



Audiencia de Cuentas de Canarias

EL PROYECTO AVANCE

NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA FUNCIÓN DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS: HACIA EL MODELO DE EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA.

PRESENTACION.

En la corta historia de la Audiencia de Cuentas de Canarias, se han sentado las bases para poder ejercer la función de control externo orientada, fundamentalmente, hacia la fiscalización de la legalidad y la regularidad contable. Este asentamiento constituye hoy en día el cimiento sólido para la construcción de un sistema de control, en permanente actualización. Los representantes parlamentarios, los gestores públicos y la ciudadanía, esperan que esta institución, además de emitir opinión sobre el cumplimiento de la legalidad y regularidad contable, se pronuncie sobre la calidad de los servicios y políticas públicas. Hoy en día, el control de legalidad, teniendo una importancia capital, resulta insuficiente para asegurar una óptima utilización de los recursos públicos.

JUSTIFICACION.

A la Audiencia de Cuentas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 61.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias y en la Ley 4/1989, le corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de Canarias, controlando el efectivo sometimiento de la actividad económico-financiera de los entes que integren el sector público canario a los principios de **legalidad, de eficacia y de economía.**



Audiencia de Cuentas de Canarias

Asimismo, la Ley 4/1989 establece que la Institución deberá realizar sus actuaciones según un programa previo de cuya ejecución pueda formarse juicio suficiente sobre la **calidad y regularidad** de la gestión económico-financiera del sector público canario.

Estos preceptos legales obligan a la Audiencia de Cuentas a ejercer el control de eficacia y eficiencia de la actividad económica financiera del sector público canario, además del control de legalidad.

Las instituciones dedicadas al control de los fondos públicos, como el resto de instituciones democráticas, tienen el reto permanente de modernizarse y adaptarse a las nuevas situaciones para que esta labor sea cada día más eficaz. Ello representa una exigencia de gestión permanente del cambio.

La ciudadanía demanda cada vez más y mejores servicios a una Administración –sea local, autonómica o del Estado- que dispone de una capacidad económica siempre limitada. Por otra parte, la sociedad actual no solamente exige que el dinero público se utilice respetando la ley y que las cuentas de las administraciones reflejen adecuadamente la actividad económico-financiera llevada a cabo, sino que también reclama que la utilización de esos fondos públicos esté basada en criterios de eficacia, eficiencia y economía.

La Audiencia de Cuentas, al igual que el resto de Órganos de Control Externo del Estado español, ha centrado sus actuaciones, en sus dos décadas de existencia, en las fiscalizaciones de regularidad y ha descuidado las actuaciones operativas, por diversas razones, la mayoría ajenas a las propia Institución de control.

La Audiencia de Cuentas, en el ejercicio de su función de control, debe contribuir a la mejora de la gestión de las Entidades a las que controla, con el fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos. Por ello, se ha creado un Proyecto que persigue la búsqueda de la calidad, en un



Audiencia de Cuentas de Canarias

doble sentido: por un lado, propiciar la calidad de la gestión de las Entidades públicas y de los servicios que las mismas prestan y, por otro, mejorar la gestión de la propia Institución, aumentando el rendimiento y la calidad de los trabajos que realiza.

SITUACION DE PARTIDA. ¿QUÉ HEMOS ENCONTRADO?.

RETICENCIAS AL CAMBIO.

El discurso político defiende la evaluación de los resultados de la gestión pública como el modelo de control hacia el que se ha de evolucionar. Sin embargo, en la práctica se ha avanzado poco en esta materia.

En el ámbito de los empleados públicos, es más fácil centrar el trabajo en revisar papeles y requisitos formales, que orientar la gestión y el control hacia la evaluación de resultados. La cultura y tradición de la legalidad están tan fuertemente arraigadas, que los empleados públicos centran todos sus esfuerzos en superar, sin reparos, el trámite de fiscalización de la Intervención, quedando relegado el interés por atender las necesidades de los ciudadanos con eficacia y eficiencia.

Los únicos procedimientos de control que se han regulado reglamentariamente, de forma prolija, son los referidos al control de legalidad y de regularidad contable (reglamentos de la función interventora, instrucciones de contabilidad, Plan General de Contabilidad Pública, Reglas de vinculación y clasificación de los gastos presupuestarios, etc.). Sin embargo no existen normas reglamentarias referidas a asegurar el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia, así como sus procedimientos de control.



Audiencia de Cuentas de Canarias

EXCUSAS HABITUALES.

Es frecuente escuchar entre los gestores públicos y los órganos de control la excusa de que no se pueden evaluar los resultados de la gestión, porque los presupuestos no establecen objetivos e indicadores aptos para la evaluación. No es cierto que para poder emitir una opinión sobre la calidad de un servicio público su presupuesto deba establecer objetivos e indicadores. Será más complicado, pero no imposible de realizar. Existen ejemplos reales que prueban esta cuestión.

Para evaluar la gestión pública no es imprescindible contar con una contabilidad analítica. Es frecuente que se argumente que como es muy difícil la implantación de la contabilidad de costes en el sector público, no se puede evaluar a la gestión.

Ha operado en el sector público una invasión de métodos de control y gestión del sector privado que no tiene cabida en la gestión pública.

LOS METODOS PRIVADOS NO PUEDEN APLICARSE AL SECTOR PUBLICO, SIN MAS.

Las experiencias, habidas en el sector público, de utilización de técnicas propias de las empresas privadas, no siempre han resultado satisfactorias. La contabilidad de costes, por ejemplo, es una técnica muy útil en la empresa privada, pero supone tal esfuerzo de implantación en el sector público, que no se compensa con la información obtenida. El reparto de los costes indirectos entre la multiplicidad de productos públicos, exige un componente de subjetividad tan elevado, que invalida el resultado final. No existe un producto final único y concreto. Las políticas y servicios públicos configuran un conjunto diverso y variado de productos finales.



Audiencia de Cuentas de Canarias

REBAJAR LAS PRETENSIONES.

En muchas ocasiones, la imposibilidad de aplicar íntegramente las prescripciones técnicas impide la culminación de los trabajos. Es preciso asumir unos objetivos más humildes, para iniciar el camino por la senda del cambio del modelo de gestión pública.

Un cambio cultural de esta dimensión no se consigue en poco tiempo. Una gran parte de la maquinaria pública no desea avanzar en el camino de la gestión pública orientada a la evaluación de resultados. Finalmente, debe desconfiarse de la importación generalizada de métodos de la empresa privada.

LA FUNCION DE CONTROL DEBE SATISFACER LAS NECESIDADES DE INFORMACION PARA LA GESTION.

Actualmente el control no está satisfaciendo, adecuadamente, las necesidades de información de los gestores. Las recomendaciones de los órganos de control derivadas del ejercicio de la fiscalización tradicional (de legalidad), aportan poco valor añadido a los responsables de la gestión pública. Es habitual observar que los gestores crean servicios de control de gestión, en el seno de sus centros gestores, al margen del centro directivo responsable del control. El control no puede limitarse a denunciar irregularidades contables o de legalidad, que son insuficientes ante las demandas de información que precisa la gestión pública orientada a satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

OBJETIVOS.

AVANCE no es un proyecto más de los tantos que se impulsan, habitualmente, por las administraciones públicas, bajo los principios de la modernización y puesta al día de las instituciones. Tampoco es un simple proceso de informatización de los procedimientos de la institución, a pesar de que contempla un eje de acción en este sentido. AVANCE pretende constituirse en el



Audiencia de Cuentas de Canarias

motor que gestione la permanente evolución del control de la gestión pública orientado hacia la evaluación de las políticas y servicios públicos. Ello se concreta en dos grandes objetivos:

- Orientar la actividad de la Institución hacia la evaluación de las Administraciones Públicas. Sin abandonar el control de legalidad, los recursos de la institución deben ponerse al servicio de la evaluación de la gestión pública. Ha de medirse el grado de satisfacción de la ciudadanía respecto de los servicios públicos, con el fin de ofrecer información útil a los responsables políticos para la mejora de su gestión.
- Cambiar el marco de las relaciones institucionales. Los órganos de control deben modificar su imagen ante los entes auditados y la ciudadanía. La función de control tiene como principal cometido el de colaborar con los gestores en señalar las deficiencias y correcciones que ha de asumir la gestión pública para alcanzar el máximo de eficiencia en la atención de las necesidades de los ciudadanos. Existe una concepción generalizada de la fiscalización como función sancionadora que debe evolucionar.

EJES O LINEAS DE ACTUACION.

Para asegurar el éxito de este proceso de reorientación de las funciones de gestión y del control hacia atención de las necesidades de la ciudadanía con eficacia y eficiencia, prestando servicios de calidad, se propone desarrollar varias líneas de actuación, en permanente actualización:

- Propiciar un cambio normativo de la función de control de la Audiencia de Cuentas.
- Revisar y reformar los procedimientos de la Institución.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Uso intensivo de las nuevas tecnologías.
- Acción intensiva de formación.
- Incrementar la fiscalización operativa o de gestión.
- Relaciones institucionales.
- Nueva política de comunicación.

En definitiva, es preciso establecer los procesos, técnicas y métodos para que la ejecución de la función de control de la gestión económica y financiera de las administraciones públicas, evolucione hacia la evaluación de las políticas y servicios públicos.

PROPICIAR EL CAMBIO DEL MARCO LEGAL.

Toda la normativa aparecida a principios del presente siglo en materia de estabilidad presupuestaria, así como las nuevas Leyes Generales Presupuestaria y Tributaria, a nivel estatal y autonómico, unida al impulso que varios Organismos e Instituciones están dando a la cooperación internacional en todos los órdenes, aconsejan la actualización de la Ley reguladora de la Audiencia de Cuentas, que, tras casi veinte años de vigencia, ha quedado desfasada en determinados aspectos.

La función interventora tradicional debe evolucionar hacia una limitación cualitativa de la fiscalización previa, fortaleciendo el papel del control, además de garante de la legalidad y regularidad, como colaborador para mejorar la calidad de los servicios y políticas públicas, mediante la evaluación de los resultados.

Fortalecer el control, definiendo mejor los mecanismos de exigencia de responsabilidades a los gestores que infrinjan las normas e incurran en



Audiencia de Cuentas de Canarias

ineficiencias, y reconociendo a los que alcancen mejores valoraciones de sus resultados.

Este afán de afinar en cuanto a la determinación de responsabilidades, que no debe ser entendido en el sentido de que se pretenda convertir la función fiscalizadora en una mera actuación de acoso y derribo hacia el gestor, sino como una manera de colaboración con el gestor para la optimización de la calidad de los servicios y políticas públicas, ha llevado a la Institución a plantearse la necesidad de elaborar un Reglamento regulador del funcionamiento del Servicio Jurídico de la Institución, que garantice, a nivel interno, de la Institución, la unidad de criterio en este aspecto entre las diferentes Unidades Fiscalizadoras y poder así ir guiando la actuación de los gestores hacia la mayor eficiencia posible.

Para ejecutar esta acción se ha creado un grupo de trabajo que elaborará una nueva Ley de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

REVISION Y REFORMA DE LOS PROCEDIMIENTOS.

El proceso impulsado por el proyecto AVANCE supone una revisión permanente de las normas que regulan los procedimientos de gestión y control de la ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos. Este proceso afecta, en una primera fase, a la regularización y normalización de los procedimientos internos de la Audiencia de Cuentas, consistente en simplificar trámites, regular el uso de nuevas tecnologías, la firma electrónica, etc

Así mismo, la incorporación de las nuevas tecnologías a los procedimientos de la Institución, en la doble vertiente de introducir herramientas informáticas en el desarrollo de las auditorias (Team Mate), herramienta de ayuda para el tratamiento estadístico de datos (IDEA), y en la modernización de los procesos internos (WORK FLOW), exige una nueva regulación de estos procesos.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Todo ello, va a determinar la modificación del Reglamento de la Audiencia de cuentas y de las Normas Internas de Auditoria.

USO INTENSIVO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS.

La introducción de las nuevas tecnologías en la práctica totalidad de los departamentos de la Audiencia de Cuentas es una obligación inexcusable en la estrategia del proyecto AVANCE.

La introducción de las nuevas tecnologías se desarrolla en dos ámbitos diferenciados:

- SISTEMA DE INFORMACION CORPORATIVO. Conteniendo el WORK FLOW , para la modernización y agilización de los procedimientos internos; y el corazón del sistema, que sirva de centro nuclear de la información estratégica necesaria para la evaluación de las políticas y servicios públicos. El mismo, se asemejará a un almacén de datos de diversa naturaleza (financieros, de gestión, normativos, estadísticos, etc.), que puedan ser tratados con facilidad, para obtener información relevante para la evaluación de las políticas y servicios públicos.
- HERRAMIENTAS DE USO PERSONAL. Como herramienta principal de trabajo de los auditores de la Institución se ha adquirido el TEAM MATE, y se han elaborados las tablas y librerías de las distintas áreas. Como herramienta de ayuda para el tratamiento estadístico de los datos se ha adquirido e instalado el programa IDEA.

ACCIÓN INTENSIVA DE FORMACIÓN.

La formación constituye un eje de especial relevancia en el proyecto AVANCE. Aunque todos los restantes ejes se ejecutaran con éxito, si no va acompañado de una asunción de todos los instrumentos que el mismo conlleva,



Audiencia de Cuentas de Canarias

por parte de las personas relacionadas con el proyecto, el mismo no resultaría exitoso. La clave de esto reside en el factor humano. Las personas son los verdaderos protagonistas del proyecto. En este sentido la necesidad de intensificar la formación adquiere la máxima importancia.

La formación se orienta en dos vertientes:

- Formación interna, destinada al personal de la Institución. Se han impartido cursos para el aprendizaje en el uso de las nuevas herramientas de trabajo. Se va a diseñar un plan de formación para adiestrar al personal en la realización de auditorias operativas.
- Formación externa, destinada a personal ajeno a la Institución. Tiene distintas finalidades y destinatarios: cooperación con otros órganos de control para alcanzar mayores cotas de eficacia; formación para la divulgación del trabajo de la Institución orientada a los medios de comunicación y a la ciudadanía.

INCREMENTAR LA FISCALIZACIÓN OPERATIVA O DE GESTIÓN.

No se trata sólo de realizar fiscalizaciones de eficiencia o de eficacia concretas, sino de cambiar el enfoque de la actuación de la Audiencia de Cuentas, de tal modo que se empiece a informar sobre aspectos de gestión (evaluación de políticas y servicios públicos) desde un primer momento.

Se trata de ir aumentando progresivamente el peso que los aspectos de auditoria de gestión tienen en cada fiscalización y en el conjunto de las actuaciones de la Institución, mediante la introducción paulatina de aspectos de auditoria operativa en todas las fiscalizaciones programadas y la realización de determinadas actuaciones específicas de eficiencia y eficacia.

Para lograr este objetivo, se pretenden llevar a cabo las siguientes acciones:



Audiencia de Cuentas de Canarias

- a) Elaboración de un Programa de Actuaciones Plurianual (o Plan estratégico), en relación con la fiscalización del sector público canario, que establezca las líneas maestras y los objetivos a medio plazo de dicha fiscalización y que sirva de marco de referencia para los Programas que se aprueben anualmente, y en el que se recogerá la filosofía del proyecto.
- b) Establecimiento e implantación de indicadores de gestión en el ámbito local y de Universidades.

INTENSIFICACION DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES.

El artículo 136 de la Constitución Española constituye, en el contexto de las Haciendas Públicas estatal y autonómica, la concreción de la formulación más amplia que de los principios esenciales de la actuación de las Administraciones Públicas contiene el artículo 103 del texto constitucional, al citar los relativos a la eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación.

Estos principios, que no pueden ser entendidos si no es de una forma concatenada y, por lo tanto, instrumentales los unos respecto de los otros, fueron plasmados en la ley 30/1992 como sustanciales en la actuación de las distintas Administraciones Públicas. Así, el artículo 4.1, apartados c) y d) dispone: *“Las Administraciones públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán:....c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias. d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus propias competencias. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, deberán de colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos de competencia”.*



Audiencia de Cuentas de Canarias

Por su parte, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, establece, entre los principios generales, el de transparencia y deber de información entre Administraciones Públicas, como un mecanismo adecuado para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

La Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior, se concibe con el claro propósito de articular los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio de los objetivos de la estabilidad presupuestaria, regulándose en el artículo 7 un especial mecanismo de interrelación entre Administraciones Públicas: el suministro de información.

Si bien las dos leyes anteriores se mostraron eficaces en la mejora de la gestión presupuestaria, fundamentalmente respecto a la Administración del Estado, sin embargo, en la interacción entre las distintas Administraciones Públicas en un Estado descentralizado como el español, la experiencia de su utilización demostró su insuficiencia, por tal motivo surge la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de Reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, cuyo Preámbulo reza así: *"...la transparencia y la información son las principales herramientas para disciplinar las decisiones de los gestores de la política económica y permitir el control efectivo de los agentes económicos en su ámbito de actuación y el control democrático de los ciudadanos a través del proceso político..."*, Por este motivo, en la citada Ley se mejora y detallan las obligaciones relativas a la circulación de información entre los distintos agentes territoriales, así como el acceso de los ciudadanos a la misma a través de la publicación de los informes.

En este sentido, la Audiencia de Cuentas se propone intensificar las relaciones institucionales en una doble vertiente:



Audiencia de Cuentas de Canarias

- a) Con las Entidades de la Comunidad Autónoma de Canarias que generan y disponen de información que pudiera ser de utilidad para la labor actual y futura de la Institución, mediante la firma de Convenios de colaboración con las mismas: GRAFCAN, FECAM, FECAI, ISTAC, CES, Universidades, etc.
- b) Con los Entes fiscalizados, con la finalidad de orientar y actuar conjuntamente con el gestor para facilitar la asunción de las recomendaciones efectuadas en los informes de fiscalización, contribuir a la mejora de los controles internos y, en última instancia, propiciar la mejora de los servicios que prestan a los ciudadanos (cogestión).

En relación con el primer aspecto, en la línea marcada por el Tribunal de Cuentas Europeo de que, si bien los Tribunales de Cuentas Nacionales y los Regionales no forman parte, por definición, del marco de control interno, lo cierto es que debe existir un interés profesional de que dicho marco funciones eficazmente, asumiendo como tarea la de fiscalizar el funcionamiento de los sistemas de control interno, lo cual permitiría una mayor racionalización de estos sistemas y su utilización por las instituciones de control en el contexto de la fiscalización. La única vía para que esta iniciativa se desarrolle sin ningún riesgo que pueda alterar el ejercicio de las funciones en diferentes ámbitos institucionales es la de la cooperación entre las Instituciones para el ejercicio de la función de control.

Pues bien, la Audiencia de Cuentas de Canarias, amén de los Convenios que tiene previsto concertar con las Entidades a que se ha hecho referencia en el apartado A) anterior, con el objeto de aprovechar al máximo la información de que disponen y de que ésta se nos proporcione en la forma que se les indique, ha suscrito recientemente dos Convenios con la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias.



Audiencia de Cuentas de Canarias

El primero, de colaboración para el establecimiento del sistema de auditoria única en el ejercicio de sus competencias de control, a través del cual, sin que el mismo suponga una merma en la independencia que debe amparar el ejercicio de sus respectivas competencias, ambas partes se comprometen a desarrollar un plan conjunto de actuación que propicie la implementación de las características del modelo o sistema de auditoria única con relación a las auditorias referidas a las Universidades públicas canarias, Empresas de titularidad pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y Fundaciones públicas de la misma.

Y el segundo, para la utilización de la aplicación informática UNIFICA, que conforma el sistema integrado de información económico-financiera y de infraestructuras y equipamientos de Canarias, para la cooperación entre las distintas Administraciones públicas y sus Entes dependientes y las Instituciones públicas canarias, a través del cual la Audiencia de Cuentas podrá disponer de toda la información contenida en la referida aplicación.

De igual forma, habría que hacer mención, aunque fuera del ámbito estrictamente autonómico, al Convenio de Colaboración recientemente suscrito con el Tribunal de Cuentas para la implantación de medidas de coordinación de la rendición telemática de las Cuentas Generales de las Entidades locales.

ESTABLECIMIENTO DE UNA NUEVA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN.

Se parte de la creencia de que la publicación de los resultados de las fiscalizaciones operativas que se efectúen, y de las evaluaciones comparativas y recomendaciones que incluirán los correspondientes informes, animará a las Administraciones a autoevaluarse y a tratar de mejorar su gestión.

Ésta es otra de las líneas en las que ya se trabaja. La comunicación hacia afuera, hacia el exterior, es esencial y vital en la implantación y en el desarrollo del Proyecto. Se han puesto los medios humanos, materiales y económicos



Audiencia de Cuentas de Canarias

necesarios para concretar un sistema de comunicación integral, que garantice varias cuestiones clave en la línea de lo apuntado en esta ponencia:

- a) La conexión del trabajo de la Audiencia de Cuentas, de toda su labor oficial institucional, con la sociedad a la que presta el servicio, la isleña, lo que ya se hace a través de la definición de modelos de comunicación externa dirigidos desde un gabinete especializado e integrado por recursos propios y ajenos. Éste se centra en la preparación de contenidos informativos que puedan ser digeridos por cualquier persona de la calle; esto es, ajustados a una persona con conocimientos básicos.

Esta tarea, que se desarrolla con el apoyo de los medios de comunicación de masas y de plataformas de difusión colectiva como Internet, en este caso desde el sitio oficial de la Institución (www.acuentascanarias.org), persigue mantener lo más informado posible a todos los ciudadanos.

Se trata, en definitiva, de que funcione un servicio óptimo, capaz de llevar en tiempo, forma y con contenido adecuados, siempre de manera sencilla, clara, transparente y puntual, el trabajo de la Institución a todo aquel que desee conocerlo y muestre interés por él, e incluso, y esto es muy importante, de que la labor principal de la Audiencia esté en todo momento disponible en medios de acceso sencillo, como es el caso de la página *Web* institucional, que en breve se someterá a un proceso de modificación y mejora para cumplir con más eficacia ese servicio.

- b) La mejora de los medios para la comunicación interna e interinstitucional con los ámbitos local, insular, regional, nacional e internacional es necesaria para hacer más eficaz, eficiente y sencillo el trabajo de la Audiencia de Cuentas, para consolidar el papel de esta Institución entre las



Audiencia de Cuentas de Canarias

entidades públicas fiscalizadas y para conseguir, poco a poco, que la marca de la Audiencia de Cuentas de Canarias cobre más fuerza.

Para ahondar en esos propósitos, las herramientas utilizadas también tienen que ver con Internet, con los sistemas interactivos que la red de redes permite y con la definición de programas de comunicación presénciales en los ámbitos técnicos y de organización interna, además de con el seguimiento de la labor participativa de tipo institucional que la Audiencia realiza dentro y fuera de Canarias.

Tres son los aspectos a comunicar:

- La actividad institucional.
- La función fiscalizadora (difusión de los informes).
- El propio Proyecto.