



Audiencia de Cuentas de Canarias

**I JORNADAS UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA – AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS. 11 FEBRERO DE 2010.
PONENCIA DEL SR. PRESIDENTE DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS.**

LA CONTABILIDAD PUBLICA: NECESIDAD DE DESARROLLAR UNA VISION MULTIDIMENSIONAL Y MULTIVARIABLE.

INTRODUCCION

En los años 80 se incorpora la técnica contable de la partida doble al ámbito de la contabilidad de las Administraciones Públicas Españolas, sin abandonar la técnica presupuestaria de contabilidad administrativa. La aplicación del Plan General de Contabilidad al sector de las administraciones públicas se ha resuelto mediante el desarrollo de aplicativos informáticos, que generan los asientos de partida doble a través de dos procesos:

- Mediante asientos derivados de las operaciones de ejecución del presupuesto de gastos e ingresos, que ejecuta el propio sistema informático de forma transparente para el usuario. Se han determinado unas tablas de equivalencia entre las clasificaciones económicas del presupuesto y las cuentas del Plan, que permiten definir cada asiento contable derivando cada operación de ejecución del presupuesto o mediante resumen de las mismas. También existen asientos derivados de algunas operaciones de gestión no presupuestaria de la tesorería o del patrimonio, dependiendo del grado de integración del sistema de información y gestión económica de cada administración.
- Mediante asientos contables directos en función de la información de carácter económico patrimonial que le llegue al gestor contable, que deben ser introducidos en el sistema

A través de estos procedimientos, descritos de forma muy resumida, se obtienen unos estados contables como el balance o la cuenta de resultados, que según el Plan General de Contabilidad Pública deben reflejar la imagen fiel de la situación económica financiera y patrimonial del ente público correspondiente.



Audiencia de Cuentas de Canarias

En estos años, el esfuerzo de medios técnicos y de los gestores contables y órganos de control sobre esta materia ha sido importante. Sin embargo, los resultados obtenidos no han sido especialmente relevantes para mejorar la gestión de las administraciones públicas españolas. Es más, todo este proceso en ocasiones distrae recursos en la realización de tareas que son, sencillamente, inútiles, aunque muy laboriosas en su ejecución. Un ejemplo claro de lo que se señala lo constituye la tarea de conciliar los saldos de cada una de las cuentas del balance y cuenta de resultados, con las operaciones presupuestarias o de otra naturaleza que sustentan esos saldos. Tanto las unidades gestoras de la contabilidad pública como los equipos auditores de los órganos de control externo, dedican una parte de su tiempo de trabajo a verificar la citada conciliación.

Después de más de 20 años desarrollando todo este esfuerzo se observa que la información contable pública de carácter patrimonial poco interesa. Es difícil encontrar un ciudadano o parlamentario o gestor público mostrando interés por el balance o la cuenta de resultados del Gobierno o del Ayuntamiento. La figura que interesa sigue siendo el Presupuesto. ¿Cuánto se recaudó?, ¿Cuánto se gastó?, ¿en qué se gastó?, ¿se gastó bien se gastó mal?, ¿se ha sido eficiente en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos?... Lamentablemente, a todas estas preguntas no se puede dar respuesta con la contabilidad presupuestaria, en su estado de desarrollo actual, pero tampoco con el Plan General de Contabilidad Pública.

Muchos responsables de la gestión pública, en los últimos años, ante la insuficiencia de información que les brinda la contabilidad pública, se dotan de unidades para la evaluación de sus políticas. No podemos olvidar que uno de los fines primordiales de la técnica contable es ofrecer información útil y relevante para los responsables de la gestión. Al responsable del área de servicios sociales no le aporta nada relevante el balance o la cuenta de resultados, su negocio es otro.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Por el lado de la verificación del cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión económica y financiera de las administraciones públicas, función que deben ejecutar los órganos de control interno y externo, comprobamos que muchos de los informes de auditoría operativa o de evaluación de políticas públicas, limitan el alcance de su trabajo por la escasez de información relevante para poder emitir opinión sobre los citados principios.

El Plan General de Contabilidad Pública es un instrumento traído del sector empresarial, que sirve para ofrecer información sobre la estructura patrimonial de la empresa, ofreciendo transparencia, mediante la publicidad de los estados contables, para garantizar seguridad en las relaciones económicas entre empresas. Los estados contables obtenidos mediante la aplicación de las normas y criterios del Plan de General, reflejan el nivel de solvencia de la estructura patrimonial de la empresa. Todas las normas contables del sector de empresas están orientadas a asegurar que la medición de las variaciones patrimoniales de las empresas son correctas y fiables.

Sin embargo, tenemos que reconocer que la solvencia de una administración pública no radica en su estructura patrimonial (muchos de los balances de las administraciones públicas reflejan un pasivo exigible superior al activo), sino en la seguridad que la Ley otorga al Presupuesto, y en la capacidad de poder recaudar tributos de forma imperativa y ejecutiva. Por cierto, no existe cuenta alguna, ni criterio contable posible, capaz de reflejar en balance el valor de esa capacidad.

La legislación vigente reguladora del gasto público impone la necesidad de desarrollar la cultura de la dirección y gestión por objetivos y de la evaluación de las políticas públicas. Entre otras disposiciones normativas que reflejan este paradigma cabe destacar las siguientes:

Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (tiene carácter de legislación básica)



Audiencia de Cuentas de Canarias

Artículo 6. Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

1. Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.

2. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria.

- Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria

Artículo 2. Principios generales.

Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a las Comunidades Autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica.



- Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

Artículo 5. Principios de la actividad económico-financiera.

La actividad económico-financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias se inspirará en los principios de economía, eficacia, eficiencia, programación plurianual, anualidad presupuestaria, estabilidad presupuestaria y transparencia; así como en los de legalidad y seguridad jurídica.

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, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas de gasto establecidas por el Gobierno y en función de los recursos disponibles.*
- 3. La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias observará los adecuados cauces de cooperación y coordinación con otras Administraciones públicas, a fin de racionalizar el empleo de los recursos con los que se dota el sector público autonómico.*
- 4. Los titulares de los entes y órganos administrativos que componen el sector público autonómico serán responsables de la consecución de los objetivos fijados, promoviendo un uso eficiente de los recursos públicos y prestando un servicio de calidad a los ciudadanos.*



Artículo 31. Asignación presupuestaria y objetivos.

1. Los Presupuestos Generales de las 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 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.

Así mismo, diversos Decretos del Gobierno de Canarias, que desarrollan estos principios legales, apuestan por esta orientación de la gestión y el control de su actividad económica financiera orientada a la consecución de resultados, al cumplimiento de objetivos y la evaluación de las políticas y servicios públicos.



Audiencia de Cuentas de Canarias

SUFICIENCIA DE LA CONTABILIDAD PUBLICA TRADICIONAL.

En este contexto, nos planteamos la siguiente cuestión: ¿es suficiente la información contable tradicional para mejorar la calidad de los servicios y políticas públicas?

La información económica, presupuestaria y financiera es poco relevante para la adopción de decisiones en relación con la calidad de las políticas y de servicios públicos. Los responsables públicos en materia de educación, sanidad, vivienda, urbanismo, servicios sociales, etc., no utilizan este tipo de información para mejorar el grado de satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

FUNCION DE CONTROL = INFORMAR AL GESTOR

A veces olvidamos que uno de los objetivos de la función de control, también es satisfacer las necesidades de información del gestor. Es habitual observar que los gestores crean servicios de control de gestión, al margen del centro directivo responsable del control. El control que se limita únicamente a denunciar irregularidades contables o de legalidad no sirve a las demandas actuales de los gestores.

El control debe proporcionar, además, información útil y opinar sobre los resultados de la gestión del responsable político.

SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTION.

Por ello, creemos que la contabilidad pública debe configurarse como un verdadero sistema de información para los responsables de la gestión. La contabilidad pública tradicional se ha limitado a ofrecer información financiera y de ejecución presupuestaria. La contabilidad basa su esencia en la unidad de cuenta monetaria. Los gestores públicos, los parlamentarios, los ciudadanos, demandan mucha más información que la estrictamente monetaria. La evaluación de la gestión pública exige contar con información heterogénea y variada: estadísticas, encuestas de satisfacción, informes especializados, etc.



Audiencia de Cuentas de Canarias

REDEFINICION DE LA CONTABILIDAD PUBLICA.

La Contabilidad Pública tiene la obligación de satisfacer estas nuevas necesidades de información de las Administraciones Públicas. En este nuevo marco se debe evolucionar desde un sistema de unidad de cuenta hacia la multiplicidad de unidades de cuentas. La influencia de los criterios y principios contables privados sobre la contabilidad pública ha sido exagerada. Ha de hacerse un esfuerzo importante para definir criterios, principios y reglas de contabilidad que ayuden a definir este nuevo sistema de información. La clasificación funcional del presupuesto de gastos debe normalizarse, a nivel de todas las administraciones públicas, para facilitar la identificación del gasto presupuestario destinado a una política o servicio público en concreto, por el conjunto de las Administraciones Públicas. El traje de la contabilidad de las empresas privadas no encaja satisfactoriamente como herramienta para la obtención de información relevante para los responsables de la gestión pública.

SISTEMA DE INFORMACIÓN CORPORATIVO.

El estado de desarrollo tecnológico actual posibilita el diseño de sistemas de información con multiplicidad de unidades de cuenta. Podemos comenzar a diseñar una contabilidad pública multidimensional. La experiencia nos enseña que para que un proceso se instaure en una gran organización es imprescindible su sistematización. La sistematización de los procesos es imprescindible para la informatización. La sistematización requiere expertos concedores de las organizaciones a las que se va a aplicar.

OBJETIVOS DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS EN ESTE PROCESO.

Los objetivos de la Audiencia de Cuentas en este proceso, que se concretan en el Proyecto AVANCE, se agrupan en tres ejes principales:

- Orientar la actividad de la Institución hacia la evaluación del funcionamiento de las Administraciones públicas.
- Cambiar el marco de las relaciones institucionales.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Evolucionar en la redefinición de la contabilidad pública, huyendo de los principios de la contabilidad privada, para establecer principios, normas y criterios orientados a la obtención de información relevante para la mejora de los resultados de la gestión pública, y de la calidad de los servicios públicos.

CONCEPTUALIZACION.

En definitiva, la tarea del Proyecto AVANCE, en este contexto se puede conceptualizar en lo siguiente:

Establecer los procesos, técnicas y métodos para que la ejecución de la función de control de la gestión económica y financiera de las AAPP evolucione hacia la evaluación de las políticas y los servicios públicos.

ESTRUCTURA DEL ESTANDAR DE EVALUACIÓN.

La estructura básica de un estándar de evaluación debería contener los siguientes elementos:

- Identificar los objetivos de la política o servicio a evaluar.
- Analizar el régimen jurídico del área a evaluar.
- Analizar el sistema de control interno que rige en la institución a evaluar: recursos, normativa, organización y cultura.
- Establecer acuerdos y convenios que definan los indicadores aceptados por el conjunto de los agentes públicos, para la evaluación de todos y cada uno de los servicios y políticas públicas.
- Diseñar y establecer el sistema de información que soporte y gestione esta nueva orientación