

# **LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN**

**M<sup>a</sup> Teresa ARRANZ MARTÍN**  
**Jefe de Sección de Evaluación Presupuestaria**  
**Dirección General Presupuestos y Programación**  
**Consejería de Economía y Hacienda**  
**M<sup>a</sup> José PRIETO JANO**  
**Dpto. de Economía Aplicada**  
**Facultad de CC.EE.**  
**Universidad de Valladolid**

## **RESUMEN**

En los últimos años, las Administraciones Públicas territoriales han observado un incremento de sus competencias en materia de prestación de servicios, no sólo en términos cuantitativos sino, también, cualitativos. Este hecho unido a la restricción presupuestaria impuesta por las exigencias de la Unión Europea ha hecho necesario que la actividad pública se guíe por criterios de racionalidad, entre los que destacan sobremanera los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

La aplicación efectiva de estos principios exige de la implementación de un control de carácter interno, el control de gestión, que permita conocer si el destino de los recursos puestos a disposición por las distintas unidades administrativas es el adecuado . En la Comunidad Autónoma de Castilla y León primeros pasos para la implantación de este tipo de control se encuentran recogidos en la Orden de 12 de diciembre de 1997, de la Consejería de Economía y Hacienda, que regula el sistema de seguimiento de programas presupuestarios .

En esta comunicación, se ofrece un estudio del modelo de seguimiento de programas aplicado por primera vez en la Comunidad Autónoma de Castilla y León a los presupuestos de 1997.

## **1. INTRODUCCIÓN**

En los últimos años, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha observado un incremento de sus competencias en materia de prestación de servicios, no sólo en términos cuantitativos sino, también, cualitativos. Este hecho unido

a la restricción presupuestaria impuesta por las exigencias de la Unión Europea ha hecho necesario que la actividad pública se guíe por criterios de racionalidad, entre los que destacan sobremanera los criterios de eficiencia y eficacia y economicidad públicas.

La aplicación efectiva de estos principios exige de la implementación de un tipo de control de carácter interno que permita conocer si el destino de los recursos puestos a disposición por las distintas unidades administrativas, para la consecución de sus objetivos previstos, es el adecuado y en caso de que se produzcan desviaciones establecer las correcciones oportunas. En la Comunidad Autónoma de Castilla y León los primeros pasos para la implantación de este tipo de control de la gestión se encuentran recogidos en la Orden de 12 de diciembre de 1997, de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León que regula el sistema de seguimiento de programas presupuestarios y objetivos.

En esta comunicación, se ofrece un modelo de seguimiento de objetivos y programas, así como de un sistema de indicadores para la gestión, y para ello se tomará como marco globalizador la técnica de Control de Gestión. Esta técnica se ha utilizado con cierta profusión en el sector privado a modo de control interno de la gestión que realizan las distintas unidades administrativas; y ha reportado en la mayoría de los casos grandes éxitos en la realización de actividades y consecución de los objetivos marcados para la organización.

El intento de trasladar esta técnica utilizada, principalmente, en la esfera privada a la Administración Pública, y más específicamente a la Administración de las Comunidades Autónomas, entre las que se encuentra la Administración de la Comunidad de Castilla y León objeto de nuestro análisis no está exenta de problemas. El núcleo central de estos problemas tiene su fundamento en las características propias de la esfera pública, que impiden el traslado de forma mimética de las técnicas empresariales a la misma, puesto que los criterios de competitividad y máximo beneficio, propios de sector privado, han de conjugarse con el criterio salvaguarda del interés social.

La metodología de aplicación del Control de Gestión que seguidamente se expone está constituida por una serie de fases en la se hará especial referencia a la fase de elaboración de indicadores de gestión puesto que sobre ella gira todo sistema de seguimiento de programas presupuestarios, objetivos y resultados que de forma somera se recoge en la citada Orden de 12 de diciembre de 1997, de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y que nos proponemos desarrollar y. contenido fundamentándolo en la literatura al uso.

## **2. EL CONTROL DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La literatura acerca de este tipo de técnica aplicada al sector público es más bien escasa debido al bajo número de experiencias. Algunas de estas experiencias se han

desarrollado en el ámbito de la Administración local, si bien merece mención especial la practicada en la Administración central en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), posteriormente, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) con la creación de la Dirección General de Sistemas de Información y Control de Gestión y Procedimientos (1) y en el Ministerio de Justicia e Interior que, desde su creación, incluye una Dirección General de Planificación y Control de Gestión (2).

En el ámbito de la Administración Pública autonómica existen algunos intentos de seguimiento de programas e indicadores como es el caso que nos ocupa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Comunidad Autónoma andaluza y la Comunidad gallega, aunque su implantación esta, aún, en fase preliminar, sin que se pueda hablar de resultados.

El control de gestión está íntimamente relacionado con la finalidad de alcanzar las dimensiones de la eficiencia, eficacia, efectividad de las actuaciones públicas. De nada sirve la elaboración cuidadosa de indicadores de actividad, o de estándares, si no se ponen en relación o como parte del sistema de control.

Su aplicación a los Departamentos o áreas funcionales no debe ser aislada, sino complementaria al control financiero realizado por la Intervención General.

## **2.1. Definición y características del control de gestión**

Desde un punto de vista genérico el control de gestión se puede definir como “aquella función por la cual la dirección se asegura que los recursos son obtenidos y empleados de forma eficaz y eficiente para el logro de los objetivos de la organización” (Alcalde Hernández, 1995, pág. 69; Giró Roca, 1995, 36).

Desde un punto de vista específico o particular, el control de gestión se define como “aquél que se articula en el seno de una organización con la finalidad básica de suministrar a los órganos de dirección superior información, periódica o específica, sobre la evolución de la actividad y resultados de la estructura operativa y del cumplimiento por ésta de las diferentes reglas, internas o externas, de comportamiento, contables o de buena gestión, que resulten aplicables” (Alcalde Hernández, 1995, pág. 69).

Las características o elementos distintivos que se derivan de las definiciones expuestas en líneas precedentes son las siguientes (Alcalde Hernández, 1995, pág. 69):

1. *Control institucional*: quiere esto decir que ha de estar desarrollado por un órgano de la misma organización que esté lo más próxima posible a los niveles de dirección destinatarios de los resultados.
2. *Control interno*: el control de gestión, puesto que se desarrolla dentro y por decisión de la propia organización, es de carácter interno.

3. *Sistema de información y resultados*: el control de gestión es un instrumento que permite suministrar información y/o valoraciones a la dirección de la organización.
4. *El objeto del control*: por su objeto el control puede ser:
  - De regularidad: control normativo, financiero o contable.
  - Operativo: de economía, eficiencia y eficacia.
  - Funcional y técnico
5. *La aplicación del control*: se puede desarrollar por la vía de un control periódico o de seguimiento de indicadores de actividad, de forma que mediante el análisis de la evolución, comparación temporal y funcional permita a la dirección conocer la marcha de la organización. O bien, por medio de actuaciones *in situ* presenciales y de examen (3) por medio de las técnicas de auditoría.
6. *Relaciones con otros órganos de control*: El control de gestión se ha de concebir como complementario a los controles que en epígrafes anteriores se han descrito, el control general efectuado por la IGAE y el efectuado por el Tribunal de Cuentas; en caso de tratarse de una Comunidad Autónoma estos órganos serán los que a esta correspondan, Intervención General de la Comunidad y Tribunal de Cuentas de la misma. Lo que sí ha de evitar son duplicidades y ha de aportar actuaciones fiables en las que se puedan apoyar el resto de controles.

Además de las características que se derivan de los conceptos señalados, el control de gestión tiene la consideración de un sistema de retroalimentación. De la información obtenida, el responsable del sistema se sirve para adoptar las acciones correctivas que contribuyan a alcanzar los objetivos y realizaciones deseadas.

### **3. FASES DEL CONTROL DE GESTIÓN: EL SISTEMA DE INDICADORES**

Como pasos previos para la aplicación del Control de Gestión, en el caso que nos ocupa, en las distintas unidades administrativas de las Comunidades Autónomas, se ha de realizar la planificación y programación de las actividades objeto de ejecución por la unidad administrativa y la definición de los objetivos a cumplir por la organización en cada una de las actividades.

Las fases por las que ha de transcurrir el Control de Gestión son diversas y existen variaciones de unos autores a otros. Se han tratado de elegir las más significativas del proceso (López Camps y Gadea Carrera, 1992; Valero Iglesias, 1992; Salvador Centelles, 1994b), a saber:

- Fijación de criterios para el control.
  - \* Identificación de las variables o factores clave de la organización.

- \* Establecimiento de las actividades que van a ser objeto de control.
- Selección de indicadores y establecimiento de estándares.
- Formalización del sistema de recogida y tratamiento de la información.
- Medición del desempeño.
- Comparación y valoración de los resultados.
- Corrección de desviaciones.

Por limitaciones del espacio, seguidamente, sólo nos referiremos a las fases relacionadas con el sistema de indicadores, que son las cinco últimas, sin menos cabo de la importancia de las restantes fases.

### **3.1. Selección de indicadores y establecimiento de estándares**

Para cada una de las actividades deben seleccionarse los indicadores más significativos de eficiencia, de eficacia, economía etc., que se construyan a partir de las principales cifras de las actividades consideradas. Resulta conveniente utilizar indicadores de distinta naturaleza para medir desde distintas perspectivas la realización de las actividades que reflejen los resultados (calidad, cantidad, tiempo, costos, etc.).

En cuanto a la creación de los estándares éstos tienen su fundamento en la necesidad de determinar medidas o instrumentos que permitan establecer criterios de referencia para el funcionamiento de las actividades y superar la complejidad de los objetivos que se pretenden alcanzar. Los estándares son los criterios cuantificados en que se basará el control y deben establecerse de acuerdo a los objetivos que se pretenden alcanzar. Resultaría redundante volver sobre este tema, ya que ha sido objeto de estudio en el capítulo segundo.

#### **3.1.1. Requisitos necesarios para la elaboración de un buen sistema de indicadores**

Los requisitos comunes necesarios para la elaboración de un sistema de indicadores que sea adecuado a las características propias de los distintos departamentos en que se constituye la Administración autonómica son los siguientes:

En el aspecto formal de la elaboración de los indicadores, se debe seguir una serie de pautas para la consecución final de la medida de gestión, a saber:

1. En primer lugar, es conveniente expresar con la mayor precisión terminológica los conceptos implicados en la gestión para que exista cierta homogeneidad en su utilización, a sabiendas de que los conceptos de eficiencia, eficacia, efectividad, coste standard, impacto etc. entrañan no pocas dificultades. En definitiva, se ha de tener claro qué es lo que se pretende medir(4).

**2.** Resulta imprescindible que la Administración objeto de evaluación de la eficiencia en sus actuaciones, mediante un sistema de indicadores, tenga como sistema de referencia la Presupuestación por Programas y un plan de Contabilidad Pública en el que esté desarrollada la Contabilidad Analítica (grupo 9).

El apoyo en la Contabilidad Analítica tiene su fundamento en que la mayor parte de la información referida al análisis de la eficiencia pública descansa en la información sobre los costes que se han generado en la actuación de los poderes públicos. (Jiménez, 1987, pág 205; IGAE, 1994)

Respecto a la medida de la eficiencia a través del Presupuesto por Programas (PPBS), tiene su base en que permite conocer las asignaciones de recursos a los servicios presupuestados, así como el nivel de cumplimiento de los objetivos, conocimiento de los centros de coste y de rendimiento del ente u órgano analizado. La Contabilidad Pública(5) y la Analítica, como se ha establecido en líneas precedentes, ofrecen una mayor información sobre los ingresos y los gastos generados por la producción de bienes y la prestación de servicios con el fin de obtener un mayor control de gestión.

**3.** El sistema de indicadores se ha de elaborar en función de la información requerida por el destinatario para la adopción de decisiones, ya que únicamente tiene utilidad la información que permita tomar decisiones. Si el destinatario es el cuadro de mando de gestión política, el ámbito de referencia del sistema de indicadores deberá cubrir la información por funciones de gasto dentro del Presupuesto. Si el destinatario es el cuadro de mando de gestión técnica, el ámbito de referencia será la clasificación por programas del presupuesto.

La dificultad, en este caso, está en definir con cierta exactitud cual es dicha información. Esto es debido a que, actualmente, asistimos a una gran acumulación de datos procesados a través de los aparatos informáticos, que en muchas ocasiones es desechable e irrelevante.

**4.** Se debe establecer como unidad de referencia estándar el Programa. Esta será la categoría presupuestaria que mejor se adapte a las necesidades de información para la definición del sistema de indicadores. En un nivel superior se situarían los indicadores del Servicio al que corresponde el Programa, que serán los más significativos para cada uno de los programas que comprende, informando sobre las características de gestión y condiciones de explotación en las que se ejecuta el Programa.

Deberán ser analizados aspectos de gestión y explotación del Programa (Jiménez, 1987, pág. 208) tales como:

- Objetivos programáticos.

- Forma de gestión del Programa: directamente por la Administración, indirectamente, o a través de empresa mixta.
- Descripción y cuantificación de los outputs del programa: finales o intermedios.
- Descripción y cuantificación de los inputs: recursos humanos, materiales y financieros.
- Descripción del proceso de producción del bien o prestación del servicio.
- Parámetro de evaluación de calidad del servicio prestado.
- Marcar las pautas claras de asignación de costes de estructura.

5. El siguiente paso a seguir, una vez determinado el sistema de información para cada programa, consiste en acotar los parámetros más significativos para la evaluación del Programa. Estos parámetros son los que constituyen la denominación o expresión del indicador.

6. Si el indicador definido no es simple sino complejo en el que intervienen varias variables, conviene expresar el método de obtención del indicador, así como la definición precisa de cada una de las variables.

7. El valor del indicador debe ser interpretado de forma correcta para evitar divagaciones. Para ello, ha de especificar claramente el grado de calidad objetiva en la producción del bien o prestación del servicio. Este grado de calidad estará limitado por otras actuaciones tales como mantenimiento de infraestructuras, revisiones periódicas del servicio, etc., factores que son determinantes, aunque influyan indirectamente en la explotación del servicio.

8. En el siguiente estadio, es preciso que se institucionalice la obtención tratamiento y conservación de los datos estadísticos de los cuales se provee el sistema de información establecido al efecto de la elaboración de los indicadores, reseñando la frecuencia de cálculo del indicador, organización de los procesos administrativos, registros y archivos de los datos garantizando, así, su continuidad en el tiempo.

9. Por último, se procederá a la comparación de los resultados en la medida en que sea posible, intentando expresar las tolerancias o desviaciones resultantes de la comparación y en su caso corregirlas.

### **3.1.2. Formalización del sistema de recogida y tratamiento de la información**

Normalmente, la información necesaria para llevar a cabo el control de gestión se sustenta en la información recogida sobre indicadores, estándares, resultados,

diferencias de resultados, porcentajes de desviación, etc. Toda la información ofrecida puede venir recogida en los cuadros de mando.

Los cuadros de mando son unos documentos donde se establece de manera sintética e integrada los datos relacionados con los indicadores, ya sean factores determinantes de los mismos o información real. Son un instrumento de control de ejecución de carácter periódico y suelen ser útiles para controlar procesos regulares que aportan información continua (Salvador Centelles, 1994b; López Camps y Gadea Carrera, 1992).

Ejemplo de cuadro de mando (Salvador Centelles, 1994b, pág. 49).

| FACTORES CLAVE            | INDICADORES                                  | ESTÁNDARES | DATOS MES | % DESVIACIÓN |
|---------------------------|--|------------|-----------|--------------|
| Resolución de expedientes | Expts. rltos./funcionario                    | 25         | 28        | +9%          |
|                           | Calidad (nº expts. Erróneos/nº total expts.) | 0,4        | 0,5       | -25%         |
| Recursos Humanos          | Absentismo (horas no trabajadas/total horas) | 0,05       | 0,05      | 0            |

Las variables del sistema de información contenidas en el cuadro de mando tienen una importancia crucial en la gestión de las actuaciones públicas. Dichas variables deberán ser utilizadas a dos niveles, a saber: el político y el técnico.

A nivel político, las decisiones de implementación de una actividad pública, producción de un bien u oferta de un servicio, están en relación con los aspectos cuantitativos y cualitativos de la producción y prestación, así como su financiación.

A nivel técnico, las decisiones de actuación pública están referidas a la eficiencia en la gestión interna de la producción o prestación del servicio.

Los indicadores se habrán de definir para cada uno de estos niveles del cuadro de mando, permitiendo la formulación de un sistema de *control de gestión* que pasa por las fases del conocimiento de la realidad, fijación de objetivos, medición del cumplimiento de estos objetivos y adopción de medidas correctoras en su caso.

### 3.2. Medición del desempeño

La medición del desempeño exige establecer un procedimiento que permita medir los resultados efectivamente alcanzados. Para la realización de esta fase normalmente se consideran indicadores de gestión sencillos como los que se citan a continuación:



- Cantidad: volumen, número, montantes, etc.
- Tiempo: duración global, tiempo unitario, etc.
- Plazo: periodo comprendido entre la entrada y salida de información, o entre la demanda y respuesta, etc.
- Calidad: tasa de error, número de reclamaciones por informe de las cantidades tratadas, etc.
- Costos: los que se generan como resultado de la utilización de otros factores, adjuntando los gastos indirectos.

### **3.3. Comparación y valoración de los resultados**

Una vez obtenida la información sobre la medición, el paso siguiente es la contrastación de los resultados con los valores preestablecidos a través de los estándares y obtener una valoración.

El fin que se pretende con la contrastación es identificar desviaciones para que, después de su análisis, se proceda a su corrección en una fase posterior. De esta forma se detectan los fallos que hayan desviado o impedido la consecución de los objetivos.

### **3.4. Corrección de desviaciones**

La última fase del control de gestión viene determinada por el desarrollo de acciones correctoras de las desviaciones y que permitan la posterior reprogramación de la ejecución si esta es posible, ya que "el control no se reduce a medir el desempeño en comparación con los estándares sin hacer nada cuando el desempeño resulta deficiente"(6).

En esta fase se deberá comunicar tanto a nivel directivo como operativo la elaboración de los planes, modificación de objetivos o metas, reasignación o aclaración de obligaciones, por parte de los gestores. Puede ocurrir que las desviaciones entre lo realizado y los estándares puede sean negativas en cuyo caso se habrán de realizar las oportunas correcciones, o bien puede ser positiva, o lo que es lo mismo que el desempeño sea superior al estándar. En todo caso se habrá de revisar el estándar.

A partir de la información obtenida en la etapa anterior los gestores deben actuar para corregir las desviaciones o errores u otros factores que hayan impedido conseguir los resultados deseados y en el futuro no volverse a repetir.

La acción correctora se efectúa sobre los métodos de trabajo o en la ejecución de los programas.

Cuando en los métodos de trabajo no es suficiente la intervención de la acción correctora se puede incidir sobre los propios objetivos establecidos. Se trataría de una

reprogramación de actividades (fruto de la falta de experiencias, optimismo desmesurado, o desconocimiento de las posibilidades de la organización).

#### **4. EL PROCEDIMIENTO DE IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN**

La puesta en funcionamiento de un Sistema Normalizado para el seguimiento de los programas presupuestarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León responde a la necesidad de adaptarse a un entorno de austeridad financiera en contraposición a una demanda de más y mejores servicios públicos, lo que requiere aplicar nuevos instrumentos de control para valorar la eficacia y eficiencia de la gestión desarrollada.

Su implantación resulta una tarea compleja que requiere el compromiso y apoyo de los centros gestores, incluidos sus máximos niveles de dirección. La experiencia adquirida ha puesto de manifiesto su utilidad y la validez de los procedimientos diseñados, aunque requerirá un tiempo de maduración para su afianzamiento entre los órganos de la Administración de la Comunidad

El control de eficacia y eficiencia se ha efectuado por primera vez en la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre los Presupuestos de 1997. La normativa básica aplicable se encuentra recogida en la Orden de 12 de diciembre de 1997, de la Consejería de Economía y Hacienda por la que se regula el sistema de seguimiento de programas(7), que configura el procedimiento de implantación y concreta los programas seleccionados durante el primer año de aplicación.

Las dificultades inherentes al establecimiento de instrumentos de evaluación adecuados, han hecho necesario acotar el ámbito de la actividad administrativa sobre el que se ha aplicado el sistema normalizado de seguimiento. Así, para la selección de los programas se ha tenido en cuenta la posibilidad de cuantificar objetivos y de aplicar indicadores adecuados, así como su orientación fundamentalmente inversora, o su incidencia en el ámbito económico y social de la Comunidad. En consecuencia, el ámbito de aplicación durante el primer año ha quedado configurado por cinco programas, cuya dotación en 1997 ascendía a 63.456 millones de pesetas, lo que representa el 12% del presupuesto total y el 53% de los gastos de inversión. A cada programa le han correspondido las siguientes cuantías:

- 012 - Fomento del Empleo - 7.042 millones de pesetas.
- 015 - Atención Primaria - 12.460 millones de pesetas.
- 020 - Abastecimiento y Saneamiento de Aguas - 7.940 millones de pesetas.
- 032 - Infraestructuras Viarias - 25.617 millones de pesetas.
- 034 - Reforma Agraria - 10.397 millones de pesetas.

La orientación seguida en la implantación del sistema pretende dotar de operatividad al modelo de gestión por objetivos, partiendo de la evidencia de que no existe ningún modelo que se adapte perfectamente a todas las organizaciones y programas. Por ello, el sistema aplicado considera como punto de partida los objetivos e indicadores definidos en las fichas de objetivos de la Memoria descriptiva de los programas de gasto (FO5) del Proyecto de Presupuestos de la Comunidad de 1997, puesto que los objetivos establecidos por los órganos gestores en los informes de gestión deben ser compatibles con los estimados en la citada Memoria.

El sistema de seguimiento de programas definido en la Orden reguladora citada en líneas precedentes se estructura en cinco puntos:

1. Sistema de seguimiento de objetivos.
2. Indicadores y objetivos.
3. Incidencia en la tramitación de expedientes.
4. Informe de gestión y balance de resultados.
5. Propuestas de actuación.

De los puntos citados caben destacar los informes de gestión y balances de resultados elaborados por los órganos responsables de la ejecución de los programas teniendo en cuenta las particularidades específicas de su actividad.

A su vez, en la práctica y con carácter general, los informes gestión se han estructurado en ocho partes, con el siguiente contenido:

1. Entorno socioeconómico del programa.

En este apartado se describe el contexto socioeconómico en que va a desarrollarse el programa y se referencian los datos sobre la situación de España, Castilla y León y el entorno global sobre el que se actúa. Además, se explican las implicaciones y modificaciones que sus actuaciones producirán en dicho entorno, las posibilidades de mejorarlo y los problemas a los que deberán hacer frente.

2. Características del Programa. En este punto se relacionan los siguientes apartados:

- Órgano gestor.
- Descripción del programa: exposición de los objetivos que se deben conseguir y de las actividades concretas que se deben realizar.
- Grado de dependencia en su desarrollo: otros programas o variables que incidan o influyan en los mismos objetivos o ámbito de actuación.
- Marco normativo.

### 3. Planes y Programas en vigor.

En esta sección, se enmarca el programa dentro de los planes de actuación global de la Comunidad Autónoma así como su importancia dentro de los mismos. También, se describen las líneas de actuación incluidas, los medios de financiación de que se dispone y su periodo de duración.

### 4. Medios económicos, humanos y materiales.

Se establecen la cuantía de las dotaciones presupuestarias anuales y las consignaciones plurianuales totales, en su caso, en función de su ámbito temporal. En el supuesto de que existan distintas fuentes de financiación, se reflejarán tanto las públicas como las privadas. Estas dotaciones aparecen desglosadas por capítulos presupuestarios, imputándose los costes indirectos en caso de que sea conveniente.

Además, se analizan y cuantifican los recursos humanos y materiales disponibles más significativos.

### 5. Modificaciones presupuestarias y de recursos humanos y materiales.

En este punto, se relacionan las modificaciones presupuestarias acaecidas durante el ejercicio, exponiendo las distintas causas, tanto internas como externas, que las han producido y su incidencia en la consecución de los objetivos. Las causas pueden ser por desviaciones en precios, por modificaciones en la consecución de objetivos, etc. También se deben incluir las modificaciones en los medios humanos y materiales más relevantes, así como las causas más significativas de su variación.

### 6. Ejecución financiera del presupuesto.

Consiste en la exposición y análisis de la ejecución financiera del programa, el porcentaje de realización en las distintas fases de tramitación del gasto, y su desglose por capítulos.

### 7. Cumplimiento de objetivos.

La parte más relevante del informe de gestión la constituye el cumplimiento de objetivos, que consiste en la implantación por el órgano gestor de un sistema para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos a través del estudio y evolución de los indicadores de seguimiento que se determinan. A tal efecto cada órgano gestor debe establecer lo siguiente:

- La estructura y definición de objetivos concretos que se han de conseguir mediante el desarrollo del programa.

- La definición de indicadores de seguimiento, debidamente cuantificados, que permitan medir el grado de ejecución de los objetivos. (Los indicadores pueden ser físicos, de calidad, de entorno, etc.).

Al diseñar la estructura de objetivos e indicadores, los órganos gestores pueden definir tanto objetivos globales como específicos, así como diseñar líneas de actuación por objetivos. En relación a los indicadores, se incluyen indicadores de ejecución del programa en términos físicos y financieros y, en su caso, indicadores de resultados, de calidad y de impacto.

El siguiente paso consiste en analizar en qué medida se ha ejecutado el programa en relación a los indicadores estimados y su incidencia sobre los objetivos definidos, evaluando el porcentaje de realización o cumplimiento de los objetivos y las posibilidades de mejora. También, se estudia la evolución de los indicadores de seguimiento mediante la comparación de las situaciones inicial y final del ejercicio a través de las principales actuaciones realizadas, bien por grupos de actividades, de materias o líneas.

Posteriormente, se exponen las desviaciones físicas y financieras producidas durante el ejercicio en relación a las estimaciones realizadas y se explican las posibles causas, internas o externas, propias o ajenas, que pueden haberlas provocado.

#### 8. Relación de proyectos y líneas de actuación.

A continuación, y para los programas de carácter netamente inversor cuyas actividades se integran esencialmente en el sistema contable de proyectos de la Comunidad, se incluye una relación de proyectos del programa, desglosados por líneas de acción, proporcionando información sobre el estado de ejecución de las mismas. Para los demás programas se han utilizado preferentemente indicadores de carácter cualitativo que inciden más en aspectos como la calidad del servicio prestado o el impacto global o específico del programa sobre diversas variables macroeconómicas.

En la relación de proyectos se han incluido datos sobre la situación en que se encuentran, la financiación, el objetivo que persiguen, el año inicial y final de realización, el coste anual y total, la ejecución anual y total y la evolución de los indicadores al principio y al final del ejercicio, realizando, si así se ha estimado conveniente, una explicación cualitativa.

Por otra parte, el Balance de Resultados contiene un estudio de los costes y rendimientos de los programas, analizando los recursos utilizados y en qué medida se ajustan a las estimaciones realizadas. Al mismo tiempo, se evalúa en qué medida la ejecución del programa o proyecto ha contribuido a alcanzar el objetivo deseado y su incidencia en el entorno sobre el que han actuado.

En la medida de lo posible, se deben incluir en este balance ratios de actividad para medir el nivel de desarrollo de las actuaciones programadas o calcular los costes unitarios y relacionarlos con los obtenidos por otras administraciones, con el fin de realizar estimaciones sobre la eficiencia y la eficacia de la ejecución del programa.

En la práctica, los ratios utilizados han sido, preferentemente, los siguientes:

- Avance físico: Anual y Acumulado.  
Anual:  $100 \times \text{Inversión del periodo} / \text{Coste total actualizado}$   
Acumulado:  $100 \times (\text{Inversión acumulada} + \text{inversión del periodo}) / \text{Coste total actualizado}$
- Avance económico:  
 $100 \times (\text{Inversión acumulada} + \text{inversión del periodo}) / \text{Coste total inicial}$
- Grado de Eficacia:  
 $100 \times \text{N}^\circ \text{ de unidades "Ex post"} / \text{N}^\circ \text{ de unidades "Ex ante"}$
- Grado de eficiencia. (Coste unitario, que puede ser comparado con otros costes unitarios: como el del Estado, etc.):  
 $100 \times \text{coste total} / \text{N}^\circ \text{ de unidades}$

## **5. BALANCE DE LA PRIMERA EXPERIENCIA DE APLICACIÓN DEL SISTEMA NORMALIZADO DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN**

El sistema de seguimiento de programas realizado durante el primer año ha permitido identificar algunos ámbitos de mejora del proceso de presupuestación, especialmente en relación con los procesos de planificación, la definición de objetivos e indicadores, la implantación y utilidad de los sistemas de medida y el seguimiento de resultados. Esta situación deberá superarse en los próximos ejercicios para alcanzar el pleno aprovechamiento de las posibilidades que ofrece el sistema.

La propia definición de objetivos que cumplan unos requisitos mínimos de concreción, claridad y posibilidades de ser medidos, constituye un punto crítico en el procedimiento de implantación. Por ello, los objetivos definidos en los informes de gestión de 1997, han tenido en cuenta los diferentes marcos de actuación en que se podría desarrollar la ejecución del programa, en base al diagnóstico del estado de la situación sobre el que se ha actuado y el nivel de recursos financieros disponibles.

Aunque durante el primer año de aplicación sólo se han considerado cinco programas, está prevista la incorporación progresiva de otros nuevos en los próximos ejercicios. En este sentido, la Orden de 12 de mayo de la Consejería de Economía y Hacienda por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1999 incorpora dos nuevos programas al sistema normalizado para el seguimiento de objetivos durante 1998 y 1999, que son: 018 -Ordenación y Promoción de Viviendas- y 024 -Archivos, Bibliotecas y Museos-.

El enfoque adoptado en los informes de gestión intenta establecer una adecuada vinculación entre indicadores y objetivos, mediante la aplicación de métodos de medición del resultado obtenido y la posibilidad de analizar su evolución. Progresivamente, el perfeccionamiento de un sistema de indicadores para la medición del resultado de las actuaciones de los programas en sus diferentes dimensiones -eficacia, eficiencia, economía y calidad-, así como la incorporación al sistema de seguimiento de nuevos programas proporcionará información aún más relevante y fiable a los responsables de la gestión sobre la situación y evolución de los aspectos que inciden en la consecución de los objetivos establecidos y contribuirá a facilitar el proceso de toma de decisiones en los diferentes niveles de organización.

Asimismo, se espera que el sistema de seguimiento de objetivos aumente la operatividad del presupuesto como instrumento para guiar la acción pública, permitiendo identificar los objetivos definidos con las prioridades establecidas por la Junta de Castilla y León sobre las líneas de actuación pública a desarrollar en el ejercicio presupuestario. De esta manera se facilita a la Comisión Funcional del Presupuesto la toma de decisiones relativa a la reasignación de recursos presupuestarios, así como la justificación de los recursos que se destinan a los programas.

También, se puede señalar que se han producido algunas innovaciones en los procesos de presupuestación y gestión como consecuencia del seguimiento de los programas realizada durante 1997. En este sentido, cabe citar la especial importancia que adquiere la propia definición de los objetivos, y que pasan a constituir la piedra angular del programa, puesto que sirven de base para definir los sistemas de medida y de seguimiento del resultado.

Por lo tanto, la aplicación progresiva del sistema de seguimiento contribuirá a perfeccionar y depurar aún más los objetivos e indicadores estimados en las fichas de objetivos en los próximos ejercicios en función de los resultados de la evaluación.

Para concluir esta comunicación, se espera que el sistema de seguimiento de programas implantado en Castilla y León proporcione un enlace entre los ámbitos presupuestarios y de gestión, facilitando y haciendo más fluida la negociación del proceso de presupuestación entre los agentes presupuestarios y los gestores de los programas, facilitando la integración de los resultados en el proceso presupuestario de ejercicios futuros.

## NOTAS:

(1) Real Decreto 576/1991, de 21 de abril, con el nombre de Dirección General de Auditoría y Control de Gestión y Procedimientos; el Real Decreto 1125/1991, de 22 de julio, le da la denominación y estructura hasta 1995. Actualmente, se encuentra suprimida. En Giró Roca (1995); (1993) y Alcalde Hernández (1995) se describe la aplicación de este tipo de control.

(2) Real Decreto 1334/1994, de 20 de junio.

(3) La técnica de auditoría aplicada al control de gestión normalmente se realiza para asegurar y verificar cíclicamente la fiabilidad de los indicadores de gestión suministrados por los propios gestores.

(4) Con gran frecuencia en la medición de la gestión pública mediante indicadores se incurre en el error de medir sin tener claro que es lo que se quiere medir. Este hecho provoca grandes retrasos y resistencias profesionales y técnicas, sobre todo, respecto al proceso de control.

(5) Se hace referencia a la Contabilidad Pública para diferenciarla de la Contabilidad Presupuestaria; la primera proporciona una mayor información en la medida en que está referida a los ingresos y gastos, en lugar de referirse a los cobros y pagos información propia de la Contabilidad Presupuestaria.

(6) Koontz y O'Donell, 1990, pág. 629.

(7) El marco normativo que regula el control de eficacia y eficiencia en la Administración de Castilla y León se ha desarrollado a partir del artículo 153 de la Ley 7/1986 de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, al disponer que “el control de eficacia y eficiencia se ejercerá por la Consejería de Economía y Hacienda a través de la Dirección General de Presupuestos y Programación y las Consejerías gestoras, que proporcionarán la información necesaria para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos programados”.

Posteriormente, en la Disposición Final Primera de la Ley 9/96 por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1997, “se faculta al Consejero de Economía y Hacienda para dictar las normas y establecer los procedimientos necesarios, al objeto de que por la Dirección General de Presupuestos y Programación se inicie un seguimiento de objetivos definidos en las Memorias de Programas”.

Por último, y de conformidad con la normativa anterior, se publicó la Orden de 12 de diciembre de 1997, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se regula el Sistema de Seguimiento de Programas. Esta disposición constituye la regulación básica para la implantación de un sistema normalizado que analice el grado de cumplimiento de los objetivos programados en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCALDE HERNÁNDEZ, J. (1995): "El Control de Gestión en el sector público. Su aplicación en el MOPTMA". GAPP (3), págs. 63-75.
- ARCOS ALCÁZAR, J. (1993): "Evaluación de programas y políticas públicas". En Eficacia y legalidad en la gestión pública, X Jornadas del Control interno en el sector público, IGAE, Madrid, págs. 145- 147.
- DEL BARCO, J. (1993): "Sistema de seguimiento de objetivos y control financiero de programas". En Eficacia y Legalidad en la Gestión Pública, IGAE, Madrid.
- DRUKER, P. F. (1981): La gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas. Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- GIRÓ ROCA, J. M. (1993): "Control de Gestión y Gerencia Pública". Cuadernos de Actualidad, Hacienda Pública Española, (2), págs. 37-49.
- HELLSTERN, G.-M. (1986): Assessing Evaluation Research, en Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. Ed. Walter de Gruyter, Berlin- New York, págs. 279-312.
- IGAE (1994): Contabilidad analítica de las Administraciones Públicas. El Proyecto CANOA, Madrid.
- JIMÉNEZ, J. R. (1987): Objetivos y Metodología de un sistema de indicadores, en Seminarios 1986, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- MAÑEZ VINDEL, G. (1994): "La Evaluación de Programas y Políticas Públicas como nuevo instrumento de control financiero". Conferencia pronunciada en el Seminario "La Gestión de las Políticas Públicas" organizado en Sevilla del 3 al 7 de octubre de 1994 por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- MAP (1990): Reflexiones para la modernización del Estado, Madrid.
- MAP (1992): Plan de Modernización de la Administración del Estado. Madrid.
- MEDINA GIOPP, J., Y MEJÍA LIRA, P. (1993): El control en la Implantación de la Política Pública. Ed. Plaza y Valdés, México D. F.
- PRIETO JANO, M. J. (1997): Eficiencia y modernización de la Administración Pública. Especial referencia a la Administración Tributaria española, Tesis Doctoral Universidad de Valladolid.
- MENY, Y. Y THOENIG, J. C. (1992): Las Políticas Públicas. Ed. Ariel. Barcelona.
- SALVADOR CENTELLES, C. (1994): " El Control de Gestión. Diferentes modelos. Indicadores de servicios públicos" en Temas de Gerencia Pública, Tema 79, Dirección General de la Función Pública, Madrid.
- VALERO IGLESIAS, J. (DIR.) (1992): "instrumentos para el control de la gestión administrativa en el ámbito de la eficacia", V Curso de Estudios Superiores de Administración Pública, INAP.
- VILAS NOGUEIRA, J. ET AL. (1997): "Nuevas Perspectivas para el Control de Gestión y medición de resultados". GAPP (3), págs. 43-53.
- ZAPICO, E. Y MAYNE, J. (1995): "Nuevas Perspectivas para el Control de Gestión y medición de resultados". GAPP (3), págs. 43-53.