interventora**, el principio de legalidad adquiere un protagonismo exclusivo. Esta modalidad de control se ha ejercido en cada una de las fases de del procedimiento de ejecución del presupuesto de gastos.

En efecto, la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, señala que el objeto de la función interventora es *“controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público que den lugar al reconocimiento o extinción de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.”*

Así, el ejercicio de la función interventora comprende:

- a) La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores.
- b) La intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión.
- c) La intervención formal de la ordenación del pago.
- d) La intervención material del pago.

La fiscalización previa puede desarrollarse bajo el régimen de fiscalización previa limitada, cuando lo acuerde el Gobierno, a propuesta de la Intervención General. En ese caso, la fiscalización e intervención previa se limitaría a comprobar los extremos siguientes:

- a) La existencia de crédito presupuestario, y que el propuesto es el adecuado y suficiente a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer.
En los casos en los que se trate de contraer compromisos de gastos de carácter plurianual, se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el artículo 49 de esta Ley.
- b) Que los gastos u obligaciones se proponen a órgano competente; se comprobará también la competencia del órgano que dicte el acto administrativo, cuando dicho órga-

no no tenga atribuida la facultad para la aprobación de los gastos de que se trate y además se verificará la existencia de autorización del Gobierno y/o del titular del departamento, organismo o ente en los supuestos en que legalmente se requiera.

- c) Aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, determine el Gobierno a propuesta del consejero competente en materia de Hacienda, previo informe de la Intervención General.

Respeto a la modalidad de **auditoría**, el artículo 145 de la Ley de Hacienda Pública Canaria, contempla la variedad denominada "auditoría de cumplimiento", que consiste en la verificación de que los actos, operaciones y procedimientos de gestión económica y financiera se han desarrollado de conformidad con las normas, disposiciones y directrices que le son de aplicación.

Por último, y por lo que respecta a la modalidad de **control financiero permanente**, también la Ley de Hacienda Pública señala, en su artículo 139, señala que el mismo tiene como objetivo, entre otros, "*la verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora.*"

Asimismo, la Ley de Hacienda establece la posibilidad de sustituir la aplicación de la modalidad de función interventora por la de control financiero permanente.

"El Gobierno, a propuesta de la Intervención General, podrá acordar de forma motivada la aplicación del control financiero permanente, en sustitución de la función interventora, respecto de toda la actividad de los sujetos mencionados en el apartado 1 de este artículo o de algunas áreas de gestión de los mismos." (Apartado 3 del artículo 130 de la Ley de Hacienda Pública Canaria).

La presente obra parte de ideal de hacer uso de esta posibilidad de forma gradual, a fin de tender a la sustitución de la función interventora por el control financiero permanente, bajo el convencimiento ya expresado de que esta modalidad de control es la que mejor se adapta a la acepción del control interno que se deriva de la "Nueva Gestión Financiera Pública".

De lo anterior, cabe extraer dos conclusiones:

a) En caso de que se haya establecido el régimen de fiscalización previa limitada, la verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables en los aspectos de la gestión económica no examinados en la fiscalización previa limitada es objeto del control financiero permanente. Con ello se acaba con la confusión conceptual existente hasta ahora que señalaba como integrante de la función interventora el control posterior de requisitos a que debían sujetarse los actos ya dictados o aprobados, que no habían sido objeto de verificación con carácter previo.

b) Cuando el Gobierno, a propuesta de la Intervención General, acuerde la sus-

titución de la función interventora por el control financiero permanente, la verificación del respeto del principio de legalidad en la gestión desarrollada se efectuará, en exclusiva, bajo esta última modalidad de control.

Una vez sentado que en la estructura del modelo de control financiero permanente es absolutamente necesario abarcar el control de la legalidad de las actuaciones desarrolladas por el sujeto público controlado, para abordarlo es necesario tomar conocimiento de qué procesos y procedimientos desarrolla el sujeto público sometido a control en las distintas áreas de gasto, así como el peso relativo de cada una de éstas sobre el total de su actividad.

Así por ejemplo, en caso de que el sujeto bajo control sea un departamento en el que las acciones de fomento constituyan el núcleo de sus procesos clave, los objetivos del control financiero permanente, en el área de control de legalidad, deben priorizar la verificación del respeto de la normativa reguladora de las subvenciones que otorga, disminuyendo la intensidad del control de legalidad sobre otras áreas de gasto.

CAPÍTULO 11. LA PERSPECTIVA FINANCIERA

Con esta perspectiva se trata de analizar y presentar información derivada del análisis de la ejecución presupuestaria y de los indicadores de resultados económico-financieros, que permitan evaluar si se cumplen los objetivos de política financiera

adoptados por el Gobierno y la entidad analizada, así como si se ha desarrollado una gestión económica respetuosa con el principio de estabilidad presupuestaria.

Asimismo, trata de garantizar la fiabilidad de la información financiera que presente la entidad bajo control.

La información de la contabilidad financiera ha gozado tradicionalmente de la mayor importancia para evaluar el desempeño de las organizaciones y para la toma de decisiones directivas. En la actualidad, sin embargo, es creciente el consenso doctrinal, académico y profesional sobre la insuficiencia de esta perspectiva para medir el rendimiento y para captar el auténtico valor de una organización, debiendo ser complementada con indicadores no financieros, como los de las otras perspectivas analizadas en esta obra.

La Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria (LHPC), al igual que hace la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), considera como uno de los objetivos del control financiero permanente el del seguimiento de la ejecución presupuestaria (art. 139.b de la LHPC y 159.1, b de la LGP).

Este seguimiento de la ejecución presupuestaria no debe limitarse, por supuesto, a la verificación del grado de ejecución presupuestaria, entendida ésta como el porcentaje que representa el importe de las obligaciones reconocidas al final del ejercicio respecto al total del crédito definitivo del que pudo disponerse durante ese

ejercicio, sino que, por el contrario, apela más bien al análisis del comportamiento de aquellas partidas de gasto que a juicio profesional del equipo de control pueden afectar con mayor relieve al principio de estabilidad presupuestaria o a los criterios de política financiera eventualmente determinados por el Gobierno o la dirección de la entidad.

Un claro ejemplo de partidas cuya ejecución conviene mantener bajo análisis son, en el capítulo de gastos de personal, las destinadas a sufragar el gasto del personal sustituto y de refuerzo para los centros y establecimientos sanitarios, o para los centros docentes o el personal de refuerzo para los órganos jurisdiccionales al servicio de la Administración de Justicia.

Así, en ocasiones se ha detectado que al inicio del curso escolar, en el mes de septiembre, se procede al nombramiento de un número importante de docentes sustitutos sobrepasando la cobertura presupuestaria existente a dicha fecha, dándoles entrada en la nómina –aflojando el gasto– en el ejercicio siguiente con cargo al nuevo Presupuesto. Este tipo de desplazamiento de la carga financiera pondría en cuestión desde los primeros meses del nuevo año la suficiencia del Presupuesto aprobado para ese ejercicio, para el departamento competente en materia de educación no universitaria.

Por tanto, dentro de la perspectiva financiera del control financiero permanente cabe plantearse una variedad importan-

te de objetivos específicos, como pueden ser:

- Ofrecer una visión de la ejecución presupuestaria a través de indicadores financieros (Crédito inicial/Obligaciones reconocidas; Coste medio por tipos de gasto/total;...).
- El seguimiento periódico de la ejecución presupuestaria a fin de alertar sobre sus posibles desviaciones.
- El análisis del ritmo de ejecución presupuestaria y del comportamiento de partidas de gasto clave o que se quieran tener bajo especial control.
- Verificar la suficiencia y coherencia del presupuesto inicial respecto a su liquidación final.
- El análisis de las modificaciones presupuestarias.
- El análisis de la evolución temporal de la ejecución presupuestaria de algún programa o políticas de gasto.
- Análisis comparativo del gasto de implementación de una política/Plan/Programa/Eje/ con referentes temporales o con el similar en otras entidades o sujetos que operen en otros ámbitos territoriales.
- Verificación, por muestreo, del grado de adecuación de los criterios de imputación contable de las operaciones.

CAPÍTULO 12. LA PERSPECTIVA DE LOS CIUDADANOS Y DEMÁS GRUPOS DE INTERÉS

El principio de orientación al cliente es uno de los conceptos fundamentales de la excelencia en la gestión de las organizaciones. Satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos se ha convertido en la actualidad en la razón más importante para legitimar la existencia de las organizaciones del sector público.

Suministrar información que permita evaluar la marcha de los indicadores de más relevancia desde el punto de vista de los ciudadanos y demás grupos de interés en las políticas públicas es un objetivo principal del modelo de control financiero permanente.

Desde esta perspectiva se trata, por tanto, de suministrar información que permita evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas, así como de la que exprese el nivel de satisfacción de los ciudadanos y demás grupos de interés con los bienes y servicios públicos que presta la organización bajo control.

Es aquí donde la información derivada del sistema de indicadores de resultados de la gestión y su comparación con referentes

adquiere la mayor relevancia.

Exige al equipo de control una investigación exhaustiva y rigurosa del conjunto de indicadores disponibles, a los efectos de seleccionar aquéllos que sean especialmente reveladores y suficientes para obtener una visión del funcionamiento de la entidad analizada.

También puede ser un objetivo del control financiero permanente el que éste haga hincapié en la necesidad de que la entidad sometida a control inicie el tratamiento de la información de aquellos indicadores generalmente aceptados por la doctrina científica o profesional, cuando se constate que su ausencia evidencia una despreocupación por medir resultados relevantes e impiden su comparación con otros referentes. No todos los indicadores deseables son objeto de tratamiento y no todos los que son objeto de seguimiento resultan deseables.

Resulta conveniente chequear y contrastar la fiabilidad de la información suministrada para cada indicador antes de proceder a su reflejo y análisis.

Ejemplos de objetivos a incluir en el Programa de Trabajo, dentro de la perspectiva del ciudadano y demás grupos de interés, pueden ser:

PERSPECTIVA	OBJETIVOS	Justificación y concordancia con los principios de buena gestión y criterios del Modelo de Excelencia europeo	Objetivos específicos
PERSPECTIVA DEL CIUDADANO	C.1 Análisis y Evaluación, a través de Indicadores de gestión, de la eficacia o impacto de algún Programa, Plan o Política pública.	Sometimient o de la actividad económico-financiera al principio de eficacia y transparencia (art. 5 Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria)	Análisis y Evaluación, a través de Indicadores de gestión, de la eficacia o impacto de algún Programa, Plan o Política pública. Benchmarking con referentes (series temporales; otras organizaciones similares,...)
	C.2. La satisfacción de los ciudadanos y demás grupos de interés		Análisis del grado de satisfacción expresado por los ciudadanos y demás grupos de interés en encuestas o estudios disponibles sobre las políticas desarrolladas.

IV. CUARTA PARTE. LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL MODELO

CAPÍTULO 13. LA APLICACIÓN DEL CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

El control financiero permanente tiene como misión el análisis y evaluación, de una manera continuada en el tiempo, de la gestión de los sujetos del sector público a los que se refiere el artículo 138 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria (LHPC), a fin de verificar si la misma se desarrolla con arreglo a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, calidad y demás de buena gestión, y proponer, en su caso, la adopción de acciones correctoras de las desviaciones que se detecten o, simplemente, de acciones preventivas o de mejora de la gestión pública.

A estos efectos, los fines del control financiero permanente se concretan en:

a) Ofrecer una visión del grado en que la gestión desarrollada por el sujeto del sector público sometida a control se ajusta a los principios expuestos en el apartado anterior, evaluando la gestión analizada con imparcialidad y objetividad, bajo un enfoque en el que se asegure que los hallazgos y conclusiones del control están basados en evidencias objetivas.

b) Efectuar recomendaciones y propuestas de actuaciones correctoras de las deficiencias que se observen, de medidas de carácter preventivo que eviten la aparición de deficiencias, o de acciones que puedan redundar en una mejora de la gestión.

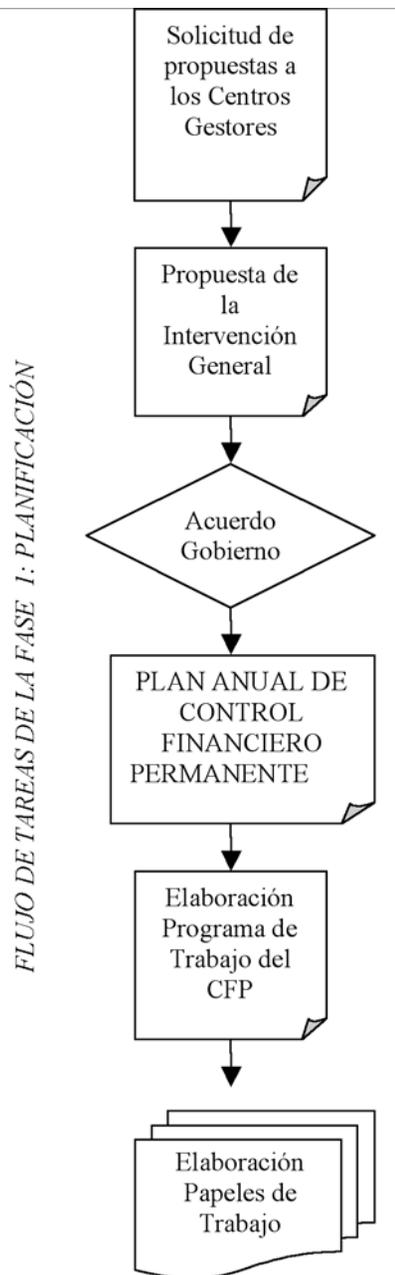
Fase 1. Planificación

1.1 El Plan Anual de Control Financiero Permanente

La Intervención General debe elaborar, según dispone el artículo 140 de la LHPC el Plan Anual de Control Financiero Permanente, en el que se recogerán, para los sujetos del sector público y áreas de gestión sobre los que el Gobierno ha acordado la aplicación del control financiero permanente, los objetivos de control, los responsables de su ejecución, y los recursos asignados.

Si bien la ley no lo señala expresamente, parece conveniente que la Intervención General solicite de los sujetos del sector público sobre los que se prevé aplicar el control financiero permanente una propuesta de objetivos y actuaciones que se considere conveniente incluir en el Plan y la justificación de su inclusión. Tras la valoración de las propuestas recibidas, el Interventor General resolverá la aprobación definitiva del Plan Anual de Control Financiero Permanente, que podrá ser modificado cuando se produzcan circunstancias que lo justifiquen.

En el Plan anual de control financiero permanente se determinan los objetivos globales, que posteriormente son especificados en el Programa de Trabajo. Por objetivos globales entendemos el propósito que se quiere conseguir con las actuaciones de control a desarrollar.



1.2. El Programa de Trabajo

El Programa de Trabajo es el documento clave para que pueda desarrollarse con éxito el control. El Programa de Trabajo es el documento en el que se especifican los objetivos específicos del control y su alcance, así como las tareas y procedimientos a desarrollar para verificarlos.

El alcance del control financiero permanente describe la extensión y límites del control, tales como las ubicaciones, unidades de la organización áreas funcionales, actividades o procesos que van a ser sometidos a control, así como el período de tiempo cubierto por el control.

El Programa de Trabajo debe responder al de un plan adaptativo, a fin de disponer de la suficientemente flexibilidad para introducir modificaciones (cambos en el alcance, en las pruebas,...) que puedan llegar a ser necesarios tras la realización de las actuaciones de control in situ.

Un formato posible de Programa de Trabajo sería el que se aprecia en el siguiente fragmento de un Programa utilizado para un control sobre un Centro Hospitalario:

	Papel de Trabajo	Realizado
<p>OBJETIVO H.1: El Liderazgo y la orientación a resultados</p> <p>Verificar si los directivos desarrollan la misión, visión y los valores necesarios para que la organización logre un éxito sostenido, analizar si existe una verdadera gestión orientada a resultados, y, en su caso, analizar y evaluar los procedimientos y sistemas para el seguimiento de objetivos¹⁷ (Se desarrolla una planificación por objetivos, se establecen de indicadores para medir el grado de cumplimiento de los objetivos y estándares de cumplimiento, se realizan mediciones periódicas, se formulan planes de mejora como consecuencia de la evaluación). Se debe tratar de emitir una opinión sobre la fiabilidad de los datos contenidos en los informes de gestión que formulen los centros gestores responsables de los distintos programas de gasto respecto a los resultados e impactos conseguidos;</p> <p>FUENTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Documentos que recojan la planificación (Planes estratégicos, Planes anuales, Programas de gestión Convenida; Cuadros de Mando Integral,...) - Memorias y balances de resultados o Informes de gestión (art. 71 LGP y, para Instituciones Sanitarias, art. 26.6 Ley 11/94, Ordenación sanitaria de Canarias. Autoevaluaciones de la EFQM), etc. - Sistemas de Información que se hayan establecido para el seguimiento de la actividad de gestión desarrollada y los costes en que se incurre. - Ley de Presupuestos del ejercicio (Anexo de programas) - Entrevistas, Encuestas y Cuestionarios a los responsables de la gestión y/o responsables de organizaciones sindicales más representativas. - Controles y Auditorías anteriores. <p>ALCANCE: Análisis referido al ejercicio analizado y, en su caso, su comparativa con ejercicios anteriores.</p> <p>TRABAJO A REALIZAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar los documentos en los que se recoja la planificación. - Analizar las Memorias y balances de resultados o Informes de gestión existentes. - Analizar, en su caso, el Sistema de Información que pudiera haberse implantado para el seguimiento de la actividad desarrollada y de los costes incurridos. - Analizar el grado de concordancia y coherencia entre los documentos en los que se recoja la planificación y las Memorias de los Programas Presupuestarios de la Ley de presupuestos. - Verificar si se recoge información de los grupos de interés y se utiliza para establecer, implantar o revisar los objetivos, las políticas o estrategias (relacionado con objetivo C.1). - Complimentar cuestionario H.1.1 que se inserta en el Anexo, a los efectos de extraer conclusiones y recomendaciones. - Análisis del personal directivo: Complimentando el Cuestionario inserto en la Hoja de Trabajo H.1.2. - Descripción del órgano encargado de la función de personal: Complimentando el Cuestionario inserto en la Hoja de Trabajo H.1.3. 		

¹⁷ Objeto del control financiero señalado en la Circular 1/1999, de 26 de marzo de la IGAE.

Asimismo, se deberá planificar un calendario de trabajo, teniendo en cuenta los distintos objetivos que se persiguen, la cantidad y clase de información a recopilar, las áreas de riesgo en las que se pueden producir errores o irregularidades significativas, así como la previsión de los necesarios desplazamientos al centro gestor para obtener evidencia suficiente, pertinente y válida.

1.3. Los Papeles de Trabajo

Los papeles de trabajo comprenderán la totalidad de los documentos preparados o recibidos por el órgano que efectúe el control, de manera que en conjunto constituyan un compendio de la información utilizada, de las evidencias obtenidas y de las pruebas efectuadas en la ejecución de su trabajo, junto con las decisiones que se han debido tomar para llegar a formarse la opinión. Constituyen, por tanto, el nexo de unión entre el trabajo de campo y el informe de control financiero permanente.

Se deberá formar un archivo completo y detallado del trabajo realizado y de las conclusiones alcanzadas en el que se incluirán todos los papeles de trabajo.

Forman, por tanto, parte importante de los papeles de trabajo todos aquellos cuestionarios y listas de chequeo que el personal que realiza el control va a utilizar para recoger la información necesaria que se desea obtener con cada prueba. Estas Hojas de Trabajo deben elaborarse de forma simultánea o en el momento inmediatamente posterior a la elaboración del Programa de Trabajo. Estas Hojas de Trabajo que elabora

la Unidad que realiza el control deben seguir el sistema de referencia propio de los papeles de trabajo, al igual que el resto de documentación en papel y otros soportes electrónicos de información recibidos de la entidad analizada.

El propósito de los papeles de trabajo es:

a) Recoger la evidencia obtenida en la ejecución del trabajo, así como los medios por los que el Interventor ha llegado a formar sus conclusiones.

b) Servir de ayuda para la supervisión del trabajo del equipo que realiza el control.

c) Ayudar al equipo de control en la ejecución de los trabajos.

d) Ser útiles para sistematizar y perfeccionar por la experiencia el desempeño de futuros controles.

e) Hacer posible que cualquier persona con experiencia pueda supervisar en todos sus aspectos la actuación realizada.

En general, todo papel de trabajo debe contener:

a) *Encabezamiento*: incluirá el nombre del Departamento, Organismo o Entidad, ejercicio económico, y breve descripción del contenido.

b) *Identificación*: iniciales de las personas que han contribuido a su elaboración, fecha de realización.

c) *Fuente*: Indicación de la manera como se ha obtenido la información, con referencia a los documentos y personas que la facilitaron.

d) *Explicación*: comentarios al trabajo realizado, señalando los objetivos perseguidos y las pruebas realizadas.

e) *Referencias*¹⁸: cada papel de trabajo tendrá su propia referencia, y deberá indicar las hojas de trabajo relacionadas.

f) *Alcance del trabajo*: indicando, en su caso, el tamaño de las muestras y la forma de su obtención.

g) *Información general*: sobre problemas planteados, deficiencias encontradas, etcétera.

h) *Conclusiones*: exposición sucinta de los resultados logrados con el trabajo, una vez finalizado.

i) *En el caso de hacer referencia a indicadores de gestión*: resultará conve-

niente consignar una breve ficha para cada indicador, señalando:

- Denominación: denominación del indicador.
- Significado: breve descripción de su significado.
- Forma de obtención: forma de cálculo u obtención del indicador.
- Periodicidad: periodicidad con que es medido.
- Estándar: valor de referencia con que se compara.
- Fuente de información: fuente de obtención del indicador.
- Tipo de indicador: señalando el área o perspectiva del Informe de Control Financiero y el objetivo del Programa de Trabajo en el que se utiliza.
- Observaciones: En las que, entre otros aspectos, sería conveniente recoger la opinión acerca de las cualidades que reviste el indicador (relevancia¹⁹, pertinencia²⁰, accesibilidad²¹, objetividad²², carácter inequívoco²³).

¹⁸ A cada una de las áreas de trabajo en las que se divide el control financiero permanente se le debe asignar una letra mayúscula que la identifica. La letra asignada formará parte de todos los papeles de trabajo del área como primera letra de la misma. A continuación se señalará el dígito correspondiente al objetivo perseguido dentro del área a que se refiere la actuación de control realizada. Seguidamente se señalará el número secuencial para registrar los documentos que justifican los hechos puestos de manifiesto al desarrollar el programa de trabajo. El sistema de referencia debe tener la siguiente estructura: **P.1.1 a n**

¹⁹ Cualidades que deben revestir los indicadores:

Relevancia: la información que aporta es de importancia para evaluar y tomar decisiones.

²⁰ Pertinencia: el indicador debe ser adecuado para lo que se quiere medir.

²¹ Accesibilidad: su obtención debe tener un coste aceptable.

²² Objetividad: su fiabilidad debe ser tal que permita ser auditado por un auditor externo.

²³ Inequívoco: No debe permitir interpretaciones contrapuestas.

A continuación se inserta un modelo de ficha de indicador:

FICHA DE INDICADOR	
Denominación:	
Significado:	
Forma de Obtención/Fórmula de cálculo	
Periodicidad con que es medido:	
Valor estándar/Referente	
Fuente de Información:	
Perspectiva/Área de control en la que se utiliza:	
Observaciones:	
Ficha elaborada por:	
Fecha de elaboración Ficha:	

Fase 2. El desarrollo de las actuaciones de control financiero permanente

Concluida la fase de planificación, procede iniciar el desarrollo de las actuaciones de control en sentido estricto.

2.1. La reunión de apertura

Es el contacto inicial entre el equipo que va a realizar el control y el sujeto público sobre el que se aplica. Debe ser ini-

ciativa del responsable del control. Tiene los siguientes objetivos:

- a) Confirmar al centro gestor de las actuaciones de control incluidas en el Programa de Trabajo de control financiero permanente que van a desarrollarse en el ejercicio.
- b) Proporcionar un breve resumen de cómo se llevarán a cabo las actuaciones de control, ofreciendo a los representantes del centro gestor la

aclaración de las dudas que estimen pertinente plantear.

- c) Confirmar canales de comunicación entre el equipo de control y la entidad.
- d) Solicitar el acceso a los documentos pertinentes, incluidos los registros.
- e) Acordar la posible asistencia de observadores y de personal colaborador del centro gestor.

2.2. El desarrollo de las actuaciones de control financiero permanente en sentido estricto

Podríamos desglosarlas siguiendo los siguientes pasos:

2.2.1. Recopilación de información y recogida de evidencias

Durante el control deberá recopilarse mediante un muestreo apropiado y verificarse la información pertinente para alcanzar los objetivos de control.

En toda actuación de control se deberá obtener evidencia suficiente, pertinente y válida, a fin de lograr una base de juicio razonable en la que apoyar las opiniones, conclusiones y recomendaciones sobre los objetivos del control.

A estos efectos, se consideran evidencias los registros documentales, declaracio-

nes de hechos o cualquier otra información que sea pertinente para respaldar la existencia o veracidad de un hallazgo del control y que puedan ser verificables por otras personas.

El término suficiente implica contar con un número de elementos de prueba que permitan mantener las conclusiones y



recomendaciones. Una evidencia suficiente debe permitir a terceras personas llegar a las mismas conclusiones a las que llega el equipo de control. Se debe seleccionar la cantidad de evidencia necesaria en función del procedimiento de muestreo y atendiendo a su buen criterio y juicio profesional.

El concepto de evidencia "pertinente" hace referencia a su relevancia y razonabilidad; es decir, si las informaciones utilizadas para extraer una conclusión tienen una relación lógica y concreta con respecto a tal conclusión.

La evidencia "válida" significa que las pruebas en que se sustente la evidencia sean fiables.

Si bien en la reunión de apertura es posible que se trate el previsible calendario para ejecutar el Programa de Trabajo, es necesario que el responsable del equipo de control concierte con el centro gestor, con anterioridad a la visita, la fecha concreta de las actividades a desarrollar *in situ*; así como la hora y la duración estimada de las mismas, al objeto de no interferir, o de hacerlo en la menor medida posible, en los procesos de gestión.

La evidencia puede clasificarse en:

- **Evidencia física.-** Es la obtenida a través de la inspección directa o la observación de personas, activos tangibles, actos o procedimientos.

La evidencia física podrá fundamentarse mediante memorando, foto-

grafías, esquemas, diagramas, gráficos, mapas o muestras físicas.

- **Evidencia documental.-** Esta integrada por las informaciones materializadas en contratos, actos, facturas, informes de gestión, cuestionarios, confirmaciones por terceros, etcétera.

- **Evidencia testimonial.-** Consiste en obtener información apropiada de las personas que la poseen dentro y fuera del Departamento, Organismo o Entidad, mediante encuestas, entrevistas, etcétera.

Se puede obtener evidencia testimonial siempre y cuando pueda servir de base suficiente para formular recomendaciones de mejora de la eficacia, y eficiencia en la gestión del Departamento, Organismo o Entidad.

- **Evidencia analítica.-** Consiste en cálculos, estimaciones, comparaciones, estudios de índices y tendencias, investigación de variaciones no habituales, etcétera.

- **Evidencia informática.-** Información y datos contenidos en soportes electrónicos, informáticos y telemáticos, así como elementos lógicos, programas y aplicaciones utilizados en los procedimientos de gestión del Departamento, Organismo o Entidad objeto de control.

2.2.2. Evaluación frente a criterios

Los criterios de control se utilizan como una referencia frente a la cual se determina la conformidad, y pueden incluir leyes y reglamentos, acuerdos del Gobierno que fijen instrucciones o políticas a seguir, principios de buena gestión ampliamente aceptados, códigos de conducta, etc.

2.2.3. Documentación de los hallazgos

Los hallazgos del control son los resultados de la evaluación de las evidencias obtenidas respecto a los criterios de control, que permiten alcanzar conclusiones.

Los hallazgos del control pueden indicar tanto la conformidad con los criterios de control como la disconformidad con éstos.

Las disconformidades pueden ser de distinto tipo:

- a) Aquéllas que versen sobre algún incumplimiento del ordenamiento jurídico.
- b) Las que detecten errores materiales, aritméticos o de hecho que hayan ocasionado o puedan dar lugar a pagos indebidos.
- c) Las que hagan alusión a incumplimientos de principios de buena gestión.

Las dos primeras podrán dar lugar a medidas correctivas, mientras que las terceras a recomendaciones de mejora de la gestión.

Los dos primeros casos pueden dar lugar a la evacuación de un Informe de Actuación, sobre el que hablaremos más adelante.

2.2.4. La supervisión de los trabajos

Los trabajos de los distintos miembros del equipo deben ser revisados, al objeto de determinar si se han ejecutado adecuadamente y si de acuerdo con ellos pueden cubrirse los objetivos inicialmente previstos.

El trabajo de cada profesional será revisado por otro, preferentemente de nivel superior, correspondiendo al responsable del equipo de control la supervisión final del trabajo global, de modo que pueda tener un conocimiento adecuado de todos los aspectos del control financiero y estar, por tanto, en condiciones de asumir la responsabilidad del mismo.

La supervisión implica, entre otros aspectos:

- a) Favorecer el intercambio de conocimientos entre los distintos miembros del equipo.
- b) Obtener información de los problemas importantes, defectos, limitaciones al alcance o incertidumbres que se presenten.

- c) Revisar el trabajo efectuado, dejando constancia de dicha revisión en los papeles de trabajo.
- d) Variar, en su caso, la planificación y los procedimientos de trabajo de acuerdo con los resultados que se vayan obteniendo.
- e) Resolver las diferencias de opinión entre los distintos miembros del equipo.

2.2.5. Las conclusiones

El equipo de control debe reunirse antes de la reunión de cierre para:

- a) Revisar los hallazgos de control.
- b) Acordar las conclusiones del control financiero permanente.
- c) Comentar el seguimiento del proceso de control respecto.

2.3. La reunión de cierre

La reunión de cierre se efectúa con el centro gestor, a iniciativa y presidida por el responsable del control financiero permanente. Tiene por objeto presentar los hallazgos y conclusiones del control, a fin de que sean comprendidos y reconocidos por el o los representantes de la entidad analizada.

Las opiniones divergentes relativas a los hallazgos de control y/o a las conclusiones anunciadas deben ser discutidas y, en

su caso, tratar de resolverse. Si no se resolvieran las dos opiniones divergentes debería registrarse formalmente en el acta que se levante.

La reunión de cierre permite al equipo responsable del control matizar y modificar conclusiones erróneas o parciales y asimismo, posibilita al centro gestor la adopción de medidas correctivas o de mejora de forma inmediata, sin necesidad de esperar a la recepción del informe de control financiero permanente.

Fase 3. La elaboración del Informe provisional de control financiero permanente.

3.1. El Informe de Propuesta de Actuación del equipo de control y el Informe de Actuación de la Intervención General

Cuando en el desarrollo del control financiero permanente se hubiese puesto de manifiesto el incumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica, o la existencia de errores que hubiesen ocasionado o puedan dar lugar a pagos indebidos o improcedentes, el responsable del control lo pondrá de manifiesto, al centro gestor y al superior orgánico del centro gestor, señalando la necesidad de que se adopten las medidas que resulten oportunas, entre las que figurará alguna de las siguientes:

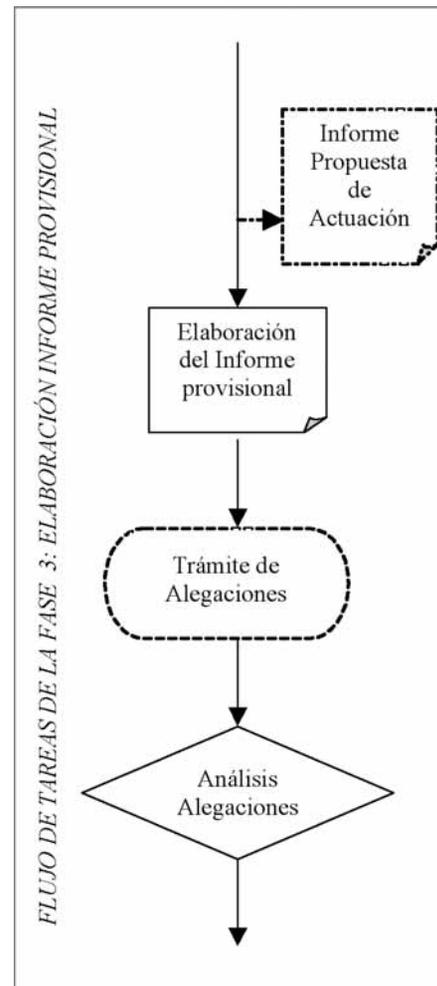
- a) La rectificación de los errores materiales, aritméticos o de hecho y el reintegro de las cantidades indebidamente abonadas.

b) La revisión del acto en cuestión, en caso de pagos derivados de actos nulos o anulables, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el posterior reintegro de las cantidades indebidamente abonadas.

Las propuestas de actuación deberán incluirse en el informe de control financiero permanente, si bien podrán formularse con anterioridad al mismo, mediante informe independiente, cuando se considere conveniente a juicio del órgano de control, bien porque el transcurso del tiempo hasta la emisión del informe de control financiero permanente pueda hacer imposible o difícil la subsanación o reparación de las deficiencias advertidas; o por la importancia del quebranto al Tesoro que pudiese producirse de no atajarse con rapidez la deficiencia observada, o por cualquier otra razón que supusiera un perjuicio para la Hacienda Pública.

En el momento de comunicar las propuestas de actuación se deberá indicar al centro gestor un plazo para la subsanación de las deficiencias detectadas o, en su defecto, para acreditar que ha presentado su discrepancia ante la Intervención General.

Transcurrido el plazo fijado sin que el centro gestor acredite ante el responsable del equipo de control actuante la subsanación de las deficiencias detectadas, deberá comunicar a la Intervención General tal circunstancia.



La Intervención General, recibida la comunicación anteriormente indicada, podría elaborar un informe de actuación dirigido al titular del departamento del que dependa o al que esté adscrito el órgano o entidad controlada y al superior orgánico del ente controlado, advirtiéndoles de la necesidad de justificar, en el plazo que al efecto se señale, que han adoptado las medidas correctoras propuestas o, en su defecto, que se ha elevado al Gobierno su disconformidad, por conducto del departamento competente en materia de hacienda.

Transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que se hubiese justificado la adopción de las acciones alternativas indicadas en el oficio de la Intervención General, solo quedaría instar el inicio de expediente de responsabilidad contable, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 142 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

Cuando el centro gestor no se muestre conforme con las propuestas de actuación, podría plantear su discrepancia ante la Intervención General, motivándola jurídicamente.

La Intervención General, en ese caso, deberá evacuar un Informe de Actuación para resolver la discrepancia en el plazo máximo de quince días, siendo esta resolución obligatoria para la Intervención delegada o la unidad de control actuante.

Cuando la Intervención General resuelva la discrepancia confirmando el criterio expresado por la Intervención delegada o la unidad de control actuante, el titular del departamento del que dependa el órgano o entidad controlada podría, en caso de que mantenga su disconformidad, elevar al Gobierno la resolución de la misma, por conducto del departamento competente en materia de hacienda.

3.2. El Informe provisional

Las actuaciones de control financiero que se van desarrollando a lo largo del ejercicio se documentarán en el Informe de control financiero permanente.

El Informe se concibe como una herramienta para el análisis, la reflexión y para la evaluación integral de la gestión del sujeto público sobre el que se aplica el control, atendiendo fundamentalmente a aquellos parámetros que se desean tener bajo especial control.

En el Informe provisional de control financiero permanente, se recogerán los resultados más significativos derivados de las actuaciones de control desplegadas en el ejercicio anterior, respecto a todas las áreas en que se estructura el informe de control financiero permanente.

Este Informe, que deberá ser firmado por el Interventor delegado o responsable de la unidad de control actuante y deberá contener en cada una de sus páginas una indicación del carácter provisional del mismo.

El Informe de control financiero permanente se podría estructurar, siguiendo el enfoque del modelo, en cinco secciones, áreas de trabajo o perspectivas:

a) Sección 1ª.- La perspectiva del capital Humano y organizativo (H):

Destinada a diagnosticar si existe un liderazgo que facilite y desarrolle la misión, visión y los valores necesarios para conducir a la organización a la excelencia en la gestión, y si se pone en práctica el concepto de orientación a resultados; el nivel de satisfacción y motivación de los recursos humanos, a extraer conclusiones de los indicadores sobre la evolución de la capacidad profesional de los mismos para desarrollar los objetivos y las políticas públicas; a verificar.

b) Sección 2ª.- La perspectiva de los procesos internos de gestión de las personas (P): En la que se tratará de verificar si la organización analizada dispone del enfoque de la gestión por procesos y si los procesos clave para el rendimiento de la organización se desarrollan de forma eficaz y eficiente.

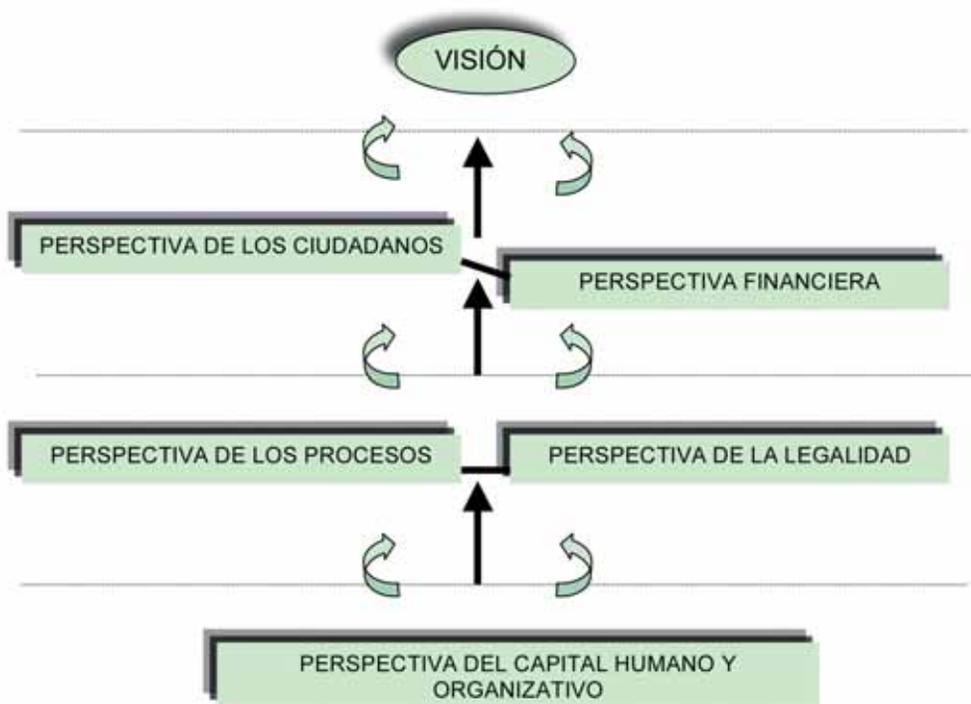
c) Sección 3ª.- La perspectiva del control de la legalidad (L): Destinada a la comprobación de si los distintos actos y procedimientos de gestión se han desarrollado de conformidad con las normas, disposiciones y directrices que sean de aplicación.

d) Sección 4ª.- La perspectiva financiera (F): Destinada al análisis de los indicadores de tipo financiero, a fin de analizar si la gestión que se desarrolla es respetuosa con el principio de estabilidad o equili-

brio presupuestario y con los objetivos de la política financiera; a efectuar el seguimiento de la ejecución presupuestaria y al análisis del impacto de la gestión en los resultados financieros del sujeto sometido a control.

e) Sección 5ª.- La perspectiva de los ciudadanos y demás grupos de interés (C): En la que se trata de analizar y evaluar la información derivada de los indicadores sobre los resultados de especial relevancia para los ciudadanos y demás grupos de interés existentes en la Administración pública.

Esta forma de presentar la información está basada en el Modelo de Cuadro de Mando Integral para las organizaciones sin fin de lucro, en el que se incide en la relación causa-efecto que existe entre las distintas perspectivas:



3.3. El Trámite de alegaciones

En el oficio de remisión del citado informe se debe invitar al departamento, organismo o entidad a efectuar las alegaciones u observaciones que considere convenientes dentro de un plazo.

Fase 4. Elaboración del Informe definitivo

4.1. El análisis de las alegaciones

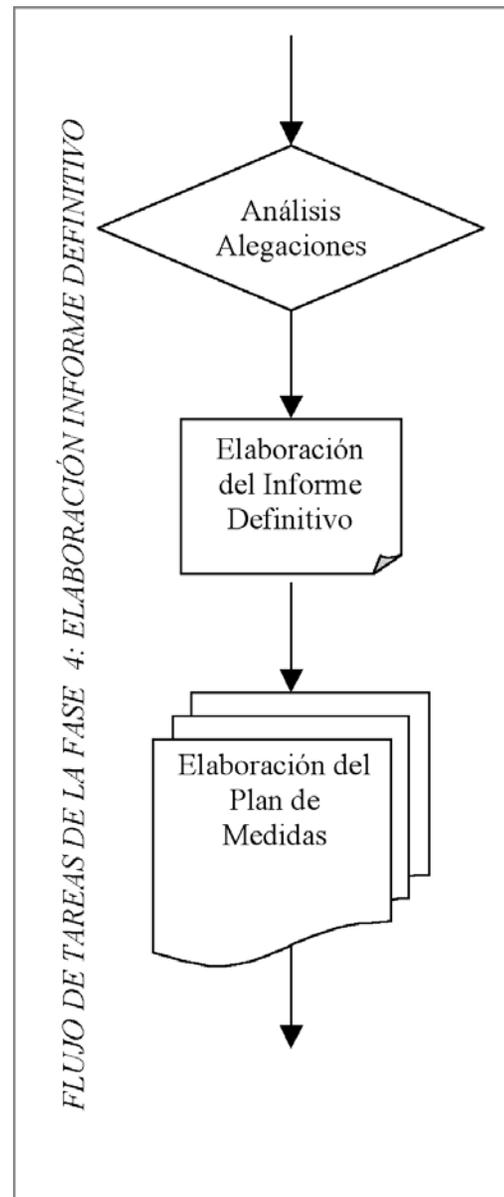
Las alegaciones recibidas en plazo deben ser examinadas a la luz de los criterios de control, a objeto de trasladar al informe definitivo las opiniones finales que se alcancen.

4.2. El Informe definitivo

El Informe definitivo de control financiero permanente debe recoger las conclusiones definitivas del equipo de control tras el análisis de las alegaciones realizadas por el centro gestor.

Cuando se hubiesen recibido alegaciones que discrepen del contenido del informe provisional, se debería actuar de la siguiente forma:

- a) En el supuesto de su aceptación por el equipo responsable del control, se deben modificar las conclusiones vertidas en el informe provisional, haciendo constar esta circunstancia posteriormente en el apartado correspondiente del informe definitivo.
- b) En el caso de mantenerse la opinión divergente sin resolver, en la sección correspondiente del informe definitivo se expondrá la opinión del órgano o entidad sujeta a control y las observaciones de la Intervención delegada o Unidad de control actuante sobre las mismas,



a fin de posibilitar una lectura lo más ecuánime posible del mismo.

El Informe definitivo de control financiero debe intentar distribuirse a los responsables del centro gestor en un marco temporal no muy alejado del ámbito temporal al que se refiere la gestión analizada.

4.3. Preparación del Plan de Medidas

En el supuesto de que el Informe definitivo de control financiero permanente señale la existencia incumplimientos del ordenamiento jurídico, deficiencias o aspectos de mejora de la gestión, la Intervención delegada u órgano de control actuante deberá proponer al centro gestor un Plan de medidas correctoras o de mejora, en un plazo breve a contar desde el siguiente al de la remisión del informe definitivo, en el que se recoja:

- a) El resultado final que se prevé alcanzar para cada acción correctora, preventiva o de mejora.
- b) El procedimiento que se debe seguir para alcanzar estas medidas.
- c) El órgano o la persona responsable de la puesta en práctica de las acciones.
- d) La fecha objetivo de finalización para cada acción.

Fase 5. Seguimiento de resultados del control financiero permanente

5.1. Reunión sobre el Plan de medidas

El Plan de medidas debe formalizarse en un documento que sea suscrito por el responsable del equipo de control actuante y el de los órganos gestores responsables de su ejecución. A tal fin, el responsable del equipo de control debe concertar una reunión con los representantes del centro gestor responsables de la implementación de las medidas, a fin de alcanzar un acuerdo sobre los aspectos del Plan señalados en el apartado anterior.

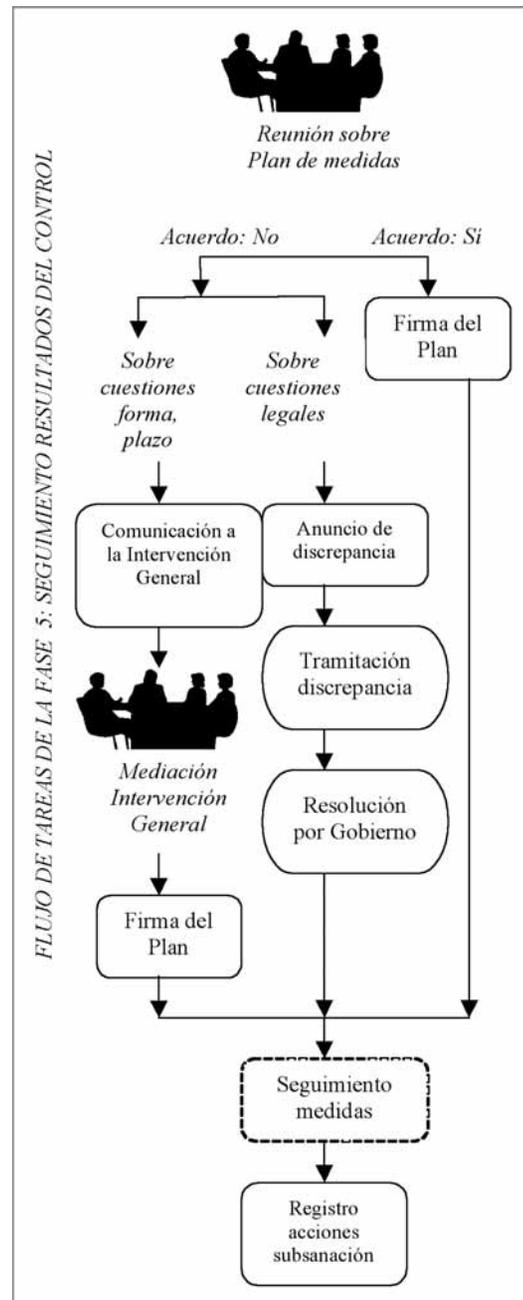
En caso de discrepancias que impidan alcanzar un acuerdo sobre el contenido o forma de ejecución del Plan de Medidas, se deberá actuar de la siguiente manera:

- a) Cuando las opiniones divergentes sin resolver se refieran a deficiencias advertidas en el informe definitivo sobre posibles incumplimientos de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica, o a supuestos errores de gestión que hayan ocasionado o puedan dar lugar a pagos indebidos o improcedentes, se registrará en el documento en el que se formalice el Plan de medidas esta circunstancia y se señalará un plazo para que el órgano gestor acredite ante el equipo de control el inicio del procedimiento previsto para las discrepancias.
- b) Cuando las opiniones divergentes sólo versen sobre posibles desviaciones de los principios de buena

gestión o sobre la falta de aplicación de éstos, se debería registrar en el documento en el que se formalice el Plan de medidas esta circunstancia, manteniéndose las conclusiones equipo de control a título de recomendación, junto con la propuesta de medidas que se consideren oportunas para la mejora de la gestión.

- c) En caso de discrepancias sobre la forma o plazo de ejecución de alguna de las medidas propuestas en el Plan, el equipo de control deberá comunicar tal circunstancia a la Intervención General, a fin de que ésta, tras solicitar las alegaciones al respecto del centro gestor, intente alcanzar un acuerdo al respecto o, en su defecto, evacue el Informe de Actuación. Los acuerdos sobre el Plan corrector suscrito entre la Intervención General y el centro gestor serán vinculantes para el correspondiente equipo de control.

Ver modelo de Plan de Medidas que se inserta al final de este capítulo.



5.2. Seguimiento de las medidas

Del estado de las acciones incluidas en el referido plan se deberá rendir información por el centro gestor al equipo de control de forma periódica y, en todo caso,

en la fecha de culminación que para cada una de ellas se haya señalado en el Plan.

A continuación se inserta un modelo de Plan de medidas correctoras y de mejora:

PLAN DE MEDIDAS CORRECTORAS Y DE MEJORA

Plan de Medidas derivado del Control Financiero Permanente realizado sobre:															
Departamento/Organismo/ente:															
Correspondiente al ejercicio:															
Realizado por:															
Fecha Informe Definitivo:															
Nº	Deficiencia (Extracto)	Norma o Principio de Buena Gestión afectado (descripción breve)		Evidencias (Extracto)	Motivó Alegaciones (Si/No)	Medidas propuestas	Órgano Responsable de implantación	Aceptación (Si/No)	Fecha Máxima cumplir medida	Seguimiento					
		Norma	Principio de Buena Gestión							Acción correctora	Acción de mejora	Acción de verificación (fecha)	Cumplida (Si/No)	Observaciones	
1															
2															
3															
4															
5															
6															
7															
8															
<p><i>En prueba de la conformidad con las medidas cuya aceptación se refleja, se suscribe el presente Plan por las personas que abajo se indican:</i></p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">El responsable del Equipo de Control</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">El titular del Departamento/Organismo</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Fdo.</td> <td style="text-align: center;">Fdo.</td> </tr> </table>												El responsable del Equipo de Control	El titular del Departamento/Organismo	Fdo.	Fdo.
El responsable del Equipo de Control	El titular del Departamento/Organismo														
Fdo.	Fdo.														
Fecha:															

CAPÍTULO 14. PAUTAS PARA IMPLEMENTAR EL MODELO

Con independencia de los principios de actuación y prerrogativas que la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria reconoce a las personas que ejercen la función de control interno, el control financiero permanente –entendido como se refleja en esta obra– requiere a nuestro juicio, su afectación a una serie de principios que refuerzan su naturaleza de herramienta eficaz para el control de gestión, para proporcionar información fiable para que la organización pueda adoptar medidas para mejorar su desempeño.

El seguimiento de estos principios es una garantía para proporcionar conclusiones del control que sean pertinentes y suficientes y para permitir que otras personas o equipos de control puedan alcanzar las mismas conclusiones en circunstancias similares.

Para formularlos adaptamos los reflejados en la Norma UNE-EN ISO 19011: 2002, en la que se determinan directrices para las auditorías de los sistemas de gestión de calidad, dada la influencia de la filosofía de gestión de la calidad implícita en el enfoque del modelo de control financiero permanente que se propone.

Son los siguientes:

1) Principios referidos a las personas que integran los equipos de control:

a) Conducta ética. Que implica confianza, integridad, confidencialidad y discreción.

b) Presentación ecuánime. Supone la obligación de informar con veracidad y exactitud. Se debe informar de los obstáculos significativos encontrados en el control así como de las opiniones divergentes sin resolver entre el equipo de control y el centro gestor sometido a control.

c) Cuidado profesional. Las personas que integran los equipos de control deben proceder con el debido cuidado profesional y procurar formarse y actualizarse en las competencias necesarias.

2) Principios referidos al control financiero permanente:

a) Independencia. El control se debe ejercer con plena autonomía respecto al órgano o entidad cuya gestión es objeto de control. El personal que realiza el control debe estar libre de sesgo y conflicto de intereses, y deben mantener una actitud objetiva a lo largo del proceso de control para asegurarse de que los hallazgos y conclusiones del control están basados sólo en la evidencia. Este principio de independencia es reconocido legal en el artículo 126 de la LHPC: *“los funcionarios que lo realicen gozarán de independencia funcional respecto de los titulares de los órganos cuya gestión controlen”*.

b) Enfoque basado en la evidencia. La evidencia de control debe poder ser verificable. Debe estar basada en muestras de la

información disponible, ya que el control financiero permanente se lleva a cabo con recursos finitos. El uso apropiado del muestreo debe estar estrechamente relacionado con la confianza que pueda depositarse en las conclusiones del control.

Actitudes del personal que realiza el control financiero permanente.

El desarrollo del control financiero permanente implica, con respecto a la tradicional función interventora, un incremento de la comunicación e interacción entre el equipo de control y el personal directivo y empleados del centro gestor analizado: realización de entrevistas, la realización de actividades de observación in situ, reuniones de apertura y cierre, reuniones sobre el plan de medidas, etc.

La calidad de esta interacción y comunicación es sumamente importante para el adecuado desarrollo del control. Podríamos, incluso, llegar a sostener la existencia de una relación directa entre la calidad de esta interacción y la calidad final de los resultados obtenidos del control.

A continuación se enumeran una serie de actitudes positivas a seguir por el personal que realiza el control durante las entrevistas y el trabajo de campo in situ y de actitudes negativas a erradicar, que, a nuestro juicio, pueden tener una incidencia clave en la interacción entre el equipo de control y el sujeto público cometido a control financiero permanente.

Actitudes positivas:

- En las entrevistas mantener una actitud serena, relajada y de seguridad.
- Hablar de forma clara y sencilla, sin confundir al personal del sujeto público controlado.
- Utilizar una buena comunicación no verbal.
- Adoptar una actitud comprensiva, cálida, investigadora; sin caer en actitudes paternalistas o de excesivo apoyo.
- Llegar a conclusiones derivadas los hallazgos, siempre que éstos estén basados en el análisis de las evidencias encontradas en el control, y que puedan ser aceptadas por todo el mundo.
- Mantenerse firme en las conclusiones, aunque se reciba presión para modificarlas, siempre que las modificaciones que se pretenden no estén fundamentadas en evidencias.

Actitudes negativas:

- Discutir directamente con representantes o personal del organismo o entidad bajo control. Durante las visitas de trabajo y la recogida de información in situ no se deben debatir los argumentos del organismo o entidad controlada, sino recoger las evidencias de la información que se faciliten.

- Utilizar expresiones tales como: "En su lugar yo trataría de ...", "no estoy de acuerdo con lo que usted dice", "debió usted de ...".
- No personalizar, ni culpar de algún hecho.
- Cesar en la búsqueda de evidencias objetivas cuando el auditado así lo pida bajo el argumento de que el resultado del control podría perjudicar al organismo o entidad bajo control.

REFERENCIAS

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).

Caamaño Alegre, José y Ruiz Álvarez, José Luis: "Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional". Revista Presupuesto y Gasto Público 51/2008. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.

Caamaño Alegre, José: "*El Reino Unido y Francia: dos modelos recientes de reforma presupuestaria*". Instituto de Estudios Fiscales. DOC. Nº 5/07.

Club Gestión de Calidad: "*Conceptos fundamentales de la Excelencia*" (2003).

Edvisson, Leif y Malone, M.: "*El capital intelectual*". Gestión 2000. Barcelona (1999).

Huselid, Mark; Becker, Brian y Beatty, Richard: "*El cuadro de mando del capital*

humano. Gestión del capital humano para ejecutar la estrategia". Ediciones Deusto (2005).

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).

Maluquer i Amoros, Salvador y Tarrach i Colls, Ana: "Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya". Revista Presupuesto y Gasto Público 43/2006. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.

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 y Ministerio de la Presidencia: Modelo EFQM de Excelencia. Caso práctico para la Administración Pública. BOE (2004).

Ministerio de Administraciones Públicas: "Guía de Evaluación Modelo EVAM" (2006).

Ministerio de Economía y Hacienda. Intervención General de la Administración del Estado: "El establecimiento de Objetivos y la medición de resultados en el ámbito público". (1ª edición: 1997; 1ª reimpresión: 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).

Prats i Catalá, Joan: "Administraciones Públicas. Algunas tendencias de futuro". Ponencia presentada en las Jornadas sobre Evaluación de Políticas Públicas como herramienta para la modernización de la Administración. Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias e Instituto Canario de Administración Pública. Septiembre de 2008.

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". Ediciones Alta Gestión.

Reichard, C.: "Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries". A Review of Ten Years of Modernisation: The HRM Perspective (2002).

Shick, A.: "Contemporary Innovations in Budgetary Theory and Practice". Paper presented in the III Program in Public Economics, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, July 9-13.

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).

Torres Pradas, Lourdes: "La Auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la Gestión Pública". AECA. Monografías.

UNE-EN ISO 19011:2002. "Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de calidad". AENOR.

UNE-EN ISO 9001:2000: Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos. AENOR.

UNE-EN ISO 9004:2000: Sistemas de Gestión de la Calidad. Recomendaciones para la mejora del desempeño. AENOR.

Urbano López de Meneses, M^a 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).