

# Tema 10 CEG.

## EL CG EN DIFERENTES CONTEXTOS

### 10.0. SECTOR PÚBLICO VS. SECTOR PRIVADO

#### 10.1. CONTROL INTERNO Y EXTERNO EN S. PÚBLICO

El presupuesto en el sector público

La Intervención General del Estado

#### 10.2. CONTROL DE GESTIÓN EN EL S. PÚBLICO.

#### 10.3. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

#### 10.4. EL C.G. EN EMPRESAS DESCENTRALIZADAS

## EL control en las OO. Públicas

- Control de gestión
  - Sector privado → criterio del empresario
  - Sector público → normas y leyes
- Complejidad del sector público
  - Organizativa (Diversidad de organismos)
  - Material (Diversidad de ámbitos)
- ¿Existe un modelo organizativo? → ¿Existe modelo de control?

<b>Sector Puramente Administrativo</b>	<b>Ministerios, Corp. Locales Organismos Autónomos Administrativos</b>	<b>AGENCIAS (AEAT)</b>
<b>Sector Intermedio</b>	<b>Entes Públicos Empresariales (Personalidad Jurídica Pública). CNMV, RTVE</b>	
<b>Sector Empresarial</b>	<b>Soc. Mercantiles: Estatales, Municipales</b>	

## El control en las OO. PP.

- **Sector puramente administrativo.**

- rígido marco de actuación
- exigencias del principio de legalidad en general y financiera en particular
- prevalencia del procedimiento sobre los resultados

- **Sector empresarial del sector público**

- Reconoce cierta "*autonomía*" del gestor
- importancia de los objetivos y resultados económicos.
- el presupuesto tiene un carácter estimativo y flexible,

**Casuística del estatuto particular de cada ente**

# Tema 10 CEG.

## EL CG EN DIFERENTES CONTEXTOS

10.0. SECTOR PÚBLICO VS. SECTOR PRIVADO

**10.1. CONTROL INTERNO Y EXTERNO EN S. PÚBLICO**

El presupuesto en el sector público

La Intervención General del Estado

10.2. CONTROL DE GESTIÓN EN EL S. PÚBLICO.

10.3. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

10.4. EL C.G. EN EMPRESAS DESCENTRALIZADAS

## El control en las organizaciones públicas

### Control Externo e Interno

<b>TRIBUNAL DE CUENTAS</b>	<b>INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Control externo: dependiente de las Cortes Generales.</li><li>• Control siempre <i>ex post</i>.</li><li>• Sobre todo el sector público (incluidas Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Control interno: órgano del Poder Ejecutivo.</li><li>• Control "previo" (función interventora) y "posterior" (Control financiero).</li><li>• Sólo el sector público <i>estatal</i> (Administración del Estado, Organismos, Empresas y Entes dependientes).</li></ul>

Años 1990 Control de Gestión: dependiente funcional y orgánicamente del núcleo de la organización

## El control en las organizaciones públicas

**Marco Normativo del Control en las OO.PP:  
Ley General Presupuestaria -Ley 47/2003-**

- **Clasificaciones del Control (1)**
  - **1. Criterio del sujeto que lo realiza:**
    - a) Control Interno: IGAE.
    - b) Control Externo: Tribunal de Cuentas y el Parlamento.
  - **2. Criterio del momento:**
    - a) Preventivo
    - b) Concomitante
    - c) Ulterior
  - **3. Criterio de la continuidad:**
    - a) Alternado
    - b) Sistemático
    - c) Periódico o eventual

## El control en las organizaciones públicas

### • **Clasificaciones del Control (2)**

- **4. *Por la forma de ejercer el control y su finalidad:***

- a) Control de legalidad
- b) Control económico-financiero
- c) Control de eficacia (cumplimiento de objetivos y coste)

- **5. *Por la materia objeto de control:***

- a) Control sobre ingresos
- b) Control sobre los gastos

## CONTROL EN LAS OO. PP.

- **El Presupuesto**
  - **Concepto**
  - **Importancia y trascendencia**
  - **Carácter plural**
    - **documento jurídico** que autoriza y vincula a las Administraciones para cumplir con las funciones decididas por la sociedad,
    - **técnica de gestión** más potente de la que disponen las administraciones públicas.
    - **garantía para los administrados**, por cuanto la actividad de la Administración se dirige hacia finalidades concretas y conocidas, y está sometida a control.

# CONTROL EN LAS OO. PP.

- ***El Presupuesto como técnica***
  - ***Ámbito privado*** → *Naturaleza orientativa*
  - ***Ámbito público*** → *Vinculante*
    - *Historia (S.XVIII, Estado de Derecho)*
    - *Justificación, jurídica y económica.*
    - ***Instrumento propio de la Hacienda Pública***
      - *Gestión de gastos e ingresos públicos*
      - *Política económica*
- ***Principios presupuestarios:***
  - ***Reglas que deben inspirar la formulación e implementación de los presupuestos.***
  - ***Han ido evolucionando***

CONTROL EN LAS OO. PP.  
El presupuesto

- ***Tres perspectivas ó conceptos del ppto.***
  - *Económica*
  - *Política*
  - *Jurídica*
- ***Perspectiva económica***
  - *Principal instrumento de política económica. Reasignación de recursos*
  - *Instrumento de racionalización y organización de la actividad financiera del SP*
  - *Reflejo del plan económico del grupo político dominante*

## CONTROL EN LAS OO. PP. El presupuesto

- ***Principios presupuestarios (1)***
  - ***Principios económicos clásicos***
    - *Limitación del gasto*
    - *Equilibrio presupuestario*
    - *Neutralidad impositiva*
    - *Autoliquidación de la deuda*
  - ***Principios políticos y jurídicos***
    - *Universalidad: totalidad de las acciones.*
    - *Unidad:*
    - *Especialidad:*
      - *para un determinado destino (cualitativa);*
      - *por un determinado importe (cuantitativa)*
      - *y para un período de tiempo determinado (temporal).*
    - *Vigencia determinada (anualidad)*
    - *Publicidad:*

CONTROL EN LAS OO. PP.  
El presupuesto

- **Principios presupuestarios (2)**
- **Principios contables: Traducción a la contabilidad de los principios políticos y jurídicos**
  - **Presupuesto bruto:** (Universalidad). Todas las partidas se consignarán en el presupuesto sin aumentos ni minoraciones.
  - **Unidad de caja:** (Unidad). Los ingresos y gastos deben realizarse a través de la misma caja. Se prohíben las cajas especiales.
  - **Especificación:**(Especialidad). Comprobación contable de los límites cualitativos y cuantitativos
  - **Ejercicio cerrado:** (Anualidad): Limitación a prorrogas contables de actuaciones presupuestarias vencidas.

## CONTROL EN LAS OO. PP.

- **Ciclo Presupuestario (4 fases)**
  - **Fase preparación y elaboración → ejecutivo**
    - 1. Fijación del objetivo de estabilidad
    - 2. Escenario presupuestario plurianual
    - 3. Anteproyectos parciales
    - 4. Anteproyecto global
  - **Fase aprobación → parlamento**
    - tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
    - prorroga
  - **Fase ejecución → ejecutivo**
    - 1. Aprobación del gasto.
    - 2. Compromiso de gasto.
    - 3. Reconocimiento de la obligación.
    - 4. Ordenación del pago.
    - 5. Pago material.
  - **y Fase de control → parlamento (Tribunal de Cuentas)**

TRES  
AÑOS

# El control en las organizaciones públicas

## El Control en la Ley General Presupuestaria

- Modalidades de control ejercido por la **IGAE**

- **Función interventora**

- Concomitante
- Prevalencia de la legalidad
- Carácter suspensivo

- **Control financiero permanente**

- Concomitante
- Prevalencia de la eficacia
- Parcialmente suspensivo ??

- **Auditoría pública.**

- A posteriori
- Prevalencia de la eficacia
- No suspensivo.



## El control en las organizaciones públicas

- La **función Interventora** es un control preventivo, y comprende:
  1. La fiscalización previa de los actos **autorizadores** → **A**
  2. La intervención del **reconocimiento** de las obligaciones y de la comprobación de la inversión → **D**
  3. La intervención formal de la **ordenación** del pago → **O**
  4. La intervención material del **pago** → **P**
- Se ejercita bajo dos modalidades
  - Intervención formal (**cumplimento normativo**)
  - Intervención material (**efectiva aplicación de los fondos**)
- Se ejercita con plena autonomía del órgano fiscalizado y desde doble óptica:
  - Pagos
  - Ingresos

# Tema 10 CEG.

## EL CG EN DIFERENTES CONTEXTOS

10.0. SECTOR PÚBLICO VS. SECTOR PRIVADO

10.1. CONTROL INTERNO Y EXTERNO EN S. PÚBLICO

El presupuesto en el sector público

La Intervención General del Estado

**10.2. CONTROL DE GESTIÓN EN EL S. PÚBLICO.**

10.3. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

10.4. EL C.G. EN EMPRESAS DESCENTRALIZADAS

## CONTROL DE GESTIÓN EN LAS OO. PP.

### ***CONTROL DE GESTIÓN es aquel que:***

- ***Se articula en el seno de una organización***
- ***Con la finalidad básica de INFORMAR***
- ***Sobre :***
  - ***la evolución de la actividad y resultados de cada organismo (ó estructura operativa)***
  - ***y del cumplimiento por éstos de las diferentes reglas -internas o externas- de comportamiento, contables o de buena gestión, que resulten aplicables.***
- ***Para: mejorar los resultados obtenidos***

**En España el Control de Gestión en el Sector Público tiene carácter optativo y surge en determinados organismos a partir de 1.990**

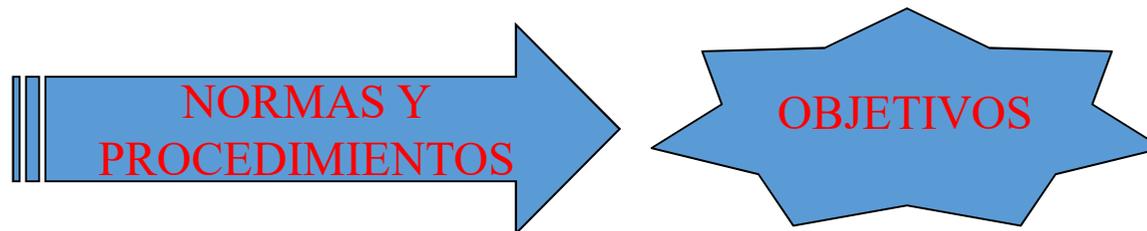
## CONTROL DE GESTIÓN EN LAS OO. PP.

### Abarca:

Control operativo (normas y procedimientos)

Control de gestión propiamente dicho (objetivos)

- El Control de gestión observa la organización en su conjunto y para ello se centrará en los factores claves requiriendo al efecto de un adecuado sistema de información
- **Objetivos** del control de gestión
  - Detectar e informar de desviaciones
  - Promover la mejora de la organización y su procesos.



## Características del Control de Gestión en las OOPP

- **Control institucional**: de la propia administración pública
- **Control interno**: impulsado por la propia dirección del organismo con el objetivo de mejorar la gestión.
- **Suministro de información y resultados**: desviaciones para alimentar toma de decisiones.
- **Objeto del control**:
  - De regularidad: normativo.
  - Operativo: de economía, eficiencia y eficacia.
  - Funcional y técnico: procesos, organización.
- **Metodología**: **indicadores, CMI y auditorias.**
- **Relaciones con otros órganos de control**: es un control “**voluntario**”, que ha de coordinarse con los otros “**obligatorios**”(presupuestario)

## ATRIBUTOS DESEABLES EN LA ACTUACIÓN PÚBLICA

*A considerar en la elaboración de los  
INDICADORES*



- a) Economía : precio, cantidad y calidad
- b) Eficacia : cumplimiento objetivos
- c) Eficiencia : outputs / inputs → benchmark
- d) Efectividad ó de impacto: población afectada
- e) Equidad : acceso de los menos favorecidos
- f) Excelencia : percepción ciudadanos
  - Comprensible, accesible, satisfaga expectativas, participativo
- g) Entorno : coordinado con movimientos sociales y actuaciones de otras organizaciones
- h) Sostenibilidad: mantenable en el tiempo

# CMI en el sector público

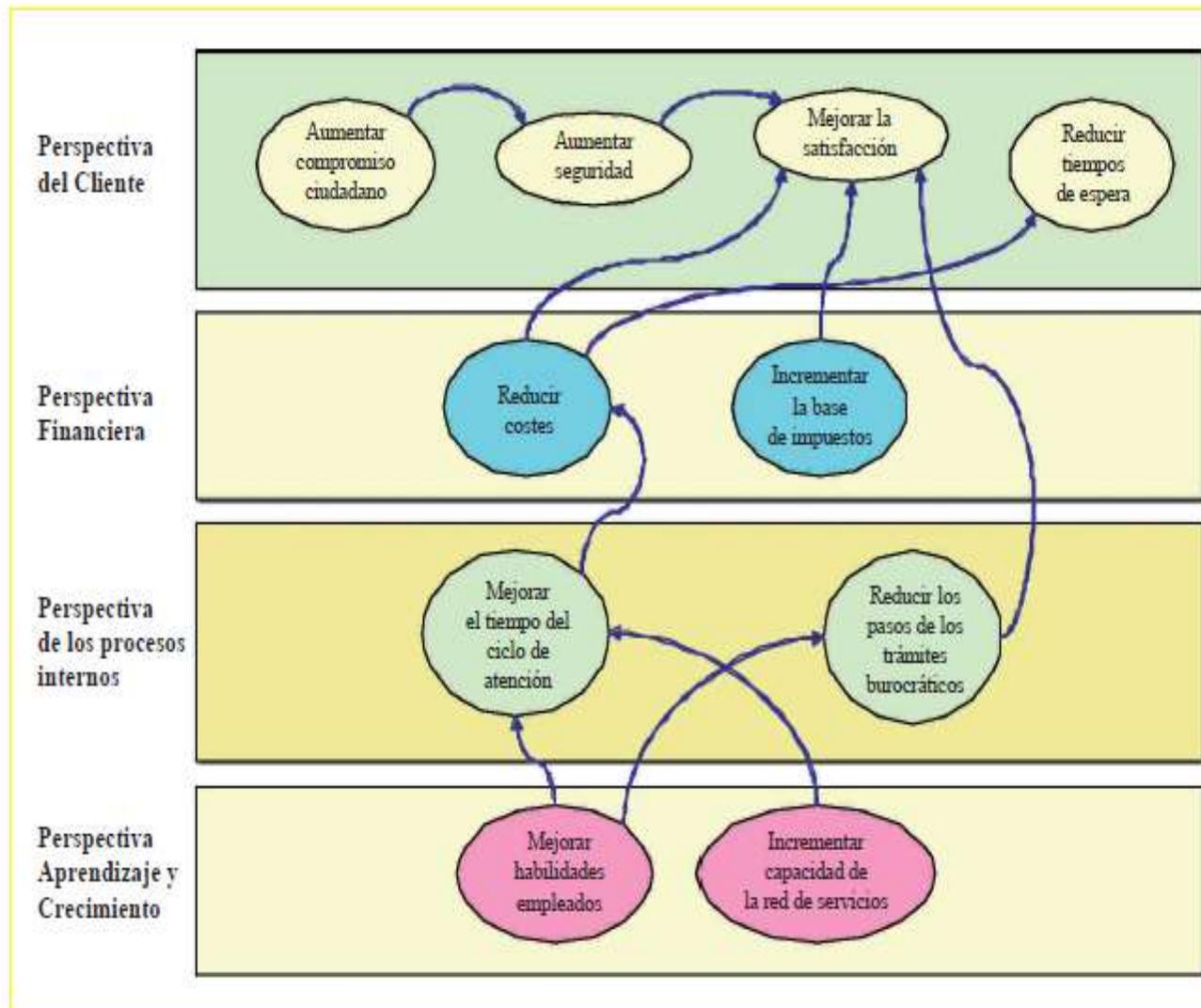


Figura 12.  
Mapa Estratégico para el  
sector público de un  
municipio<sup>7</sup>

# Tema 10 CEG.

## EL CG EN DIFERENTES CONTEXTOS

10.0. SECTOR PÚBLICO VS. SECTOR PRIVADO

10.1. CONTROL INTERNO Y EXTERNO EN S. PÚBLICO

El presupuesto en el sector público

La Intervención General del Estado

10.2. CONTROL DE GESTIÓN EN EL S. PÚBLICO.

**10.3. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**

10.4. EL C.G. EN EMPRESAS DESCENTRALIZADAS

# Presupuesto por programas

**(PPBS: Planing, Programing and Budgeting System).**

- **Historia**
  - **USA:**
    - *Dpto. Defensa MacNamara en 1961*
    - *Johnson en 1965 Nivel Federal*
  - **España:**
    - *Ley General Presupuestaria de 4 de Enero de 1977.*
    - *Presupuestos del año 1989*
- **Clasificación del gasto**
  - **Funcional:**
    - *Grandes líneas de actividad -pensiones, obras públicas, etc- que serán desagregadas en programas y efectuadas por los respectivos*
    - **Órganos (Ministerios, Departamentos, Delegaciones )**
  - **Económica**
    - *inversiones, personal y gasto corriente*
  - **Programas**
    - **Planes de actuación y objetivos**

# El presupuesto por programas

- **Constituye un proceso integrado de gestión, en el que se analiza la actividad administrativa en su totalidad, asignándose los recursos entre programas alternativos.**
- *Se origina en la **planificación estratégica** y su propósito final consiste en contribuir a la racionalización de las elecciones del sector público mediante la utilización de técnicas de análisis económico.*
- *Se pretende conocer el **desempeño de cada departamento** ministerial: resultados, actividades, medios y costes.*
- *Se unen los **procesos de elección política y de presupuestación,***
- *Configurando el presupuesto como un **instrumento para** planificar la política y mejorar **la asignación de los recursos.***

## El presupuesto por programas

- ***Elementos del Presupuesto por Programas***
  - ***a) Los objetivos de gasto.***
  - ***b) Los programas.***
    - ***Son combinaciones de medios identificables orientados al logro de un determinado objetivo a alcanzar por un centro de gestión.***
  - ***c) Los indicadores.***
  - ***d) Seguimiento y control.***
- ***El presupuesto por programas como instrumento de mejora del ciclo presupuestario***

# El presupuesto por programas

- **Fases**
  - **1ª Planificación**
    - *Establecimiento de metas y objetivos*
  - **2ª Programación**
    - *Elaboración de programas*
    - *Selección de programas .*
  - **3ª Asignación de los recursos precisos**
    - *Presupuestación*
  - **4ª Ejecución**
  - **5ª Control y evaluación**
- **Evaluación de programas**
  - *Actividad competitiva de comparación entre distintas alternativas*

# Tema 10 CEG.

## EL CG EN DIFERENTES CONTEXTOS

10.0. SECTOR PÚBLICO VS. SECTOR PRIVADO

10.1. CONTROL INTERNO Y EXTERNO EN S. PÚBLICO

El presupuesto en el sector público

La Intervención General del Estado

10.2. CONTROL DE GESTIÓN EN EL S. PÚBLICO.

10.3. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

**10.4. EL C.G. EN EMPRESAS DESCENTRALIZADAS**

# Descentralización: concepto y características

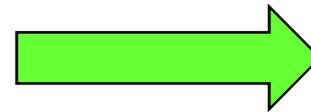
- Descentralizar: **dividir la organización entre distintos centros de responsabilidad**
- Motivos para descentralizar:
  - Crecimiento de la empresa
  - Adaptarse al mercado → flexibilidad
  - Alcanzar una gestión más eficiente
- Factores que influyen en el grado de descentralización:
  - Entorno
  - Diversificación
  - Información específica:
    - Conocimiento específico: costoso y difícil de transmitir.
    - Conocimiento general: barato y fácil de transmitir

## C.G. DE EE. DESCENTRALIZADAS

- **Proceso de Descentralización:**

- Se diseña la estructura y se definen las distintas unidades o centros de responsabilidad

- → funciones
- → facultades
- → recursos
- → jerarquía
- → mecanismos de coordinación
- → indicadores de control



## C.G. DE EE. DESCENTRALIZADAS

- El control se efectúa a través de los **resultados**
  - (el instrumento clave es la contabilidad de gestión), respecto a **tres aspectos clave**:
    - Responsabilidad financiera.
    - Indicadores de control para cada centro.
    - Sistemas de medición y precios de transferencia
- Clasificación de los **centro de responsabilidad** por criterio de facultades y resultado obtenido.
  - **Costes** (discrecionales ú operacionales).
  - **Ingresos** (ventas)
  - **Beneficios** (costes y ventas)
  - **Inversión** (retornos y rentabilidad)

## Figura 1. Diversificación y descentralización

		Mercados	
		Pocos	Muchos
Productos	Pocos	Baja descentralización	Descentralización* decisiones de producto
	Muchos	Descentralización* decisiones de producto	Alta descentralización

# C.G. DE EE. DESCENTRALIZADAS

## estructuras organizativas

- **Divisiones / Matricial**
  - Negocios diferenciados
  - Coordinados con resto de empresa con la que comparten recursos, tecnologías, estrategias, canales, imagen.
  - Descentralización en la actividad básica que origina la “división”.
- **Modelo Federal**
  - Las divisiones han ido evolucionando hasta ser cuasi empresas independientes
- **Red**
  - Relaciones tipo contractuales (outsourcing)
- **Holding Financiero**
  - Inversiones financieras coordinadas y sujetas a expectativas de retorno.