

HACIA UNA NUEVA CONCEPCION DEL CONTROL DEL GASTO PUBLICO

Extracto de la lección inaugural pronunciada el 3 de noviembre de 1987 en la E.O.I. por el Excmo. Sr. don José Borrell Fontelles, Secretario de Estado del M.º de Economía y Hacienda.



Escuela de Organización Industrial
Ministerio de Industria y Energía
Gregorio del Amo, 6 (prolog. Avda. de la Moncloa)
Ciudad Universitaria. 28040 Madrid
Teléfonos: 233 95 04 (4 líneas)



Escuela de Organización Industrial

**Resumen del acto de apertura
del curso 1987/88 y lección
inaugural pronunciada por el
Excmo. Sr. don José Borrell Fontelles,
Secretario de Estado del
Ministerio de Economía y Hacienda,
el 3 de noviembre de 1987.**

1.

Palabras del Ilmo. Sr.
Subsecretario del
Ministerio de Industria y Energía

2.

Extracto de la
lección inaugural

3.

Palabras del
Ilmo. Sr. Director de la E.O.I.



5

**Ilmo. Sr. Subsecretario
del Ministerio
de Industria y Energía,
D. Miguel Angel Feito.**

1.

**Palabras del Ilmo. Sr. Subsecretario
del Ministerio de Industria y Energía**

HOY celebramos oficialmente la apertura del curso académico 1987/1988 en la Escuela de Organización Industrial, y tenemos, como tradicionalmente ocurre en estos actos, un conferenciante distinguido.

Antes de dar la palabra a José Borrell, yo quería recordar a los alumnos de esta Escuela y a sus profesores, que la Escuela de Organización Industrial es considerada por el Ministerio de Industria como uno de sus instrumentos de Política Industrial; porque entendemos que la Política Industrial no solamente tiene que ir dirigida a lo que ha sido normalmente considerado como objeto de la Política Industrial, las máquinas, sino también tiene que ir dirigida a otros aspectos que son intangibles, pero que cada vez juegan un papel mucho más importante en la consolidación de una industria moderna y competitiva.

La Escuela de Organización Industrial es el instrumento del Ministerio de Industria para aplicar la política relacionada con la formación de cuadros y directivos en el campo empresarial.

Yo creo que todos estaremos de acuerdo en que uno de los puntos débiles de nuestro tejido industrial es precisamente el de la gestión de las empresas.

La falta de una adecuada gestión es un problema muy generalizado en España no solamente en las empresas, sino también en la Administración, y yo diría que incluso en los equipos de fútbol, que nos van a la quiebra.

Hemos intentado que la Escuela de Organización Industrial sea un instrumento de Política Industrial, pero que además tenga otra característica, y es que sea competitiva; precisamente uno de los ámbitos donde se puede competir es en el de la formación de directivos de empresas.

Hay empresas de formación, hay escuelas del sector privado que están ofreciendo servicios de formación. Nosotros creemos que la oferta hoy en España es insuficiente, que hay un vacío, y por eso pensamos que el sector público tiene un campo que cubrir en la formación, pero queremos competir con el sector privado, y queremos que nuestros estándares sean equivalentes y competitivos con los del sector privado.

8

Yo diría más: creo que el objetivo que tiene el Ministerio de Industria con respecto a la Escuela de Organización Industrial es que sus cursos sean homologables con los cursos de las escuelas más avanzadas de Europa. Este es un objetivo todavía no alcanzado, pero nuestros esfuerzos van dirigidos en ese sentido.

Y ahora, con respecto al conferenciante:

Yo creo que José Borrel no necesita presentación.

Es un político español suficientemente conocido, que algunas veces puede resultar polémico. Polémico porque creo que es uno de los políticos que está haciendo algo, que está transformando la realidad de este país en el ámbito sobre el que tiene competencias, y como está transformando la realidad española, por eso es un hombre polémico, cuyas opiniones son muy valoradas.

Se discute lo que dice porque, repito, está ejerciendo de político, y subrayo mucho la palabra político porque muchas veces se piensa que la labor de Pepe Borrel es una labor de técnico, y no es así; es una labor fundamentalmente de político, porque el trabajo difícil que está haciendo en relación con el ámbito fiscal, en relación con el ámbito del gasto público, sólo se puede hacer con una clara definición de modelo político que le lleva a actuar con decisión, y que le lleva a actuar muchas veces en contra de lo que resultaría más cómodo, que es no enfrentarse a ciertos sectores de «poder» que existen en España cómodamente instalados y prefieren que la situación siga como está.

Y porque precisamente una de las ventajas que tiene el ser político es que uno solamente tiene que estar un cierto tiempo en un concreto puesto, Pepe Borrel creo que refuerza esa condición de político con otra especialmente relevante en él: Que es un gestor de primera magnitud, un hombre que ha sido capaz de introducir unos métodos, unos mecanismos, unos sistemas de gestión, una labor de reforma y de consolidación de la gestión, en el Ministerio de Hacienda, que quedarán, me atrevo a decir, como pauta para futuras generaciones.

Como lo importante hoy es escuchar lo que nos tiene que decir Pepe Borrel, sin extenderme más le cedo la palabra.

Muchas gracias por tu presencia aquí hoy.

9



Excmo. Sr. D. José Borrell Fontelles, Secretario de Estado del Ministerio de Economía y Hacienda.

2

Extracto de la lección inaugural

10 Hacia una nueva concepción del control del gasto público

EL ordenamiento jurídico español configura a la Administración Pública como un conjunto de órganos que no tiene poderes soberanos, su legitimidad no deriva de sí misma sino de potestades que externamente se le atribuyen. La Administración no está integrada por órganos soberanos, sino por órganos cuya soberanía, autoridad y poder son concedidos por otros órganos supremos del Estado.

Tanto la doctrina más extendida como la jurisprudencia del Tribunal Supremo entienden que la Administración ha de actuar sometida a los contenidos del principio de legalidad de la actividad administrativa, que implican:

1.º El respeto absoluto al origen escalonado exigido por la jerarquía de las fuentes.

2.º La sumisión en los actos concretos de toda actividad administrativa a las disposiciones de carácter general previamente dictadas.

3.º Implica el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.

La legislación española tiene recogido el principio de legalidad en una pluralidad de preceptos integrantes de diferentes textos, como en la Constitución española, que consagra el principio de forma directa e indirecta, en las leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en la de Procedimiento Administrativo.

En relación con el principio de legalidad financiera debe señalarse que los órganos de gestión deben ajustarse a las mismas reglas que las contenidas en el principio de legalidad de la actividad administrativa, y por tanto implica que la actividad administrativa encaminada a la obtención y aplicación de recursos públicos se someta en todo momento al ordenamiento jurídico.

Los órganos competentes en materia de gasto público, al desarrollar su actuación administrativa de la que se deriven obligaciones para la Hacienda Pública, habrán de contar con la correspondiente cobertura presupuestaria, y deberá ser controlada su actuación, con carácter previo, por los correspondientes órganos de control interno.

Este control interno de legalidad se ha venido realizando sobre todos los actos de la Administración Pública de los que se derivaban efectos económicos, y el análisis previo de cumplimiento de legalidad se extendía hasta la aplicación minuciosa y detallada de todos los preceptos legales aplicables a un acto determinado.

Con la transformación sufrida por la Administración del Estado durante los últimos años, este control de legalidad formal, con carácter previo y ejercido acto a acto, no da una respuesta adecuada a una situación caracterizada por la abundancia de actos en masa y una progresiva descentralización de la actividad económico-financiera.

En estas circunstancias, la función interventora se convierte en reiterativa, pierde calidad y rigor y puede suponer un entorpecimiento de la necesaria agilidad de los procesos de gestión administrativa. Además, la información así obtenida no proporciona datos de conjunto que sirvan para la adopción, en su caso, de medidas correctoras en los circuitos de gestión.

Tratando de dar una solución a estos problemas, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984 autorizó que la función interventora establecida en los artículos 16, 92 y siguientes de la Ley General Presupuestaria se realizaría no sobre la totalidad de los actos, documentos y expedientes sometidos a examen, sino sobre una muestra representativa de los mismos.

En los tres años siguientes, las técnicas de muestreo aplicadas al ejercicio de la función interventora se han extendido a la totalidad de los departamentos ministeriales y a los organismos autónomos de mayor importancia. Sin embargo, y a pesar de la relevancia de las modificaciones introducidas en los sistemas de control en los últimos años, no se ha conseguido plenamente imbricarlo en la gestión de forma que la información deducida del mismo alimente el proceso de toma de decisiones, evitando las desviaciones respecto de los principios y objetivos que deben guiar la actuación de un Estado moderno al servicio de los ciudadanos.

En efecto, la Constitución española señala como principios básicos a los que debe sujetarse la actuación administrativa, los de legalidad, eficacia y economía.

Para el aseguramiento de dichos principios y evitar contradicciones en el cumplimiento de los mismos, la Administración ha de dotarse de un conjunto de normas, procedimientos y controles, tanto internos como externos, que permitan su consecución.

Sin embargo, en nuestra Administración se da hoy en día un conflicto entre los objetivos de legalidad, eficiencia y eficacia, conflicto que alcanza tanto a la gestión como al control.

Centrándose en el control de legalidad formal realizado con carácter previo, nos encontramos en su ejercicio ante la siguiente situación:

a) Como se sabe, la función interventora consiste en la verificación de que los actos, documentos y expedientes con trascendencia económica tramitados por la Administración del Estado y sus organismos autónomos, cumplen la totalidad de los requisitos señalados para los mismos en la normativa vigente.

De detectarse el incumplimiento de cualquiera de dichos requisitos se produce el correspondiente informe o reparo, singularizado para un expediente concreto y sobre el conjunto de los tramitados en caso de haber aplicado muestreo. Este reparo suspende y paraliza la tramitación de los expedientes hasta que es solventado.

b) La normativa vigente hoy en día es excesivamente prolija en un doble sentido:

— Su dispersión en multitud de leyes, decretos, órdenes ministeriales y disposiciones de inferior rango. Ello dificulta su conocimiento y, por tanto, su cumplimiento.

— El contener, junto a principios básicos de actuación, normas meramente procedimentales e incluso formales que se exigen con igual rigor.

Ello suele conducir a su incumplimiento (en el mejor de los casos) o a ineficiencias en la gestión, dado que resulta prácticamente imposible que normas procedimentales dictadas con carácter general puedan ser adecuadas para todas y cada una de las entidades y situaciones que conforman la Administración actual.

Paralelamente, este hecho desanima la formulación en cada una de estas entidades de procedimientos y sistemas de control interno específicos y ajustados a su realidad, por cuanto fácilmente entrarían en contradicción con normas de rango superior.

- c) Como consecuencia de lo anterior, la intervención, en el ejercicio de sus funciones, se encuentra con la siguiente paradoja:
- A través de la función interventora, tiene que paralizar la tramitación de expedientes por el incumplimiento de requisitos procedimentales y no esenciales.
 - A través de controles financieros, y específicamente de las auditorías de procedimiento, tiene que poner en evidencia las ineficiencias que en ocasiones se producen precisamente por el cumplimiento de dichos requisitos, y propugnar su modificación.

La situación ha mejorado con la aplicación de técnicas de muestreo al ejercicio de la función interventora, ganando en agilidad y calidad. No obstante, no podemos olvidar que el muestreo no es sino una técnica que no ha modificado la función interventora en cuyo ejercicio se aplica, por lo que siguen produciéndose las deficiencias inherentes a la misma y que se han concretado anteriormente:

- Falta de agilidad en razón al carácter previo de este tipo de control.
- Pérdida de eficiencia y eficacia en el control al seguirse verificando en este examen previo el cumplimiento de multiplicidad de requisitos de carácter formal y procedimental.
- Pérdida de eficiencia y eficacia en la gestión al no existir ningún tipo de graduación en la importancia de los requisitos exigidos.

A todo ello habría que añadir la dificultad de garantizar, debido a la multiplicidad de normas y a la gran dispersión de las unidades de gestión, que para un mismo tipo de expediente se exijan y se verifiquen en cualquier entidad los mismos requisitos.

Esta situación del control de legalidad, que aún hoy, a pesar del impulso dado en los últimos años al control de carácter financiero, es el eje fundamental sobre el que descansa el control interno del Sector Público, hace que se produzca una total disociación entre la gestión y el control de la misma.

Esto no quiere decir que se deban confundir ambos, control y gestión, pero sí se hace patente que nuestro sistema de control está excesivamente separado del proceso de gestión.

El gestor no ve en el control un elemento que le ayude a mejorar su actuación, sino, por el contrario, un obstáculo a sortear en demasiadas ocasiones.

Nuestra Administración asigna recursos por una parte, controlando el uso que de ellos se hace por otra, sin existir conexión entre ambos procesos, por lo que no se produce el necesario retorno de la información que permita mejorar la asignación en base a la información obtenida en la fase de control.

Consecuencia inmediata es que la presupuestación se realiza sin conocer la información que puede y debe facilitar el control, control que, por tanto, ha de ejercerse sobre presupuestos que no pueden ocasionar más que problemas de ejecución, dado que han sido diseñados sin tener en cuenta las exigencias que su aplicación iba a inducir sobre ellos.

¿Cuál es la razón por la que se ha generado y perpetuado esta situación? Sin duda, la permanencia en nuestra Sociedad de la vieja filosofía, que consideraba al Estado un mal administrador en sí mismo, está en el origen del problema. La consecuencia inmediata de esta postura, de esta visión del Estado, era considerar el gasto público como un mal necesario ante el que sólo era posible adoptar un criterio: reducir su cuantía para, de esa forma, limitar el «despilfarro» de recursos.

En la situación actual del Sector Público, con una participación significativa en la actividad económica que no es posible cuestionar, en la que el gasto público utiliza un volumen importante de los recursos nacionales escasos, es urgente pasar del «gasto» a la «gestión», de la simple aplicación burocrática de normas y reglamentos a la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Es preciso instrumentar un mecanismo de información de retorno por medio del cual el control juzgue la gestión e informe a la vez al propio gestor de cuáles son las deficiencias en las que está incurriendo; asimismo, debe informar al órgano que asigne los recursos sobre cuáles deben ser las posibilidades de los diferentes órganos gestores.

Hay que avanzar hacia un sistema de toma de decisiones con plena asunción de riesgos y responsabilidades, sin la coartada, intelectual o burocrática, que representa el que esta decisión haya sido previamente fiscalizada por alguien.

Pero además es necesario flexibilizar la organización de las unidades administrativas: no se pueden pedir cuentas a los gestores si no se les da al mismo tiempo la libertad de organizarse adecuadamente a la función que se les ha encomendado.

Y una vez lograda una gestión basada en criterios de eficacia y de oportunidad, podrá existir un control de eficacia o de oportunidad del gasto público. No se puede controlar lo que no existe: los actuales mecanismos de control «a priori» no pueden controlar por tanto una gestión; controlan actos aislados, sin una visión global del proceso.

Este es el elemento esencial para construir la administración del control del gasto: pasar de fiscalizar cada uno de los actos que en sí mismos son poco relevantes, a analizar y enjuiciar el conjunto de una gestión ejecutada por un responsable.

Y para ello hay que contar, ineludiblemente, con tres elementos:

- Que exista el responsable.
- Que este responsable tenga definido un conjunto de objetivos.
- Que esta gestión pueda controlarse porque existe la información que lo permita.

Y esto no podrá darse mientras que los Presupuestos Generales del Estado no especifiquen claramente cuál es la persona dentro de la organización de la Administración que asume la responsabilidad de la ejecución del gasto; mientras que no se definan cuáles son los objetivos, macroeconómicos y microeconómicos que se pretenden lograr con cada asignación de gasto; mientras que el sistema de información presupuestaria, económica y financiera no permita conocer el coste de funcionamiento de los servicios, de cada centro de coste singularizado, identificando los procesos productivos de bienes y servicios que instrumentamos.

En definitiva, es necesario que el Presupuesto defina previamente una red de programas y actividades, que se diseñe y aplique un sistema de contabilidad adecuada a las necesidades del gestor y que el órgano de control, a partir de esta información, pueda generar el necesario «feed-back» que permita una asignación más eficiente de los recursos en el siguiente período.

Como ya se ha indicado, para asegurar los principios constitucionales de legalidad y eficacia en la actividad financiera resulta necesario que el control se configure como un elemento dinámico de retroalimentación de los procesos de gestión-presupuestación que proporcione información puntal y adecuada para la toma de decisiones a dos niveles: micro y macroeconómico.

El primer tipo de información se debe generar a nivel descentralizado y cerca de los órganos de decisión, y debe contener, entre otros, información sobre:

- Las realizaciones presupuestarias y su comparación con el nivel de gestión previsto.
- La ejecución del programa de inversiones: análisis de coste-beneficio y su repercusión en la actividad financiera y con las prioridades definidas.

- Productividad, rendimiento, distribución y selección de efectivos.
- Planes provisionales de actividades: análisis de resultados, eficacia y eficiencia.
- Resultados, desviaciones y perspectivas a corto y medio plazo.
- Incidencia de las desviaciones en la gestión futura.
- Sistema de compras y contratación y su incidencia en los resultados.
- Interferencias producidas en los procesos de gestión por el cumplimiento de la normativa urgente.
- Resultados inter-programas.
- Gestión de tesorería recaudadora y su influencia en la agilidad de la gestión.

La cadencia con que se produzca esta información estará en función de las necesidades reales de la gestión y del sistema de presupuestación.

En relación con el segundo tipo de información, se desarrollará a nivel central y se identificará con la información estadística, que debe permitir, además de acercar la información a los órganos de decisión, analizar el comportamiento de los agentes que conforman el Sector Público. La referida información estadística se ha de complementar con informes económico-financieros que permitan un mejor conocimiento de la realidad económica de los referidos agentes, así como el impacto que las distintas políticas que ejecutan tienen en el conjunto de la economía (empleo, demanda agregada, déficit, etc.).

Instrumentar un mecanismo de información de retorno como el enunciado hace necesario definir e instaurar un sistema de control que juzgue la gestión sin que la entorpezca, que juzgue el presupuesto sin ignorar sus limitaciones.

El punto de vista fundamental del nuevo enfoque consiste en pasar definitivamente de un control extensivo de legalidad a un control que analice la gestión. Es necesario que la órbita de actuación del control se adecúe a las necesidades reales del proceso de gestión, de modo que se pueda considerar como un instrumento eficaz para la toma de decisiones que, sin perjuicio de que continúe garantizando el cumplimiento de la regularidad formal de la actividad financiera, se transforme en un instrumento impulsor de las modificaciones normativas que fueran necesarias para adecuar los sistemas y procedimientos de gestión a las exigencias del momento.

Para ello el control actual se debe desarrollar hacia un sistema integrado que permita garantizar no sólo la regularidad formal de la gestión, sino que ésta se desarrolle de acuerdo a criterios de racionalidad económica.

Para su desarrollo solamente es necesario la voluntad política de llevarlo a efecto. Constatación de esa voluntad la encontramos en el proyecto de Ley de Presupuestos para 1988, por la que se establecen unos mecanismos de control que no centran su atención exclusivamente en las actuaciones aisladas de la gestión sino en la gestión misma, y en el proyecto de Orden Ministerial que desarrolla la estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se viene a instrumentar un fortalecimiento de la intervención descentralizada en base a un esquema que permitirá que su actuación se realice paralelamente a la gestión, lo que permitirá, además de un mayor conocimiento del gestor y de la forma de gestionar, un mejor contraste de los resultados con las necesidades y objetivos que en cada caso persiga.

Antecedente indispensable a este nuevo enfoque, sin el cual sería difícil su concepción, ha sido el desarrollo y puesta en marcha de un nuevo Sistema de Información Contable en la Administración del Estado (SICOP) que permite:

- Acercar la información de gestión a los responsables de llevarla a cabo.
- Disponer de esa información tanto a nivel local como central, de manera que se favorezca la toma de decisiones en ese doble ámbito.

- Simplificar los procedimientos administrativos y contables.

De acuerdo con lo anterior, el esquema de control a nivel descentralizado se desarrollará en una doble vertiente: Control de la regularidad y control de la gestión financiera. De su aplicación debe obtenerse toda la información necesaria para favorecer que el Presupuesto sea un mecanismo adecuado de previsión y asignación de recursos y para que la gestión desarrolle su responsabilidad en aras de la eficacia. Así habrá de informar sobre:

- La incidencia real del cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.
- La normativa causante de disfunciones en la gestión.
- Resultados de la gestión de programas.
- Repercusiones de las desviaciones presupuestarias.
- Incidencia de las modificaciones presupuestarias.
- Necesidades financieras y de personal.

De acuerdo con lo anterior, el marco de referencia para la toma de decisiones se amplía y alimenta de forma constante, posibilitando la descentralización de la responsabilidad de la gestión en los órganos que realmente la ejercen, de manera que puedan inferir con sus decisiones en:

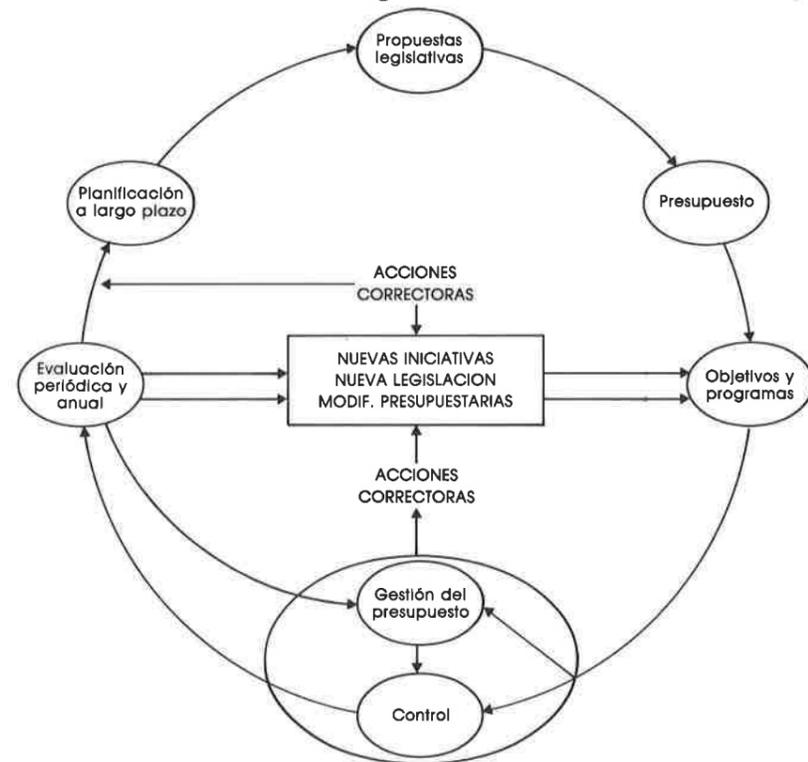
- La utilización más racional y eficiente de los recursos financieros, materiales y personales.
- Adaptar la legislación aplicable a la realidad de la gestión.
- Mejorar la organización de los sistemas administrativos.
- Efectuar revisiones periódicas del Presupuesto.
- Realizar previsiones presupuestarias más ajustadas.
- Mejorar procedimientos para el desarrollo de los presupuestos sucesivos.

El esquema de control preconizado favorece la aplicación de una filosofía de gestión que posibilitará que la dirección se desarrolle por objetivos de forma efectiva. Es evidente que el proceso de implantación no será

automático, pero posibilitará con su aplicación corregir los desajustes que existen en el proceso de planificación-presupuestación, gestión y control y sobre todo establecerá las condiciones suficientes para que el proceso vaya autocorrigiendo de forma dinámica los problemas que plantea la definición de los objetivos, la medición del coste-beneficio del ciclo óptimo de operación y de la concreción efectiva de los responsables.

El control así instituido se configura como el nexo de unión que cierra el círculo y sirve de bomba de retroalimentación continua que favorece a una mejora permanente del sistema y una jerarquización del proceso decisional.

**Nuevas perspectivas para la aplicación del control interno:
Sistema integrado de control**



- * Información sobre los resultados en términos de eficacia.
- * Identificación de desviaciones.
- * Detección de normativa inadecuada a los procesos de gestión, etc.

La finalidad básica del control de regularidad continuará siendo la de garantizar el cumplimiento de la legalidad en el ejercicio de la actividad económico-financiera, y se desarrollará a dos niveles de naturaleza y dificultad diferente, conforme con la propuesta que se incluye en el proyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el próximo ejercicio: Control fiscal previo y control posterior de cumplimiento. Este esquema se cierra con una tercera modalidad de control, la intervención material de la inversión.

El primero de los niveles a que nos venimos refiriendo, control fiscal previo, se caracteriza como un control presupuestario propiamente dicho que conlleva la verificación, en lo que a gastos u obligaciones se refiere, de los extremos siguientes:

- a) La existencia de crédito presupuesto y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer.
- b) Que las obligaciones o gastos se generan por órgano competente.
- c) Otros aspectos puntuales, que por su trascendencia en el procedimiento de gestión se considerase ineludible su verificación. (La amplitud de este tipo de comprobación puede variar según las características de los órganos gestores.)

Como podemos apreciar, este control presupuestario «a priori» se caracteriza, en general, por su simplicidad y rapidez e impide el nacimiento de obligaciones contrarias a la legislación financiera, lo que viene a garantizar fundamentalmente que la Administración no adquiera compromisos de gastos que podrían derivar en responsabilidad al ser considerados, si infringen la referida legislación, como actos nulos de pleno derecho. Actualmente, con la aplicación del muestreo «a priori», esta situación no está absolutamente garantizada.

El segundo nivel de control, control posterior de cumplimiento, tiene como objetivo fundamental comprobar la adecuación de la gestión del presupuesto al resto de las normas aplicables a dicha gestión, analizando las repercusiones que la aplicación correcta o incorrecta de los procedimientos determine en el proceso de gestión, así como las consecuencias que en cada caso se deriven. El ejercicio de este control se desarrollará paralelamente al control de la gestión financiera, por lo que los informes sobre los resultados que necesariamente han de emitirse se referirán no sólo a aspectos normativos sino también a aquellos otros que inciden más directamente en los resultados económicos de la gestión.

Una de las ventajas de esta nueva modalidad de control es el sinfín de posibilidades de adaptación a cualquier modalidad de gestión, que no impiden, sin embargo, la aplicación de la función interventora en toda su extensión y que favorecen la normalización de procedimientos, agilización de la gestión, la adopción de medidas correctoras, afinamiento continuo del sistema de control a aplicar en función de las peculiaridades de los órganos gestores y del tipo de gastos a gestionar y asimismo tiende a favorecer el mantenimiento de criterios uniformes.

Por lo que se refiere al control de la gestión financiera, variante del control financiero que se desarrollará en forma descentralizada, se puede tipificar como un elemento de control permanente que, en cada uno de los órganos gestores, proporcionará información puntual que deberá permitir que la gestión del presupuesto pueda guiarse de acuerdo a principios de buena gestión financiera.

Su aplicación se llevará a efecto desde una doble perspectiva: presupuestaria y operativa.

18 El control presupuestario se desarrollará con la misma cadencia que la gestión de los créditos. Su propósito fundamental será el de suministrar información oportuna, objetiva y en plazos razonables sobre la ejecución del presupuesto, a fin de fomentar una mejor administración de los recursos en todos los centros gestores.

Este control se efectuará básicamente según las siguientes modalidades:

- 1) Seguimiento de modificaciones presupuestarias.

Este tipo de control permite informar no sólo sobre si las modificaciones se efectúan atendiendo a criterios de legalidad sino si son oportunas y eficaces en consonancia con la filosofía presupuestaria.

- 2) Seguimiento de objetivos.

Este tipo de control pretende informar periódica, rápida y sistemáticamente sobre los resultados obtenidos, señalando los principales desajustes que se detecten, localizando responsables y permitiendo la adopción de decisiones oportunas para favorecer la consecución de objetivos.

Previa a su implantación práctica será necesario que los objetivos o sus indicadores se definan adecuadamente y no en términos generales o ambiguos. Asimismo será necesario dictar normas de procedimiento uniformes para la gestión de los presupuestos en lo que se refiere a programación de actividades, su seguimiento y modificaciones, etc.

Con independencia del control permanente de eficacia descrito anteriormente se desarrollará un control complementario «a posteriori», operativo, que permita profundizar en la gestión y evaluación de programas.

Su finalidad básica será la de suministrar información anual que sirva de antecedente a la formulación de los presupuestos de manera que estimule a encontrar soluciones alternativas para mejorar las previsiones que favorezcan una mejor planificación.

Por último, el control financiero viene a cerrar el arco que define al control interno en el ámbito del Sector Público estatal.

Su ámbito abarca tanto los ingresos como los gastos, tanto lo económico-financiero como lo legal, y constituye un tipo de control diferente a los señalados anteriormente, pero no contrapuesto, que afecta o puede afectar a la totalidad de los distintos entes que conforman la Administración Pública.

Las modalidades de auditoría que bajo este tipo de control pueden desarrollarse son muy amplias. Una breve enumeración da ejemplo de ello: Auditorías de cumplimiento, financieras, operativas, de contratos, de subvenciones, gestión, funcionales, etc.

La aplicación de esta modalidad de control corresponde a la Intervención General. Si bien su aplicación descentralizada por las intervenciones delegadas configura, como se ha enunciado anteriormente, un tipo especializado de control.

Hasta aquí se han expuesto lo que podríamos considerar las líneas elementales que orientan una nueva concepción del control interno en el Sector Público. Queda por último destacar que este nuevo enfoque en la administración del control precisa para llevarlo a la práctica, una vez sentadas las reformas normativas y organizacionales anteriormente enunciadas, de medios personales especializados suficientes que en la actualidad no se poseen. Por ello es obligado que su implantación se desarrolle paulatinamente de acuerdo a las prioridades que se establezcan. Las referidas prioridades atenderán a criterios de oportunidad y eficacia y estarán en función del valor añadido que aporten al objetivo último de alcanzar una asignación de recursos más eficaz.



Ilmo. Sr. D. Cristian Sala Bolado, Director de la E.O.I.

20 EN primer lugar quiero agradecer al Secretario de Estado de Hacienda su presencia y su esperanzadora lección inaugural en este acto de entrega de diplomas y de inauguración del curso académico 87-88. Es una gran satisfacción también saber que ha sido antiguo alumno y antiguo profesor de la Escuela.

A lo largo de los últimos tiempos me he encontrado con personalidades que, sin yo saberlo, me han dicho que habían sido antiguo alumno o antiguo profesor de la Escuela, lo cual es un acicate para todos y a mí me satisface muy especialmente.

Con respecto al contenido de tu lección inaugural, pues no podría estar más de acuerdo. Realmente yo creo que desde esta Escuela hemos tratado siempre de introducir este tipo de conceptos en nuestra propia formación a los empresarios y directivos de empresa: El concepto de riesgo aplicado a la gestión. Yo creo que muchos gestores de organismos de la Administración Pública soñamos con esta posibilidad de tomar la gestión como algo personal, como algo que no está siempre mediatizado por ciertos elementos que a veces son necesarios, pero que en muchos casos la entorpecen.

Como ya viene siendo tradición en estos actos, voy a dedicar unos minutos a comentar lo que ha sido el curso pasado para la Escuela.

En el plan a largo plazo de la EOI se fijaban unos objetivos centrados en unas áreas prioritarias de actuación:

- La formación de postgraduados jóvenes sin experiencia empresarial.
- La formación de directivos de empresa pública.
- La ampliación del ámbito geográfico de actuación de la Escuela hacia regiones del país especialmente desatendidas en nuestro campo de especialización.
- El apoyo a la introducción de nuevas tecnologías de la información en la empresa.
- El apoyo a la modernización de las administraciones públicas a través de la formación empresarial.

Estos cinco énfasis, no excluyentes de otras posibilidades, han tenido el curso pasado un claro reflejo en nuestra actividad.

Por lo que se refiere a la formación de postgraduados, hay que citar en primer lugar el Programa Máster en Dirección de Empresas, cuya segunda promoción se gradúa esta tarde con la entrega de sus respectivos diplomas. Dos promociones más, de 40 personas cada una, están todavía en fase de formación. Por los resultados de estas dos primeras promociones y, sobre todo, por la buena aceptación que están teniendo nuestros graduados entre las empresas, podemos decir que estamos ofreciendo una formación de calidad adecuada a nuestras necesidades. De momento para un número muy reducido de postgraduados, pero con posibilidades de ampliarlo dada la fuerte demanda que tenemos, y siempre y cuando contemos con las condiciones necesarias para incrementar nuestro claustro de profesores.

En esta misma línea de formación de postgraduados se realizaron 12 cursos de Introducción a la Gestión Empresarial, de un mes intensivo a pleno tiempo en diversas comunidades autónomas (Galicia, Extremadura, Castilla-León, Valencia, Murcia, Andalucía y Canarias). Estos cursos han sido patrocinados en la mayoría de los casos por los gobiernos autónomos correspondientes, con financiación mixta, interviniendo el Fondo Social Europeo.

Estos cursos han permitido que unos 400 postgraduados de esas comunidades hayan adquirido unos conocimientos y unas habilidades específicas que son el inicio de su carrera profesional en la empresa, de lo cual se han beneficiado lógicamente las pequeñas empresas de su región a las que se han incorporado al finalizar estos cursos.

Hemos cumplido también el objetivo de llevar la formación empresarial a lugares tradicionalmente desatendidos de nuestra geografía; de hecho el 40 por 100 de nuestras horas lectivas totales se han desarrollado fuera de Madrid, concentradas en los cursos de Introducción a la Gestión ya citados y en dos cursos más de Ingeniería Ambiental, realizados en Zaragoza y San Sebastián.

El curso pasado ha supuesto un récord en cuanto a nuestra actividad en el ámbito de los cursos de Ingeniería Ambiental que viene impartiendo la Escuela desde hace diez años, ya que junto a los cursos citados se realizó otro en Madrid, elevando a más de 120 los diplomados por la Escuela en esta especialidad el curso pasado.

Por lo que respecta a la formación de directivos de empresa pública, además de la realización del Curso de Desarrollo de Directivos para el grupo INI, realizado en Madrid y Manchester, en colaboración con la Manchester Business School, se han llevado a cabo también tres cursos de Gestión Empresarial para RENFE en el marco de un compromiso a tres años para la realización de más de 20 cursos de este tipo por los que pasarán todos los directivos de la empresa, en un ambicioso plan de actualización de conocimientos y habilidades de los cuadros directivos de la Red.

Con respecto a la introducción de nuevas tecnologías de la información en la empresa, creemos que estamos también cubriendo el objetivo propuesto y que, además de dos seminarios realizados sobre «Sistemas Expertos en la Empresa» y «Planificación y Decisiones Informáticas», lo más importante ha sido la extensión de la herramienta informática a prácticamente todos nuestros cursos en el contexto de su uso como apoyo a la toma de decisiones empresariales.

La última de las prioridades indicadas al inicio de mi intervención, y no por eso menos importante, se refiere al apoyo de la Escuela a la modernización de las administraciones públicas a través de la formación empresarial.

En este sentido se han venido realizando varias actividades con diversos ministerios y organismos. Unas para ofrecer nuestros conocimientos y experiencia sobre la empresa a funcionarios y técnicos que deben tomar decisiones sobre una parte de los administrados: Las propias empresas. Este es el caso del curso que hacemos para el Ministerio de Industria dirigido a los Ingenieros Industriales y de Minas de nueva incorporación, o el realizado para el Ministerio de Trabajo y la Federación de Municipios para los llamados Agentes de Desarrollo o, dicho de otra forma, animadores del desarrollo de iniciativas de empleo local.

Otras actividades se han centrado en la aplicación de enfoques y técnicas típicamente empresariales para mejorar la gestión de un organismo o una dirección general. Este es el caso de los seminarios realizados para la Dirección General de Infraestructura del Transporte sobre Variables-Clave de Resultados, Dirección por Objetivos o el seminario de Desarrollo y Dinámica de Grupos llevado a cabo el curso pasado.

Todo esto sin olvidar la realización de otras actividades para empresas y organismos privados.

Para completar esta perspectiva resumida de lo que ha sido nuestra actividad el curso pasado, quiero dar ahora un rápido repaso a las grandes cifras de la Escuela.

El curso pasado prácticamente doblamos la actividad con respecto al año anterior: en número de horas lectivas, hemos pasado de 2.800 a 5.400 horas.

Este fuerte aumento de actividad se ha producido fundamentalmente en los cursos de diseño específico.

En magnitudes económicas la Escuela ha incrementado sus ingresos propios en un 50 por 100 sobre el curso anterior, es decir, independientemente de la subvención del Estado, pasando de 93 a 140 millones de pesetas, cifra modesta en términos absolutos, pero tremendamente importante para nosotros. Piénsese que hace cuatro años la Escuela facturó 26 millones, es decir que se han quintuplicado los ingresos propios en cuatro años.

Este fuerte incremento de los ingresos propios y una política de contención del gasto corriente nos ha permitido afrontar, no sin grandes dificultades en muchos casos, una congelación e incluso una ligera disminución de la subvención corriente del Estado, que se ha movido en los últimos años alrededor de los 50 millones de pesetas.

Esto ha supuesto que en este momento nos estemos autofinanciando por encima del 70 por 100, cuando hace cuatro años este porcentaje era escasamente del 30 por 100.

Estos resultados en términos económicos, creo que muy brillantes, lógicamente no hubieran sido posible sin la entusiasta colaboración de un montón de personas que en muchos casos han aportado tiempo y esfuerzo por encima de las cotas normales de exigencia.

En especial, quiero agradecer públicamente el trabajo profesional y serio, callado la mayoría de las veces, de toda la plantilla de la Escuela, tanto la docente como la no docente, y que ha permitido absorber este importante crecimiento con un aumento muy moderado del gasto, cosa ciertamente poco común en nuestro entorno.

Utilizando un ratio muy empresarial, lo que ha sucedido es que se ha pasado de una facturación por persona de algo menos de un millón de pesetas hace cuatro años a 3,3 millones el curso pasado.

No puedo olvidar tampoco el agradecimiento a las empresas e instituciones que han colaborado en nuestros programas, ya sea ofreciéndose para recibir a los participantes del programa Máster en su período de prácticas, como a las que, con su actitud abierta, nos han permitido preparar material didáctico, casos, proyectos, etc.

En general, quiero agradecer también a todos nuestros clientes por haber depositado su confianza en nosotros, y a muchos profesionales que como profesores colaboradores han dedicado también buena parte su tiempo a la Escuela.

Sería faltar a la realidad terminar con una sensación de triunfalismo en la Escuela. Es necesario también mencionar los problemas que deben ser solucionados para mantener una trayectoria positiva de la misma.

En primer lugar debe decirse que la Escuela se ha sentido presionada por la necesidad de generar sus propios ingresos para hacer frente a una congelación de la subvención justo al inicio de una etapa de recuperación académica de gran trascendencia para su futuro. Se ha sabido hacer frente al problema pero con un coste importante en su capacidad de investigación y desarrollo.

A mi juicio, la Escuela debería en un futuro inmediato pasar a una etapa de capitalización académica, para poder seguir ofreciendo la calidad exigida a una institución como la EOI que aspira a mantener estándares de nivel europeo, como cualquier empresa o institución debe hacer en nuestro país en estos momentos.

Pero no nos engañemos, no es solamente una cuestión de voluntad, es sobre todo una cuestión de condiciones de viabilidad no sólo en términos económicos en general, sino en cuanto a la posibilidad de mantener y aumentar un claustro de profesores en plantilla con los adecuados estímulos e incentivos, todo ello en un entorno de apoyo explícito, decidido y mantenido al proyecto de la Escuela por parte de lo que podríamos llamar el «Empresario» de la Escuela, en este caso la Administración representada por el Ministerio de Industria y los de Economía y Hacienda y Administraciones Públicas como socios ineludibles en cualquier iniciativa de la Administración que suponga recursos económicos y humanos, como es el caso de la Escuela.

Si lo realizado en los últimos años se considera útil y positivo en una línea de aportación a la mejora de la calidad del management de nuestras empresas (recurso estratégico de primera magnitud para su competitividad), lo que desde aquí quisiera pedir es este apoyo convertido en soluciones concretas, cosa que, estoy seguro, vamos a obtener después de oído lo que aquí se ha dicho esta tarde.

Todo esto es pasado y futuro, pero aquí tenemos un presente muy esperanzador en estos nuevos diplomados de la Escuela a los que felicito y doy la enhorabuena por el esfuerzo realizado que hoy les es reconocido en este acto de entrega de diplomas al que vamos a proceder inmediatamente.

Muchas gracias.