

# La ejecución y el control del presupuesto

**D**e las cuatro fases fundamentales del proceso presupuestario (programación, presupuestación, ejecución y control) las dos últimas (ejecución y control) van íntimamente unidas y cierran el ciclo presupuestario. Ambas tienen una gran importancia ya que la ejecución es la realización efectiva del presupuesto y con el seguimiento y control es como únicamente puede comprobarse el grado de consecución de los objetivos fijados en el presupuesto.

La ejecución del presupuesto se realiza en base a cinco fases administrativas que, secuencialmente, son:

*Aprobación del Gasto.* Decisión de realizar un gasto adoptada por la autoridad competente y para el que se reserva todo o parte de un crédito presupuestario. Se trata de una decisión de gastar que no implica a la Administración frente a terceros y que pone en marcha el proceso administrativo.

*Adjudicación definitiva.* Acto que vincula a la Administración frente a terceros para realizar un gasto concreto y de una cuantía determinada.

*Recepción.* El tercero que contrató con la Administración ha realizado la prestación y ésta debe proceder al pago de la misma. Esta fase supone que la Administración ha recibido bienes o servicios cuyo importe debe satisfacer.

*Propuesta de pago.* Documento que expide la Administración para cumplimentar la *Obligación* contraída. La *Propuesta* se cursa contra la Tesorería del Estado.

*Pago.* Cumplimiento del mandato de la fase anterior, es la última fase del proceso y provoca, normalmente, una salida de fondos del Tesoro.

Tradicionalmente, la Administración española ha mantenido el criterio de atribuir las facultades de ordenar gastos y pagos a distintas autoridades. Esta división está recogida en la Ley General Presupuestaria que atribuye las facultades de ordenar gastos al Gobierno, ministros y presidentes de Organismos Autónomos mientras que la de efectuar el pago de las obligaciones reconocidas se reserva al responsable del Tesoro Público. La facultad de ordenar gasto que tiene cada ministro esta delega-

da y/o desconcentrada en los distintos niveles orgánicos de su departamento, con objeto de que la gestión administrativa sea más ágil y directa.

En consecuencia, las primeras fases de la ejecución presupuestaria (la aprobación del gasto, la adjudicación definitiva, la recepción y la propuesta de pago) se realizan en el propio departamento ministerial, mientras que las relativas al pago, se ejecutan en el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda.

La ejecución presupuestaria, en cualquiera de las fases descritas, se tiene que plasmar en un documento contable cuyo formato y contenido, debe cumplir unas condiciones básicas

- \* Ser válido para registrar las operaciones de ejecución que se realicen
- \* Permitir el seguimiento de la ejecución
- \* Suministrar información y resultados que faciliten la elaboración de presupuestos de ejercicios sucesivos.

En la historia española más reciente sobre la estructura formal de los presupuestos del Estado, 1983 establece un hito importante. En ese año se realiza un considerable avance en el proceso de modernización presupuestaria, ya que se pasa de un sistema orgánico-administrativo de definición y asignación de recursos, a un sistema de presupuestación orientada por los objetivos que se quieren alcanzar, es decir, a un presupuesto por programas.

En el nuevo sistema aparecen los Centros Gestores de gastos identificados mediante una clasificación orgánica, que se perfilan como los auténticos responsables de la gestión. Se trata, en definitiva, de que cada Centro Gestor señale cuáles son los objetivos que se propone alcanzar mediante las actividades que defina, se haga responsable de su consecución y, para ello, se pongan a su disposición los medios económicos que precise.

## LA CONTABILIDAD, UN AYUDANTE PERFECTO

**A** lo largo del tiempo, los presupuestos no sólo han aumentado su cuantía y volumen sino también su amplitud y complejidad, por lo que su segui-



miento y control se convierte en una tarea de imposible realización si no se cuenta con apoyo informático y el auxilio de distintas herramientas. La principal de ellas es un sistema de contabilidad pública (SICOP) que permite, entre otras cosas, que los resultados derivados de la ejecución del presupuesto puedan analizarse a partir de los estados financieros obtenidos de las cuentas que dicho sistema utiliza.

La implantación del mismo supuso la configuración de un sistema único de información, adecuado para registrar la ejecución de los presupuestos generales del Estado, poniendo de manifiesto los resultados presupuestarios y posibilitando la realización de los controles de legalidad, financiero y de eficacia. En este nuevo sistema, quedan integradas las contabilidades financiera o externa, presupuestaria y analítica del Estado, aunque la realización de esta última, dada la complejidad de la misma, se ha aplazado.

## LA EJECUCION Y EL SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL EA

La ejecución y el seguimiento del presupuesto del Ejército del Aire se realiza mediante la aplicación de los principios generales de la Administración Pública ya descritos que, al adaptarse a las características del Ejército del Aire, configuran un procedimiento que, a grandes rasgos, se basa en:

La existencia de tres Servicios Presupuestarios: 20 - Mando de Personal (MAPER), 21 - Mando del Apoyo Logístico (MALOG) y 22 - Dirección de Asuntos Económicos (DAE), con las competencias y responsabilidades en materia de gestión presupuestaria que establece la legislación para estos organismos.

La IG 90-8, atribuye la responsabilidad de gestión y control de los subprogramas del EA a las Direcciones del mismo, bajo el criterio general de que cada una de ellas se responsabilice de un único subpro-

CUADRO 1  
COMPARACION FASES CONTRACTUAL Y FASE CONTABLE (SICOP)

FASE CONTRACTUAL	FASE CONTABLE	
APROBACION DEL GASTO	AUTORIZACION (A)	Decisión de realizar un gasto con cargo a un crédito presupuestario.
ADJUDICACION DEFINITIVA	DISPOSICION (D)	Compromiso de la administración frente a terceros para la realización de una obra o prestación de un servicio.
RECEPCION	OBLIGACION (O)	Obligación de efectuar el pago de la prestación realizada.
PROPUESTA DE PAGO	PROPUESTA DE PAGO (K)	Petición del centro gestor para que el tesoro abone la obligación contraída.
PAGO	---	Orden de la Dirección Gral. Tesoro para salida material de fondos.

Interesa destacar, de forma muy esquemática, que el SICOP funciona con unos documentos contables básicos que responden a conceptos concretos de las distintas fases de la tramitación de la contratación administrativa anteriormente descritos. (Cuadro 1). Estos documentos son:

**Autorización (A).** Operación contable que refleja el acto mediante el cual la Autoridad competente decide realizar un gasto con cargo a un crédito presupuestario.

**Disposición (D).** Operación contable que refleja el acto por el cual la autoridad competente acuerda o concierta la realización de obras, prestación de servicios, etc., previa contabilización de la fase A.

**Obligación (O).** Operación contable por la que se refleja en las cuentas de crédito exigibles al Estado el importe de la contraprestación realizada, una vez acreditada la misma y previa contabilización de las fases A y D.

**Propuesta de pago (K).** Operación contable que refleja la petición realizada por el responsable del centro gestor, previo reconocimiento de existencia de obligación de pagar, al Director General del Tesoro para que este ordene su pago.

grama, con la excepción del 211 A.2 (Funcionamiento) y del 214A.1 (Mantenimiento de Armamento y Material), que por sus características, se reparte entre cuatro Direcciones. Estas Direcciones tienen la consideración de Centros de Coste, vinculados a los SP's y, entre sus competencias, están la priorización de las actividades y la distribución de los recursos, velando por la correcta aplicación de los mismos. Igualmente las Direcciones responderán de la ejecución de los programas que tienen asignados ante los SP's, así como del seguimiento continuado que les permita corregir situaciones anómalas y las posibles desviaciones.

El presupuesto del EA se distribuye mediante el Orden de Desarrollo Especifico (ODE). Este documento interno del EA, que figura como Anexo en el Plan de Acción, es el tercer escalón del desarrollo presupuestario que se inicia en los Presupuestos Generales del Estado, de donde se deriva (a igual que en el resto de ministerios) la Orden de Desarrollo del Ministerio de Defensa y que, a su vez, se desdobra en las Ordenes de Desarrollo Especifico de los tres Cuarteles Generales y del Organismo Central. La ODE detalla al máximo nivel la distribución de los créditos a los Centros de Gastos (Unidades).



**CUADRO 2  
TIPOS DE CONTRO PRESUPUESTARIO**

INTERNO	Administrativo	* Intervención Gral. Administración del Estado (IGAE). * Intervenciones delegadas Ministerios. Contratar la legalidad y realización de todos los trámites administrativos de ejecución.
EXTERNO	Fiscalizador	* Tribunal de Cuentas del Reino Examen y comprobación Cuenta General Estado.
	Jurisdiccional	* Tribunal de Cuentas del Reino. Enjuiciamiento responsabilidad contable en que se pueda incurrir por manejo fondos públicos.
	Político	* Cortes Generales (Congreso y Senado). Aprobación Presupuestos Grales. del Estado. Aprobación modificaciones. Aprobación cuenta General del Estado. Comisiones, Investigación, Interpelaciones, Preguntas, Mociones y Proposiciones.
PROPOSITO	De legalidad	* Ajuste de la actividad financiera a la normativa vigente. Fiscalización previa. Intervención formal ordenación pago. Intervención material del pago. Intervención de la inversión.
	De eficiencia	* Uso racional en la administración de los recursos. Puede ser: Financiero. De eficacia. De auditoria.

Esta distribución se efectúa en base al reparto de los recursos realizadas por las Direcciones (Centros de Costes), en concordancia con los Servicios Presupuestario y con las normas y directrices dictadas por el JEMA y la DIGENECO.

La desconcentración en materia de contratación administrativa efectuada en el Ministerio de Defensa constituye en órganos de contratación del EA a los jefes del Estado Mayor, de los Mandos de Personal y del Apoyo Logístico, a los directores de Asuntos Económicos y de Servicios Técnicos y a los jefes de Región, Zona o Mando Aéreo. A su vez, estas autoridades han delegado parte de sus facultades, que llegan hasta los jefes de Unidades, con entidad de escuadrón o superior. Estas autoridades con facultades delegadas o desconcentradas inician el proceso de contratación. Las respectivas Secciones Económico-Administrativas (SEAs), realizan toda la documentación de los expedientes y las distintas fases de la contratación se van transformando en los correspondientes documentos de ejecución presupuestaria con cargo a los créditos distribuidos en la ODE.

El EA dispone de un sistema informático de contabilidad propio, con una estructura similar al SICOP. (En él se validan y contabilizan todos los documentos contables en el punto origen del gasto (SEAs) con anterioridad a su introducción en el SICOP). Este sistema complementa al SICOP con información específica del EA, como es la relativa a la distribución inicial de los créditos (documentos de Asignación Global de Créditos (AGC) y Certificado de Existencia de Crédito (CEC) que por ser de uso interno en el EA, no recoge el SICOP) y la relativa al seguimiento de la ejecución, desglosado hasta el mayor nivel de desagregación (Unidad).

En base a los datos que facilita el citado sistema contable se elaboran los informes de ejecución presupuestaria que tienen periodicidad mensual. En ellos se detalla la ejecución tanto a nivel de servicios presupuestario como de clasificación económica y tanto de Mando como de unidades, información que puede desagregarse hasta el máximo nivel.

Con este procedimiento se persigue varios objetivos:

Alcanzar una mejor ejecución presupuestaria, entendiendo ésta no sólo como el gasto del mayor porcentaje de las dotaciones, sino como la correcta aplicación de todas y cada una de las dotaciones a los conceptos de gasto para los que se habían previsto en las peticiones de recursos.

Realizar la ejecución en el tiempo correcto, evitando la concentración en el último tramo del ejercicio, lo que origina problemas de gestión administrativa y de legalidad del gasto. Para ello, el seguimiento continuado permite corregir desviaciones, efectuar la redistribución de los recursos y/o utilizar los proyectos en reserva.

Hacer frente a los recortes presupuestarios de forma que causen el menor perjuicio al EA, al permitir aplicar las disminuciones a los conceptos mas apropiados.

## EL CONTROL PRESUPUESTARIO Y SUS CLASES

Teniendo en cuenta que el presupuesto tiene dos vertientes, una de ingresos y otra de gastos y que los primeros se obtienen generalmente por vía impositiva, no es de extrañar que desde los primeros tiempos de la "ciencia" presupuestaria, se haya puesto especial interés en controlar como se realiza el gasto. En el desarrollo de las distintas teorías



hacendísticas, los sistemas de control han ido evolucionando al compás de la historia y, actualmente, la mayoría de ellos se sitúan en, el ámbito político, parlamentario y jurisdiccional.

El control es la fase que cierra el ciclo presupuestario y un concepto que, en general, evoca una idea bastante clara sobre su significado, aunque sea especialmente difícil concretar su definición. Lo que sí que está claro es que persigue, básicamente, un triple objetivo:

- \* Contrastar la legalidad y propiedad de la administración del presupuesto.

- \* Comprobar los niveles de eficacia alcanzados por la gestión concreta de los programas presupuestarios.

- \* Mostrar el grado en el que la ejecución de los programas han conseguido los fines previstos inicialmente.

Y de aquí ya se deducen algunas clases de control: el de *legalidad*, el de *eficacia* y el *financiero*. El primero, que tiene un claro carácter jurídico, es el más antiguo, conocido, estructurado y aplicado. Se trata de averiguar si lo realizado se ajusta a la normativa legal vigente. El segundo y el tercero, por el contrario, son de aplicación más reciente y en ellos predomina el matiz económico ya que lo que se pretende es comprobar si se han alcanzado los objetivos previstos y el funcionamiento de los organismos en el aspecto económico-financiero.

Ya tenemos, pues, lo que podría ser una primera clasificación del control en función de su *propósito*. El control de *legalidad*, en base a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria puede, a su vez, dividirse en *fiscalización previa* (o intervención crítica) que es la facultad de examinar, antes de que se dicte acuerdo, todo expediente o documento que contenga una propuesta de gasto para conocer si su contenido y tramitación se ajusta a las disposiciones legales. Esta facultad corresponde al interventor general de la Administración del Estado o a sus interventores delegados. La *Intervención formal de la ordenación del pago* es otra modalidad del control de legalidad que consiste en la fiscalización de todo acto de disposición de fondos públicos, como también lo son la *intervención material del pago* (verificar la salida material de fondos de las cajas del Tesoro Público) o la *intervención de la inversión* (comprobación de que las cantidades destinadas a obras, instalaciones o servicios han sido empleadas realmente en los mismos). Todos estos controles se encuadran dentro de la función interventora y son realizados por el Cuerpo de Intervención.

El control *financiero* trata de verificar el correcto funcionamiento económico y la eficiencia del organismo a través del análisis de su contabilidad y de su gestión, mientras con el control de *eficacia* lo que pretende es comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos señalados así como si existe la ade-

cuada relación costes-rendimiento. A estos controles se puede añadir el de *auditoría*, procedimiento recientemente incorporado a la Administración Pública, cuyo uso aun no se ha generalizado y con el que se pretende, en definitiva, someter a comprobaciones periódicas las operaciones presupuestarias de los organismos del Estado.

En otra sistematización de los tipos de control, podemos distinguir por quién lo realiza en control *interno* y *externo*. Como su propio nombre indica, el control *interno* es aquel que se ejerce dentro de la organización. Es un control administrativo, un autocontrol, que realizan las propias autoridades del ejecutivo encargadas de la administración de los recursos. Con él se pretende comprobar la correcta imputación del gasto al correspondiente concepto presupuestario así como asegurar la existencia de crédito y que todos los trámites administrativos están dentro de las normas legales, la mayoría de sus clases coinciden con el control de *legalidad* realizado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

El control *externo*, es el que se realiza fuera de la organización y tiene un claro protagonista: el Tribunal de Cuentas del Reino que es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público en general. El Tribunal realiza dos funciones, la fiscalizadora y la jurisdiccional que giran, principalmente, en torno a la Cuenta General del Estado, que comprende todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería realizadas por la Administración del Estado y sus organismos autónomos durante el ejercicio anual. Esta Cuenta, que forma cada año la Intervención General (IGAE) es examinada y comprobada por el Tribunal en virtud de su función fiscalizadora, es decir, se hace un control *fiscalizador* a posteriori, una vez concluido el ejercicio. El Tribunal de Cuentas realiza también un control *jurisdiccional* ya que le corresponde el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en la que hayan podido incurrir quienes manejan fondos públicos.

Hay otro tipo de control *externo*, de claro contenido político y realizado en base a la división de competencias entre los distintos poderes del Estado. que es el que realiza el *Parlamento*. Este control se inicia ya en la *confección del presupuesto* cuya propuesta, elaborada por el gobierno, tiene que ser aprobada por las Cortes-Generales y continua con el control de las *modificaciones presupuestarias*, que son igualmente aprobadas por las cámaras. Las figuras modificativas son normales en la actividad presupuestaria ya que el presupuesto, formulado en un momento concreto, es una realidad estática que se contrapone a una realidad dinámica: la acción de gobierno, y de ahí la justificación de estas modificaciones. El control *parlamentario* no solo se ejerce en el origen del presupuesto y sus modificaciones sino que también afecta a su realización, con



la aprobación de la *Cuenta General del Estado*, que resume contablemente la actuación gubernativa y que realiza el parlamento una vez fiscalizada por el Tribunal de Cuentas: (Cuadro 2)

Además, el control parlamentario comprende también otras actuaciones como las *comisiones de investigación*, las *interpelaciones y preguntas*, las *mociones* y las *proposiciones*. De todas ellas, las *interpelaciones y preguntas* son las más utilizadas habitualmente por diputados y senadores para controlar la actividad presupuestaria y de gestión del gobierno.

## BIBLIOGRAFIA

"Hacienda Pública. Introducción y Presupuesto" ENRIQUE FUENTES QUINTANA.

"Realidad y racionalidad en el control del Sector Público" SANTIAGO FUENTES VEGA.

"Ley General Presupuestaria (Texto Refundido)" R.D. Legislativo 1091/88, de 23 de septiembre.

Orden del Ministerio de Economía y Hacienda por la que se aprueban las Instrucciones de Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos del Estado (31 marzo 1986).

## CUADRO DE SIGLAS

AGC - Asignación Global de Crédito.  
 AGCEA - Agrupación del Cuartel General del Ejército del Aire.  
 CEC - Certificado de Existencia de Crédito.  
 DAE - Dirección de Asuntos Económicos.  
 DIGENECO - Dirección General de Asuntos Económicos.  
 EA - Ejército del Aire.  
 EMA - Estado Mayor del Aire.  
 EMA/DLO - División de Logística del EMA.  
 EMA/DPL - División de Planes del EMA.  
 IG - Instrucción General.  
 JEMA - Jefe del Estado Mayor del Aire.  
 LGP - Ley General Presupuestaria.  
 MALOG - Mando del Apoyo Logístico.  
 MAPER - Mando de Personal.  
 MINISDEF - Ministerio de Defensa.

ODE - Orden de Desarrollo Específico.  
 OFC - Objetivo de Fuerza Conjunto.  
 PEC - Plan Estratégico Conjunto.  
 PGDN - Plan General de Defensa Nacional.  
 PIB - Producto Interior Bruto.  
 PLANGEA - Plan General del Ejército del Aire.  
 PPIP - Plan Plurianual de Inversiones Públicas.  
 SAR - Servicio Aéreo de Rescate.  
 SEA's - Secciones Económico-Administrativas.  
 SEDEF - Secretario de Estado de Defensa.  
 SICOP - Sistema de Información Contable y Presupuestaria.  
 SPs - Servicios Presupuestarios.  
 SUPRE - Subdirección de Presupuestos, Programas y Seguimiento.  
 UCO's - Unidades, Centros y Organismos.



**CENSOLAR**

Centro de Estudios de la Energía Solar

## CONVOCATORIA DE BECAS

Para cursar, durante el año 1993-1994, y en régimen de enseñanza a distancia, los estudios conducentes a la obtención del Diploma de Proyectista-Instalador de Energía Solar (autorizado por el Ministerio de Educación y Ciencia, O.M. 26-III-82).

### REQUISITOS:

Poseer unos conocimientos técnicos previos de grado medio, valorándose otros niveles.

Los aspirantes, para obtener los impresos de solicitud, deben dirigirse a CENSOLAR, (Avda. República Argentina, 1, 41011-SEVILLA), indicando sus circunstancias personales, situación económica y motivo por el que se interesan por el tema de la Energía Solar, antes del 30 de abril del presente año.