# INFORMES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

**Esther Escolano Zamorano**
**Carmen Tejedo Moltó**

**Oficina de Control Interno**
**Universitat de València**

# AUDITORÍAS DE EFICACIA Y EFICIENCIA: INFORMES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

**RESUMEN:**

La nueva gestión pública trae consigo nuevos objetivos y formas de trabajo novedosas, que orientan así mismo el trabajo de los auditores, imprimiendo al mismo renovadas líneas de acción.

En este contexto, las unidades de control interno, insertas en la organización cuyos recursos y gestión analizan, valoran y controlan, están llamadas a jugar un papel importante, con el objetivo de agregar valor y mejorar las operaciones de la organización. De ahí que uno de sus ejes de actividad lo constituya la auditoría operativa, entendida como un tipo de evaluación desplegada en áreas estratégicas de la gestión, orientada a analizar y evaluar indicadores clave de la organización, en términos de eficiencia, eficacia y economía, contribuyendo así a fortalecer su desarrollo.

La auditoría de eficacia y eficiencia, en el contexto actual de reformas de las Administraciones Públicas, se presenta pues como un instrumento para la mejora continua de la gestión, y los auditores estamos llamados a asumir un rol relevante, contribuyendo desde nuestros cometidos a desarrollar una gestión pública de calidad, con un fuerte componente emprendedor, capaz de anticipar y gestionar el cambio en un entorno cada vez más competitivo.

La auditoría operativa, con una metodología y técnicas de trabajo cada vez más definidas y contrastadas, se encuentra actualmente en plena expansión, aunque la delimitación de *las*

*mejores prácticas* y el diseño de indicadores ad hoc todavía suponen retos importantes que los auditores habremos de abordar en nuestra tarea diaria.

Este es precisamente el propósito que persigue el presente trabajo, el presentar una experiencia desarrollada en la Universitat de València, en la línea apuntada, las *Auditorías de Eficacia y Eficiencia: Informes de Ejecución Presupuestaria*.

Los objetivos perseguidos con el diseño e implantación de esta práctica se orientan a proporcionar información clave para la dirección y gestión universitarias, con el propósito de contribuir a su mejora. Los resultados alcanzados con la misma se resumen en una mayor comprensión por parte de los responsables del gobierno, dirección y gestión universitaria de los datos, procesos y procedimientos relacionados con la gestión presupuestaria general y de cada una de las unidades.

La experiencia forma parte de las estrategias dirigidas a intensificar el papel de la auditoría en el sector público, optimizando lo que ello supone como oportunidad para reforzar la eficiencia en las organizaciones. Destacaríamos además el reconocimiento externo que la misma ha obtenido, ya que ha sido objeto de los siguientes premios:

- Premio del Consejo Social de la Universitat de València a la Gestión Universitaria.
- Inclusión de la misma en el *Observatorio Telescopi de Buenas Prácticas* de la Cátedra Unesco de Dirección y Gestión Universitaria de la Universitat Politécnica de Catalunya.
- Premio *Telescopi* a la Mejor Práctica, otorgado por la Cátedra Unesco de Dirección y Gestión Universitaria de la UPC.

## INTRODUCCIÓN.

La actividad de control interno de los entes públicos se orienta a una serie de objetivos que no sólo son de naturaleza diversa, sino que se van modificando al tiempo que lo hacen las propias concepciones sociales de la Administración pública en los diferentes países y periodos. La nueva gestión pública supone, por tanto, nuevos objetivos y formas de trabajo novedosas, que orientan así mismo el trabajo de los auditores internos, imprimiendo al mismo renovadas líneas de acción. Hoy en día es innegable que los auditores han asumido misiones y responsabilidades más amplias, en consonancia con la nueva cultura que va penetrando en el sector público y en el modelo de gestión, de suerte que han llegado a todas las áreas funcionales de la organización superando el estricto marco de lo que podría considerarse un control estrictamente financiero y de legalidad. Las nuevas tendencias en el funcionamiento de la Administración y, por tanto, también en la propia actividad de auditoría, enlazan con una concepción de la gestión como servicio e incluso, avanzando un paso más, la aparición de una gestión con un fuerte componente emprendedor, en el sentido de que de la misma se espera que se anticipe y gestione el cambio, en un entorno cada vez más competitivo.

Por otro lado, las unidades que llevan a cabo un control interno, comparten importantes objetivos con los órganos que realizan actividades de control externo, al tiempo que poseen otras características peculiares y únicas en su condición de unidades que forman parte de la organización cuyos recursos controlan.

Este es el caso de la Oficina de Control Interno de la Universitat de València, una unidad establecida en su seno y que se configura como un instrumento con que cuenta esta

organización para mejorar la gestión y para garantizar que ésta cumple las exigencias de transparencia, legalidad, eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.

A estos efectos, esta unidad lleva a cabo fundamentalmente tareas de auditoría interna, entendida como una actividad independiente y objetiva de asesoramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de la organización. Ayuda a la organización a cumplir sus objetivos, aportando un enfoque sistemático para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, de control y de gobierno.

## AUDITORÍAS DE EFICACIA Y EFICIENCIA: INFORMES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La experiencia que se presenta a lo largo de estas páginas se lleva a cabo en la UV, una Universidad histórica con un volumen presupuestario importante, y una estructura universitaria amplia, relativamente dispersa y compleja, como corresponde a una institución de conocimientos universalistas, con docencia e investigación en los cinco campos de conocimiento. En este contexto, un requisito imprescindible para la dirección y la gestión en las diversas áreas es el de la existencia o suficiencia y la calidad de la información.

Precisamente la práctica que aquí se presenta se sitúa en un contexto de insuficiencia de indicadores y datos concretos que informaran a los responsables de la gestión de la ejecución presupuestaria real, ya por falta de explotación de sus propios datos, como por la imposibilidad de acceso a datos ajenos, correspondientes a otras unidades de gestión. De ahí que esta experiencia se haya dirigido a solucionar ambas carencias, presentándose como una auditoría de la ejecución presupuestaria anual, tendente a procurar una información clave que

sirviera de base a una mayor planificación de la gestión económica y de la dirección en este ámbito, y con ello a la mejora de la misma, con una clara orientación a objetivos de consecución de mayores grados de calidad.

Por tanto, destacaríamos la trascendencia de su realización desde el punto de vista del valor que aporta a sus destinatarios, que no es otro que el de la información exhaustiva y elaborada, así como de la disponibilidad de indicadores claros, fiables y adecuados, como apoyo a la dirección universitaria. Esta práctica les dota de un caudal de información, presentada en un formato ágil y cómodo, que a los mismos les resultaría prácticamente imposible de obtener de otro modo. Los indicadores fundamentales de la ejecución presupuestaria anual, propios y para algunas cuestiones de otras unidades universitarias, proporcionan una base sólida sobre la que planificar, orientar, optimizar y mejorar la dirección y gestión universitaria.

Sin embargo, a la hora de situar esta práctica, la experiencia posee también un marco conceptual, ya que forma parte de las estrategias dirigidas a intensificar el papel de la auditoría en el sector público, optimizando o aprovechando lo que ello supone como oportunidad para reforzar la eficiencia en las organizaciones. Entendemos que la actividad de los auditores, fundamentalmente de los internos, debe hoy en día introducir en sus diversas actuaciones un componente operativo, que haga referencia a los resultados y al cumplimiento de los objetivos desde una perspectiva de eficacia y eficiencia, colaborando así en la calidad de la gestión universitaria. El proyecto que aquí presentamos creemos que constituye un exponente de buena práctica, que enlaza con la idea de la auditoría como herramienta de mejora continua, un valor cultural que resulta necesario introducir en las organizaciones.

Esta experiencia se inició en 2002 y en la actualidad se encuentra en plena aplicación y desarrollo. Se trata de una práctica consolidada, que ha sido objeto de mejora y perfeccionamiento paulatinos desde su implantación.

Los **objetivos** perseguidos con el diseño e implantación de esta experiencia tienen que ver con proporcionar información clave para la dirección y gestión universitarias, con el propósito claro de contribuir a su mejora. En concreto han sido los siguientes:

1. Hacer un análisis riguroso de los principales indicadores de ejecución presupuestaria de las diversas unidades de gestión de la Universidad.
2. Mostrar en particular los indicadores de gestión de gastos y de ingresos relativos a los fondos de investigación, por la importancia que los mismos poseen en la institución universitaria.
3. Proporcionar de forma clara una visión panorámica de la gestión presupuestaria anual, inexistente a nivel de Universidad hasta la aparición de estos Informes.
4. Ubicar las diversas unidades gestoras del presupuesto universitario en el contexto de la institución, ofreciendo una perspectiva a los diversos responsables académicos y administrativos y facilitándoles su comprensión, a través de su presentación y explicación personalizadas.
5. Lograr una mayor implicación de los responsables en el proceso de gestión presupuestaria, a través de una mayor comprensión de los procesos involucrados y un mayor conocimiento e información sobre los indicadores demostrativos de la misma.
6. Conseguir una mayor planificación de la gestión presupuestaria, dirigida a su mejora, a partir de los datos suministrados.

7. Generar cambios en la percepción de la labor auditora, poniendo de manifiesto la labor realizada, en positivo, rompiendo así de algún modo la tradicional desconfianza de las unidades gestoras hacia los órganos auditores. Esta concepción entronca además con nuestro carácter de órgano de control interno, inserto en la organización, que por ello persigue contribuir a la mejora en la gestión y a la consecución de mayores grados de excelencia de la Universidad.

Los **resultados esperados**, en relación con los objetivos anteriormente expuestos, se concretan en:

- Mayor comprensión por parte de los responsables del gobierno, dirección y gestión universitaria de los datos, procesos y procedimientos relacionados con la gestión presupuestaria.
- Conocimiento de los datos concretos de la ejecución presupuestaria anual de la unidad que dirigen, ubicándola en el contexto universitario. A un nivel más específico, conocimiento de los fondos de investigación de su Centro (Facultad, Escuela, departamentos de las mismas), Instituto, etc., de su origen, empleo y ejecución, volumen gestionado, etc.
- Transparencia en la gestión y manejo de fondos.
- Mejora en las decisiones de gobierno y dirección en materia económica, con base en una información completa y de calidad en la materia.
- Importante implicación de los dirigentes académicos y administrativos en la gestión de fondos públicos.
- Crear un clima de confianza de los gestores universitarios hacia los auditores internos.

**Informes de Ejecución Presupuestaria: ¿Qué son?**

Desde la puesta en marcha del sistema de información contable descentralizado, desde esta Oficina hemos venido realizando, una vez liquidado el presupuesto de cada anualidad, la explotación integral de los datos correspondientes a la gestión presupuestaria de todas las unidades descentralizadas de gasto de esta Universidad (Facultades –con sus correspondientes departamentos–, Institutos de Investigación, Unidades, Servicios y Órganos Estatutarios, etc.)

A través de dicha labor proporcionamos a las distintas unidades cifras relativas a los principales indicadores de la ejecución del presupuesto, datos que estimamos realmente interesantes para conocimiento de aquéllas en la medida en que no aparecen en ningún otro informe o documentación. Con carácter interno, la información proporcionada constituye una panorámica capaz de permitir apreciar la situación de los distintos departamentos o subunidades, su volumen de fondos ordinarios junto a aquellos destinados a la investigación, el destino de los créditos empleados, etc. Pero, además, en cada uno de los Informes se proporciona información correspondiente a otra serie de unidades, capaz de facilitar su ubicación tanto en el Campus correspondiente como en el conjunto de centros de tipología similar (Facultades, Escuelas, Institutos, Servicios…), un enfoque que, sin duda, permite la descripción comparativa de la unidad auditada. Los datos que contienen estimamos que son realmente interesantes para los equipos de gobierno y administradores de los Centros, y por tanto resultan indicadores de gestión extraordinariamente útiles para el conocimiento de su gestión económica, su ubicación en la Universidad, y por ello para la toma de decisiones en el gobierno y gestión económica.

Por ello, podrían destacarse como características definitorias de estos Informes:

- Mediante los mismos se lleva a cabo un análisis integral de las principales magnitudes e indicadores de gestión presupuestaria.

- Proporcionan información que no aparece en ningún otro informe ni documento.
- Ofrecen una panorámica anual de origen y empleo de recursos económicos de toda la Universidad; permiten la ubicación comparativa en el Campus geográfico, así como con las unidades de tipología similar.

**Destinatarios:**

Se realizan anualmente unos 43 informes, que abarcan:

- ✓ Facultades y Escuelas (con sus Departamentos).
- ✓ Institutos Universitarios de Investigación.
- ✓ Unidades de gestión de Campus.
- ✓ Bibliotecas.
- ✓ Servicios Estatutarios y Servicios Centrales.

**Periodo objeto del informe:**

La evaluación abarca la gestión presupuestaria anual, correspondiente a todos los fondos adscritos a las unidades auditadas.

De otro lado, la realización de estudios descriptivos del tipo contenido en dichos Informes a lo largo de una serie de años, desde el inicio o puesta en marcha de esta práctica, nos ha permitido, sin duda, llegar a conclusiones e identificar tendencias en materia presupuestaria del mayor interés, aquel que les otorga una más amplia perspectiva temporal.

**¿Qué información proporcionan?**

Tomando como ejemplo una Facultad o Escuela, y con referencia tanto a la Administración del Centro como a cada uno de los departamentos, se analizan las siguientes magnitudes:

- Presupuesto inicial, modificaciones presupuestarias, presupuesto definitivo.

- Fondos generales u ordinarios, fondos de investigación.
- Adscripción de los créditos de investigación a los distintos Departamentos.
- Gasto ejecutado: Universidad, Campus, unidades de tipología similar, unidad analizada.
- Grado de Ejecución presupuestaria.
- Número de expedientes de gasto: Indicador importante para el personal de administración y servicios, en cuanto que permite (conjugado con el montante presupuestario gestionado) formarse una idea bastante aproximada de la carga y complejidad de la gestión económica administrativa.
- Finalidad del gasto realizado.
- Ritmo de ejecución del presupuesto (con el desglose de operaciones corrientes y de capital y su ejecución mensual).
- Desglose de la finalidad de los créditos de investigación: La importancia que en la Universidad poseen los créditos de investigación, nos lleva a proporcionar en estos Informes una visión detallada de los mismos, presentando los gastos concretos que corren a cargo de dichos fondos (retribuciones de personal; equipamientos y programas informáticos; material fungible; dietas; libros y otras publicaciones; etc.).
- En la vertiente de los ingresos, datos referentes a sus diversos orígenes (Investigación contratada, con entidades públicas o privadas, empresas, etc.; convocatorias de investigación europeas, estatales, autonómicas; otros ingresos…).
- Evolución de las distintas variables presupuestarias en los últimos ejercicios

En definitiva, mediante este Informe tratamos de proporcionar a los responsables políticos y técnicos de la Unidad auditada una serie de datos con los que configurar una visión general del volumen de presupuesto gestionado por la misma, así como la composición de los fondos

y ubicación relativa en el Campus, la evolución de las principales variables presupuestarias, etc., en suma, calidad de la gestión desarrollada en esta vertiente desde la unidad.

**Procesos, procedimientos y metodologías empleados.**

En principio, habría que destacar dos fases en la implementación de la buena práctica a la que se está haciendo referencia:

**1.** **Fase previa** a la puesta en práctica de la misma: de **diseño de los informes**, que a su vez agruparía en su seno las actividades siguientes:

1.1) estudio de los datos presupuestarios de posible acceso a través de la información que posibilita el sistema de información contable.

1.2) selección de los indicadores más significativos en materia de ejecución presupuestaria para las distintas unidades de gestión de la universidad.

**2.** Una vez diseñados, tras el **inicio y puesta en marcha**, la buena práctica aquí presentada refleja un trabajo en equipo, desarrollado a través de las siguientes fases:

**2.1. Elaboración de los informes:**

**2.1.1) Preparación de los ficheros.**

**2.1.2) Selección y depuración de datos del sistema informático contable.**

**2.1.3) Realización de Gráficos y Tablas.**

**2.1.4) Incorporación de los datos obtenidos al texto del informe.**

**2.1.5) Impresión y encuadernación de los Informes.**

**2.2. Planificación y comunicación de la fecha de las visitas.**

**2.3. Presentación personalizada de los Informes a los máximos responsables de la unidad**: Este enfoque es importante para que el Informe sea comprendido en su totalidad,

consiguiendo así una mayor implicación de los destinatarios en la gestión presupuestaria de la unidad que dirigen, que como se recordará es uno de los objetivos de clave de esta práctica. Posteriormente el Informe es objeto de comunicación y publicidad a través de medios diversos: por ejemplo, en unos Centros se expone en la Junta de Centro; o bien se cuelga en la página web de la unidad, etc.

**2.4 Retroalimentación e incorporación de nuevas ideas a los Informes:** A partir de la experiencia de elaboración y exposición de los Informes, de la propia evolución de la gestión presupuestaria, así como de las peticiones y sugerencias de sus destinatarios, los Informes han ido evolucionando desde sus orígenes, incorporando nuevos apartados y modificándose ligeramente en su diseño, siempre con claros objetivos de mejora y perfeccionamiento de esta buena práctica. En este sentido, cada año registramos las novedades dignas de ser incluidas en los Informes, con el objetivo de tenerlas en cuenta en lo sucesivo.

**PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS.**

Los más relevantes serían los siguientes:

**1. Mayor y mejor información en los destinatarios:**

En términos generales se advierte en los responsables de la dirección y gestión universitarias destinatarios de estos Informes un conocimiento de las variables de ejecución presupuestaria de las unidades a cuyo frente se encuentran mucho mayor, que se percibe como resultado directo de la presentación de estos Informes y del desarrollo de esta práctica en el tiempo.

**2. Mayor nivel de implicación en la gestión presupuestaria:**

El poseer mayor conocimiento sobre la gestión presupuestaria de sus unidades, tiene como efecto directo una mayor implicación de los mismos, que sienten como algo más próximo.

**3. Una más adecuada planificación de la gestión económica**, que conduce a la toma de decisiones de gobierno y gestión más acertadas, y que puede producirse a partir del

conocimiento de los indicadores de gestión económica que estos Informes proporcionan. Un ejemplo lo constituye el ritmo de ejecución presupuestaria anual, a partir de cuyo conocimiento les resulta posible alterar el ritmo del gasto a su conveniencia; o el conocimiento del destino del gasto (corriente o de inversión), que también les permite tomar decisiones al respecto. Con ello pueden optimizar la utilización y destino de sus fondos.

**4. Mayor transparencia** en el uso de los fondos presupuestarios, a nivel de Universidad.

**5. Mejor conocimiento de los orígenes y del destino de los fondos de investigación** manejados por las distintas unidades auditadas, por partes de sus responsables.

**6. Mayor nivel de confianza y cercanía a la labor de auditoría interna** y a las personas que la realizan.

**7. Satisfacción en los destinatarios**; apoyo explícito a esta práctica, que se ha reflejado en cartas de felicitación, así como en el apoyo de los Decanos de los tres Campus universitarios a la Candidatura de esta práctica a la XIV Edición de los Premios Universidad-Sociedad del Consejo Social.

## FACTORES DE ÉXITO DE LA ACCIÓN.

A lo largo de su desarrollo, esta experiencia se ha revelado como una práctica exitosa, y en este sentido, creemos que son valores que contribuyen a su buena aceptación, los siguientes:

1. El valor de la información, dado que, por un lado, y como se ha expuesto, se partía de una situación de carencia, y el conocimiento de datos e indicadores es siempre algo deseable. Uno de los aspectos más positivos de dichos Informes es, por tanto, el valor de la información, constituida por datos desconocidos en unos casos, o a los cuales no podrían tener acceso las unidades destinatarias. Por otro lado, el día a día de la gestión impide la visión panorámica de la gestión económica de la propia unidad, y todavía en menor grado, la de la propia

Universidad. De ahí que, de un lado, estos Informes aporten datos novedosos, y de otro que organicen la información de gestión económica de forma coherente y sistemática. La información es un paso previo a la identificación de áreas susceptibles de mejora y a cualquier práctica orientada hacia la misma.

2. La presentación verbal y personalizada en una reunión de estos Informes es un hecho que sin duda ha contribuido a su éxito, dado que de ese modo el Informe se desgrana y se explica, lo que evita el esfuerzo de leerlo, el mayor tiempo que se invertiría en ello, y la eventualidad de que algún dato no se comprendiera adecuadamente. Por otro lado, los comentarios y la puesta en común de los presentes en la reunión de exposición, resultan siempre positivos.

3. Refuerzo a la labor de gestión: El hecho de que a través de esos Informes se destaque, en positivo, la gestión realizada, pone de manifiesto la labor del personal de administración y servicios en materia de gestión económica, lo que contribuye a la apreciación de estos Informes por su protagonistas, al tiempo que resulta del mayor interés el que dicha labor sea conocida y apreciada por los responsables académicos.

**PROBLEMAS ENFRENTADOS EN LA REALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD.**

Cualquier práctica auditora novedosa trae indudablemente consigo en su implantación determinadas reacciones en los destinatarios. En este sentido, algunas de ellas han sido las siguientes:

1. Una incidencia en la puesta en práctica de la experiencia, es la necesidad de ir adecuando el diseño y contenido de estos Informes a las nuevas estructuras de gestión presupuestaria que van apareciendo en la Universidad, en un contexto cambiante.

2. En los inicios de esta práctica, y en ocasiones aún hoy en día, cuando presentamos un Informe a un responsable nuevo en el cargo, el anuncio de nuestra visita genera en alguna ocasión inquietud, ante el desconocimiento del significado de dichos Informes. Este es un problema que suele desaparecer cuando se conoce la naturaleza del Informe y de su contenido.

3. En muy contados casos, sobre todo en unidades que gestionan un volumen muy bajo de fondos anual, puede detectarse desinterés en algunos responsables universitarios, que suele ser mayor cuanto menos implicados se encuentran personalmente en la gestión presupuestaria.

**BALANCE.**

La experiencia aquí descrita, una buena práctica dirigida a la consecución de mayores niveles de eficacia y eficiencia en las organizaciones, se ha revelado como una herramienta interesante a través de la cual los auditores podemos contribuir al logro de la calidad en la gestión, en este caso en la Administración universitaria, lo que se advierte mediante la buena aceptación y, en ocasiones, hasta demanda de los mismos por parte de sus destinatarios, así como por el reconocimiento externo e interno que los mismos han obtenido, fundamentalmente de los órganos de dirección y gobierno. Con esta experiencia participamos además, como órganos de control, en la nueva cultura de la administración pública, con el objetivo de lograr los mayores niveles de excelencia.