

El pressupost orientat a resultats.

Principals components i aspectes clau

Anna Tarrach i Colls

Consultora per al sector públic*

1

Introducció

“La pressupostació és una tasca en contínua revisió dins del sector públic. El procés pressupostari no s’acaba de definir totalment perquè les persones que el gestionen no n’estan mai plenament satisfetes.” Amb aquestes paraules comença Allen Schick un dels seus articles de referència sobre el pressupost públic.¹

Els canvis i les noves tècniques i metodologies pressupostàries són, en efecte, un contínuum dins de la gestió pública. La pressupostació orientada a resultats ja té una llarga història de funcionament en algunes organitzacions públiques. Tanmateix, ha seguit diverses onades d’avanç i, a partir de la segona meitat dels anys noranta del segle passat, pren una nova embran-

zida, amb un grau d’implantació desigual entre els països avançats.

Fins i tot els països que presenten un grau d’implantació més alt es plantegen revisions periòdiques. Als Estats Units, per exemple, acaben d’aprovar una reformulació del model de gestió per resultats per a l’Administració del Govern federal. Pot ser que les persones que gestionen el pressupost no n’estiguin mai satisfetes, però sens dubte, el pressupost públic és una institució prou rellevant per fixar l’atenció d’acadèmics i de directius públics a la recerca de la millor manera d’assignar i gestionar els recursos públics, tot mantenint els requeriments d’estabilitat financera.

Les reformes pressupostàries porten el segell de l’època en què s’han originat i el revifament de l’interès pel pressupost per resultats (i en general, per la gestió per resultats), en els darrers anys, és el fruit combinat de les etapes de crisi econòmica i financera a mitjan anys noranta del segle passat en alguns països avançats i del gran desenvolupament de la societat del coneixement, no només des del punt de vista de les tecnologies

* Membre del Grup de Recerca en Lideratge i Innovació a la Gestió Pública (GLIGP, ESADE).

1. A. Schick (2001).

de la informació i la comunicació, sinó també des del de la demanda d'informació i coneixement dels directius, per poder gestionar millor, d'una banda, i de la ciutadania, per poder valorar de forma més adequada què s'està fent i què s'està aconseguint amb els recursos públics, de l'altra.

La Generalitat de Catalunya s'ha sumat fa pocs anys a la filosofia del pressupost per resultats. Fem servir el terme *filosofia* i no pas el terme *tècnica* per conceptualitzar-ho en un sentit més ampli i sistematitzat. Hi ha qui considera el pressupost per resultats, fins i tot, com un canvi de paradigma en el sentit que amplia l'horitzó estrictament financer dels pressupostos tradicionals amb la incorporació dels resultats.

La qüestió és que la introducció de la visió dels resultats en la gestió pública en una posició preferent significa, en efecte, un canvi important en la forma de fer del sector públic i en la forma de planificar, dissenyar i executar les seves polítiques. Per això, el pressupost per resultats acostuma a anar acompanyat d'altres reformes, com la gestió per resultats (de la qual el pressupost per resultats és un component) i els escenaris pressupostaris a mitjà termini.

En el camí de la implantació del pressupost per resultats han sorgit diverses qüestions i obstacles que n'alenteixen l'evolució i, fins i tot, en poden posar en perill l'èxit.

En aquest article s'aborda, en primer lloc, una breu conceptualització del pressupost per resultats i se n'esmenten els models i les formes que pot adoptar. En un segon apartat, es presenten alguns dels temes que es consideren importants per millorar el procés de pressupostació i s'assenyalen alguns exemples de l'experiència internacional.

En el camp del pressupost públic, tot i que la teoria desenvolupada en el món acadèmic és una referència obligada, cal practicar molt especialment l'observació activa del que es fa en altres organitzacions públiques i aprendre de les experiències de les administracions més avançades. Des de Catalunya, això pot significar estar atents a aquestes experiències i prendre com a referència allò que calgui, per adaptar-ho a la nostra realitat i cultura administrativa.

2

El pressupost orientat a resultats: components, models i mecanismes

La pressupostació per resultats es pot definir com el sistema de planificació, pressupostació i avaluació que relaciona els recursos que s'assignen amb els resultats que s'esperen obtenir (en termes de productes oferts i d'impactes aconseguits). És un mecanisme destinat a fer més estret el vincle entre el finançament de programes o intervencions públiques i el resultat que se n'obté a través de l'ús sistemàtic de la informació de resultats (també anomenada *informació d'acompliment*), amb l'objectiu de millorar l'eficiència, l'eficàcia i la transparència.

Els resultats no es defineixen exclusivament en termes dels impactes finals, sinó que s'estenen a tota la cadena de producció de valor públic. El terme *resultats* s'acostuma a assimilar als *outcomes* i impactes. Tanmateix, també hi ha un ampli sector en la literatura que inclou els *outputs* o productes i, fins i tot, les interaccions entre aquests components (eficiència, economia, eficàcia i qualitat). La idea de pressupost per resultats no significa només condicionar mecànicament les assignacions de recursos als resultats, pot referir-se, també, a tenir una discussió pressupostària que integra informació sobre resultats.

El pressupost per resultats no es concreta en un model únic, sinó que n'admet de diferents, segons la finalitat que es prioritzi, la forma en què s'estableixi la vinculació entre recursos i resultats i la informació de resultats en què es basi. El model més conegut és el pressupost estructurat per programes, però hi ha altres modalitats, com ara els pressupostos basats en metes d'acompliment (contractes programa o contractes de gestió) o el finançament per mitjà de fórmules directes (*formula-funding*).²

Un altra manera de plantejar els diferents models és fer-ho tenint en compte l'ús que es fa de la informació de resultats i el moment en què s'incorpora al

2. M. Robinson (2007).

Quadre 1

Models de pressupost per resultats		
Model	Objectiu	Informació utilitzada
Pressupost per programes	Millora de l'eficiència assignativa	Costos i beneficis dels programes
Pressupost basat en metes d'acompliment	Millora de l'eficiència tècnica i efectivitat	Metes de resultats (<i>outputs</i> i/o <i>outcomes</i> esperats)
Finançament per mitjà de fórmules	Millora de l'eficiència tècnica i efectivitat	Resultats actuals o estimats (normalment <i>outputs</i> , però a vegades <i>outcomes</i>)

Font: a partir d'M. Robinson (2007).

Quadre 2

Formes que pot adoptar el pressupost per resultats			
Formes	Explicació	Vinculació de la informació de resultats amb la presa de decisions	Exemples països
De presentació	No hi ha un mecanisme formal d'incorporació de la informació de resultats en el procés pressupostari (pot acompanyar a la documentació pressupostària o estar en altres documents del govern)	Sense vincle/dèbil	Dinamarca Suècia
D'informació de les decisions	La informació de resultats informa les assignacions pressupostàries juntament amb altra informació	Dèbil/vincle indirecte	Nova Zelanda Austràlia Regne Unit Canadà Estats Units
Directa	Vincles explícits i directes entre resultats i finançament (ús limitat a determinats sectors: educació, salut)	Forta/vincle directe	Països nòrdics Regne Unit Xile Nova Zelanda

Font: a partir de T. Curristine (2008).

pressupost. D'acord amb això, el model de pressupost per resultats pot adoptar diferents fórmules: de presentació, d'informació de les decisions o directa.

Un dels principals objectius del pressupost per resultats és l'eficiència, tant l'eficiència assignativa com l'operativa.³ Si bé tots els models esmentats persegueixen l'eficiència, en el cas del pressupost per programes es posa més èmfasi en l'eficiència assignativa, mentre que en els contractes programa i en les fórmules de finançament, l'accent es posa en l'eficiència operativa. A la pràctica, tanmateix, en una organització

conviu diferents fórmules de pressupostació per resultats, tot i que el pressupost per programes acostuma a ser un component de tots els models.

L'estructuració del pressupost per programes permet visualitzar els crèdits pressupostaris agrupats segons les finalitats de la despesa. En aquest sentit, un programa pressupostari estaria compost per un conjunt d'activitats, serveis i productes que consumeixen recursos per contribuir a assolir uns objectius polítics. Els objectius han de poder ser identificables i mesurables, i estar definits en termes dels problemes als quals es vol fer front i de la cobertura de les necessitats detectades. Aquests objectius, evidentment, han d'estar d'acord i ser coherents amb el pla o l'estratègia del govern. En efecte, la planificació estratègica i el pressupost són components integrats de la gestió per

3. Entenem per eficiència assignativa la distribució de recursos entre les prioritats del govern que tenen un impacte més gran, d'acord amb els objectius perseguits. L'eficiència tècnica o productiva consisteix a augmentar la producció d'un bé o servei sense fer servir més recursos, o bé a mantenir la producció d'un bé o servei amb menys recursos.

resultats. Mentre que els plans estratègics assenyalen l'orientació, el pressupost facilita els recursos per poder implantar els plans.

Un dels pilars en què se sustenta el pressupost per resultats, com en tots els components del cicle de gestió, són els sistemes d'informació i, més concretament, la informació de resultats. La informació de resultats es compon de dos elements fonamentals: els indicadors de resultats i l'avaluació.

Els indicadors de resultats o –per dir-ho de manera més completa– els indicadors d'acompliment han de poder mesurar els diferents components del cicle de gestió i del procés de producció de valor públic. D'altra banda, l'avaluació ha de permetre aprofundir en les relacions entre les accions públiques i els seus resultats (entre els components de l'anomenada teoria del canvi) i això facilitarà l'adopció de les accions amb un impacte més gran. També pot facilitar el coneixement del procés de producció pública des dels *inputs* fins als *outputs* i determinar la millor manera de produir béns i serveis amb el menor ús d'*inputs*.

El seguiment dels indicadors ha de permetre informar de l'assignació de recursos. La manera com s'estableix la vinculació entre recursos i resultats és una de les qüestions més difícils d'implantar i encara està en una fase incipient en els països que més tradició tenen en la implantació d'aquests models. És evident que atesa la complexitat de la mesura de l'actuació pública i la seva heterogeneïtat, els automatismes que vinculin resultats amb recursos no es poden aplicar de forma generalitzada i, per tant, caldrà atendre, pràcticament, cada cas i cada sector amb les seves particularitats.

Una primera fórmula de relació de recursos amb resultats l'obtenim a partir de la consideració dels *outputs*. Hi ha autors, com Allen Shick, que consideren que en el marc del pressupost per resultats cada euro de més s'hauria de poder justificar segons l'increment de producte que es genera. Hi ha un debat sobre si cal tenir en consideració els *outputs* o els *outcomes* a l'hora d'assignar recursos. És evident que la raó última de la intervenció pública cerca assolir uns determinats *outcomes* i aquests han de servir de guia permanent. Tan-

mateix, el control del gestor se situa de forma més clara en el camp productiu i, per tant, hi ha qui considera que aquest ha de ser el punt d'atenció prioritari en l'assignació pressupostària i que, en canvi, l'avaluació pública ens servirà per verificar si els béns i serveis produïts han obtingut els *outputs* desitjats. Si atenem l'assignació de recursos segons els *outputs*, cal tenir en compte que el vincle entre pressupost i resultats (en termes d'*output*) serà més fort quan els béns i serveis estiguin estandarditzats, ja que es pot vincular de forma directa l'assignació pressupostària amb el volum de béns o serveis produït.⁴ En canvi, quan els béns o serveis proveïts són heterogenis, la relació entre els recursos i els resultats és més dèbil, ja que el conjunt d'activitats que es requereixen per proveir un mateix servei varia expressament, ateses les característiques del client o del cas (els costos per unitat poden variar considerablement). En el cas que la demanda del servei o producte sigui incerta (per exemple, en serveis d'emergències) el finançament basat en els béns o serveis produïts no és adequat i cal buscar altres tipus d'indicadors, com ara la capacitat per proveir el servei amb uns criteris de qualitat determinats. Per tant, l'ús del cost unitari com a indicador rellevant en el pressupost per resultats per vincular recursos amb resultats no és generalitzable i caldrà acotar-lo als béns i serveis estandarditzables (educació i sanitat són alguns àmbits en què això es pot portar a terme amb una facilitat relativa).

En el sector públic, una bona part dels serveis, precisament, no compleix la característica d'homogeneïtat i, per tant, el repte és significatiu. Tanmateix, malgrat aquestes dificultats, cal avançar cap a la millora de la informació de resultats, tant pel que fa al desenvolupament d'indicadors com a la institucionalització de l'avaluació en tot el cicle de gestió. Cal, també, incorporar aquesta informació de resultats a totes les fases del cicle pressupostari. En la fase d'elaboració, la informació de resultats ha de servir als diferents agents que

4. Si els béns o serveis són homogenis es pot considerar que tenen el mateix cost unitari i, per tant, si estímem que la producció ha d'augmentar, l'increment de pressupost necessari serà el resultat de multiplicar el cost unitari pel nombre de nous serveis oferts.

intervenen en el procés dins les àrees de producció de béns i serveis del govern per poder formular les peticions pressupostàries al departament o àrea encarregada de les finances públiques. Un cop aquestes demandes de recursos arriben al departament de finances, els analistes de la unitat pressupostària també necessitaran informació de resultats per poder-les valorar. En la fase d'aprovació del pressupost, la informació de resultats permetrà als parlamentaris o regidors disposar de més elements per valorar la proposta de pressupost de l'executiu. Durant tota la fase d'execució del pressupost, els directius, els responsables de programa i els treballadors en general haurien de fer ús de la informació de resultats per tal de gestionar els recursos de forma òptima i per poder-los reassignar d'acord amb les circumstàncies canviants i en la direcció estratègica que es prioritzi. Finalment, en la fase d'avaluació i rendiment de comptes, una via per avançar en aquesta línia se centra en el disseny d'informes anuals de balanç de gestió que afegeixen informació de resultats sistematitzada i analitzada a la tradicional informació econòmica i financera.

3

Temes clau en la pressupostació orientada a resultats, d'acord amb l'experiència internacional

L'experiència internacional i el seguiment del procés d'implantació del pressupost per resultats que es realitza des de diferents organismes internacionals⁵ ha posat de manifest que hi ha una sèrie d'elements que resulten clau per avançar en el pressupost per resultats. Entre aquests temes o elements clau, en destaquem els següents:

- l'estructura per programes del pressupost,
- la integració del pressupost per resultats amb la planificació estratègica i el lligam amb els escenaris pressupostaris a mitjà termini,

- el desenvolupament de la informació per resultats i els sistemes d'informació,
- l'ús de la informació per resultats en el cicle pressupostari,
- els sistemes de rendició de comptes i els mecanismes de control i
- altres temes d'interès: capacitació dels treballadors públics, paper del ministeri de finances, incorporació de la perspectiva de la ciutadania.

Tot i que cadascun d'aquests temes revesteix prou interès per dedicar-hi un article complet, atès l'abast d'aquest article, ens centrarem en tres temes: l'estructura per programes del pressupost, la relació del pressupost amb la planificació a mitjà termini i l'ús de la informació de resultats.

3.1

L'estructura per programes del pressupost

El pressupost estructurat per programes és un dels models més estesos de pressupost per resultats i la definició d'una classificació per programes acostuma a ser una de les primeres passes en els processos de reforma.

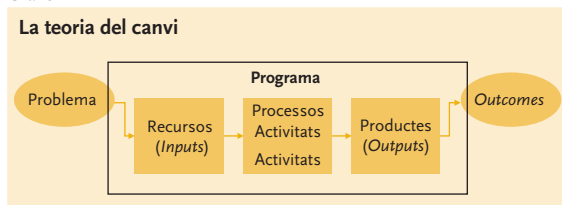
La definició de què és un programa, com es defineix l'arquitectura de programes o de quants nivells de desagregació es disposarà són algunes de les decisions que cal prendre i que, normalment, lidera el departament o ministeri de finances.

L'objectiu de la classificació de la despesa en programes és poder explicar quina és la finalitat de la despesa i prendre decisions segons els objectius que es volen assolir. Un bon plantejament del programa és el que deriva de la teoria del canvi o teoria del programa.

A partir de l'existència d'un problema o d'una necessitat, la intervenció pública busca assolir un canvi o impacte socialment desitjable. Per tal d'aconseguir-lo es destinaran uns recursos (humans, econòmics, de coneixement, tecnològics), es portaran a terme unes activitats i s'obtindran uns productes (béns i serveis). Aquests productes generaran uns resultats o *outcomes*

5. Bàsicament des de l'OCDE i des del Banc Mundial, però també des d'altres organitzacions no governamentals.

Gràfic 1



que es poden produir a curt termini, a mitjà termini o a llarg termini (en aquest cas, s'acostuma a parlar d'impactes).

En aquest sentit, doncs, un programa pressupostari agrupa despeses que financen activitats o grups d'activitats orientades a uns objectius precisos, definits generalment en termes d'*outcomes*.

Programa és el terme més utilitzat, tot i que hi ha països que parlen de *grups de productes*, *línies de negoci* o *àrees de resultats clau*, per referir-se a la mateixa idea.

A partir de la unitat programa hi pot haver algun nivell per sobre (àrea o política) que agrupi els programes segons objectius de nivell més alt, o des d'un punt de vista sectorial o funcional i, també, es pot obrir la classificació per sota, desagregant el programa en subprogrames, projectes o accions.

Una primera reflexió és si la classificació per programes ha de servir exclusivament els objectius pressupostaris. Pel que fa a pressupostos, el programa hauria de ser la unitat rellevant per assignar recursos i facilitar aquesta assignació de recursos i la seva vinculació a resultats de forma molt més entenedora i comprensiva que la classificació tradicional del pressupost en capítols econòmics i partides pressupostàries (sous i salaris, compres de béns i serveis, transferències, etc.).

Com que conté informació sobre els objectius que s'espera assolir amb els recursos que s'assignen, d'acord amb les prioritats del govern, l'estructura de programes serveix, també, per planificar i per rendir comptes.

Per tal que això sigui possible, és necessari que es disposi de la informació adequada en l'àmbit del pro-

grama, en termes dels objectius especificats i dels indicadors seleccionats per fer un seguiment dels objectius i que es pugui establir un lligam, més o menys directe, amb la planificació del govern i dels seus departaments i entitats.

Hi ha organitzacions públiques que estan desenvolupant un sistema o arquitectura única per al pressupost i per a la planificació estratègica, com es veurà en l'apartat corresponent a la integració del pressupost i la planificació estratègica.

L'estructura del pressupost per programes a França és un exemple il·lustratiu de bona arquitectura de programes. A França, el pressupost es classifica en missions (que identifiquen les grans polítiques de l'estat), programes i accions (que es corresponen amb subprogrames). Els objectius i indicadors s'especifiquen només en l'àmbit de programa.⁶

Les missions poden ser interministerials, però sempre cal designar un ministeri responsable. Dins les missions, els programes són responsabilitat d'un ministeri. No hi ha, per tant, la possibilitat que un programa pressupostari estigui gestionat per més d'un ministeri. El Parlament aprova les missions i els programes, i dins de cada programa hi ha flexibilitat de gestió amb alguna limitació relacionada, bàsicament, amb les despeses de personal.⁷

A Holanda també tenen tres nivells: programa, subprograma i activitats. En aquest cas, el programa presenta un nivell d'agregació molt alt (hi ha 11 programes en total) i el nivell de subprograma és el que s'assimila més al que nosaltres entenem per programa.

Al Canadà, l'estructura de programes forma l'anomenada arquitectura d'activitats de programa (*Program Activity Architecture*, PAA). La PAA reflecteix com un departament assigna i gestiona els recursos de què disposa per tal d'assolir els objectius estratègics de-

6. Marc Robinson comenta en un apunt del seu bloc sobre gestió de resultats la conveniència de no afegir complexitat innecessària i, per tant, és partidari de ser selectiu amb els indicadors. Destaca que a França els indicadors s'informen en l'àmbit de programa i no en el d'acció, cosa que multiplicaria el nombre d'indicadors i podria anar en contra de la flexibilitat per al gestor; <<http://blog.pfmresults.com/wordpress/?p=105>>

7. Per a una visió més detallada de l'experiència de pressupost per resultats a França es pot consultar J. Baños (2007) i J. Caamaño (2007).

Quadre 3

**Exemple de l'estructura per programes a França.
Ensenyament escolar****Missió: Ensenyament escolar****Programa 1. Ensenyament públic de primer grau**

- Acció 1. Ensenyament preelemental
- Acció 2. Ensenyament elemental
- Acció 3. Necessitats educatives especials
- Acció 4. Formació del personal docent
- Acció 5. Substitucions
- Acció 6. Gestió i supervisió pedagògica
- Acció 7. Personal en situacions diverses

Programa 2. Ensenyament públic de segon grau**Programa 3. Vida de l'estudiant****Programa 3. Ensenyament privat de primer i segon grau****Programa 4. Suport a la política educativa nacional****Programa 5. Ensenyament tècnic agrícola**

Per a cada programa es presenta la documentació següent:

- Presentació estratègica del programa anual de resultats
- Presentació dels crèdits i de les despeses fiscals
- Presentació del programa i de les accions
- Objectius i indicadors de resultats en l'àmbit de programa
- Justificació des del primer euro
- Anàlisi dels costos dels programes i de les accions

Font: Pressupost de França per al 2011; <<http://www.performance-publique.gouv.fr>>

partamentals. Es tracta d'objectius a llarg termini que signifiquen un canvi i un benefici per als canadencs. Deriven de la missió, els mandats i la visió dels departaments. Cada objectiu estratègic del departament conté programes, subactivitats i subsubactivitats. Per cada nivell hi ha d'haver indicadors de resultat assignats.

A l'estat de Virgínia, als Estats Units, la unitat d'assignació de recursos s'anomena *àrea de servei*, que equival al programa. Aquesta estructura lliga les categories de serveis amb els comptes pressupostaris, la planificació estratègica i els sistemes de mesura. L'àrea de serveis, doncs, és un element nuclear del sistema que connecta planificació estratègica, planificació operativa i pressupost.⁸

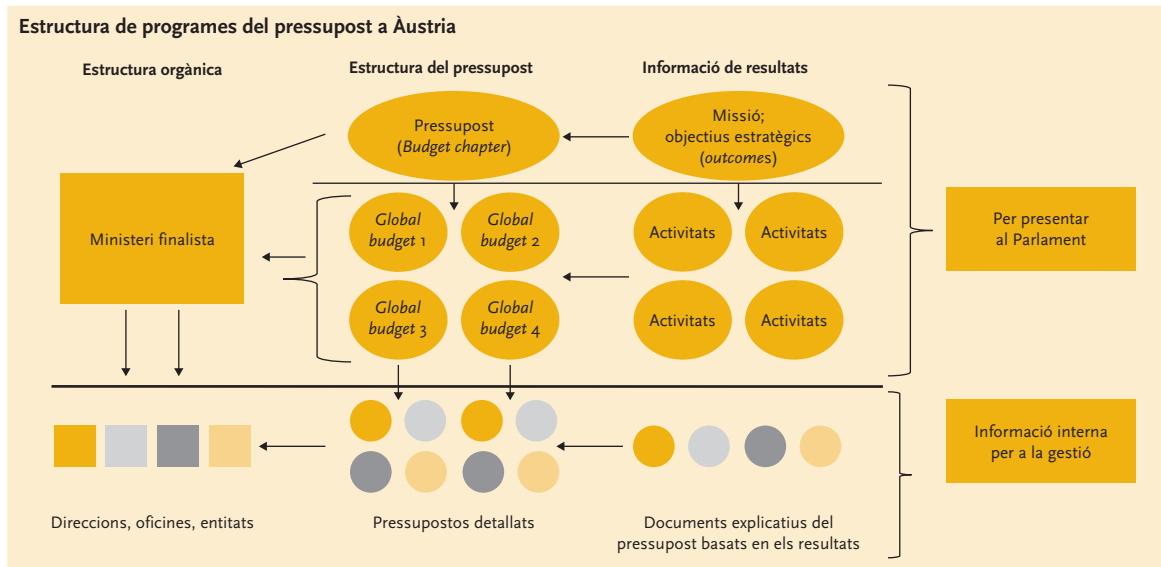
Quan hi ha diferents nivells és molt convenient poder establir les connexions de cada nivell fins a arribar als resultats (com contribueixen les activitats a l'assoliment dels objectius dels subprogrames i com aquests ajuden a obtenir els objectius del programa).

Una de les qüestions que normalment afloren quan s'està definint o reformant l'estructura per programes és fins a quin punt s'ha de correspondre amb l'estructura orgànica o institucional. Hi ha una certa tendència a fer-les coincidir al màxim possible. Tanmateix, les estructures orgàniques no acostumen a estar organitzades per línies de negoci o grups de productes. Fins i tot en el cas que estiguin organitzades per línies de negoci, hi ha algunes unitats que no ho estan, com és el cas dels serveis de suport (recursos humans, àrees d'informàtica, de gestió econòmica, etc.). En alguns casos, és possible que estiguin organitzades per activitats (per exemple, direcció general de promoció cultural, direcció general de formació de recursos educatius). Un altre cas és el de les unitats descentralitzades, com els serveis territorials, en què es porten a terme tots els serveis del departament al territori. Voler fer coincidir les estructures ens pot portar a un fals pressupost per programes.

Una solució pràctica per coordinar les estructures administratives i de programes és la de partir de l'estructura orgànica d'alt nivell (per exemple, el ministeri o departament) i definir els diferents programes a partir d'aquesta. És a dir, els programes pressupostaris queden dins del límit o perímetre d'un ministeri. Dins del ministeri, però, hi poden haver diverses unitats (direccions generals, per exemple) que contribueixin a un mateix programa. Si es dona aquest darrer cas, és recomanable designar un gestor de programa (*responsable du programme* a França). En altres tipus d'estructures, es pot donar el cas que diferents ministeris participin en un mateix programa. Aquest cas, però, no és molt habitual i si es dona, és de forma molt selectiva: a França, com hem vist, més d'un ministeri pot intervenir en una missió, però no en un programa, i a Suècia també hi pot haver ministeris que participin en una mateixa àrea de despesa. Els defensors de la interdepartamentalitat argumenten que "compartir"

8. Agency Planning Handbook (2009); <<http://dpm.virginia.gov/sp/sp.cfm>>

Gràfic 2



programes pot ajudar a trencar la tendència dels departaments i entitats a perseguir els seus objectius i a perdre de vista els objectius de govern més globals. Es tracta, en part, d'una discussió entre la visió política i la lògica de la visió transversal, i cada cop més interconnectada, de les necessitats socials, i la visió més pràctica, de gestió i d'assignació de responsabilitats.

A Àustria la nova reforma pressupostària, que ha començat recentment i que culminarà el 2013, presenta una nova estructura del pressupost basada en el que anomenen *pressupostos globals*.⁹ Un ministeri té un pressupost (*budget chapter*) amb uns recursos assignats. Dins d'aquest, hi poden haver d'un a deu pressupostos globals (que vindrien a ser els programes). Cada pressupost global, al mateix temps, es desagrega en activitats i *outputs* amb un màxim de cinc. Aquesta estructura és la que es presenta perquè l'aprovi el Parlament. Per sota, hi ha un nivell més de desagregació, que es correspon amb els pressupostos detallats de les unitats i entitats del ministeri. Des del punt de vista de la informació de resultats

que acompanya el pressupost, a nivell de pressupost del ministeri (*budget chapter*), cal informar de la missió i dels objectius estratègics. Com a màxim hi ha cinc objectius estratègics. Per a cada un d'aquests cal justificar per què s'ha seleccionat aquest objectiu, què es farà per assolir-lo i com es mesurarà l'èxit. De la mateixa manera, dins de cada pressupost global (o programa) cal informar de les activitats i *outcomes* (màxim cinc per cada *global budget*) i justificar per què s'han triat. Cal, també, fixar indicadors per a cada activitat i *output* i establir metes per a l'any $t + 1$ i per al $t + 2$. Fins aquí, aquesta informació es presenta al Parlament perquè l'aprovi. Per sota d'aquest nivell hi ha els documents explicatius detallats de cada unitat orgànica dins del ministeri o departament que són per a ús intern.

3.2

La integració del pressupost per resultats amb la planificació estratègica i el lligam amb els escenaris pressupostaris a mitjà termini

El lligam o vinculació —o més aviat la seva absència— entre el pressupost i la planificació estratègica és una

⁹ G. Steger (2010).

altra de les qüestions clau del pressupost per resultats que provoca certes ineficiències en el funcionament del sistema. En els països on la implantació és més recent és un tema que preocupa especialment, però tampoc no és una qüestió resolta en els que porten més anys en funcionament.

Als Estats Units, es va desenvolupar una normativa (la *Government Performance and Results Act*, GPRA) l'any 1993 que exigia a les agències federals que preparessin un pla estratègic a cinc anys en el qual calia indicar la missió, els objectius estratègics, els objectius específics i l'estratègia per assolir els objectius, així com els plans d'avaluació previstos. També es requeria presentar un pla anual de resultats en el qual s'havien de fixar mesures de resultats i establir metes i, finalment, en acabar l'any, calia presentar un balanç de resultats. Aquest esforç d'explicitació d'objectius i de selecció d'indicadors de mesura està connectat amb el pressupost. De fet, les orientacions, la metodologia i la guia per a la planificació estratègica provenen de l'Oficina Pressupostària (*Office of Management and Budget*, OMB). En les instruccions per a l'elaboració del pressupost es parteix de la base dels objectius especificats en els plans estratègics dels departaments. Els programes es configuren com un conjunt d'actuacions que es doten de recursos per aconseguir els objectius fixats en els plans estratègics. Els programes són les unitats de decisió pressupostària i tenen, al seu torn, uns objectius operatius concrets i uns indicadors de mesura, lligats als plans estratègics plurienials. Tanmateix, tot i que l'Oficina Pressupostària dóna uns criteris per definir què és un programa, no existeix una arquitectura de programes tancada i predefinida per endavant. Sota els criteris de l'Oficina Pressupostària, cada departament i agència proposa els seus programes.

L'esquema de prioritats de govern (POG)¹⁰ de l'estat de Washington, als Estats Units, també és un bon exemple de vinculació entre plans estratègics i pressupost. Es tracta d'una aproximació al pressupost que comença amb algunes preguntes bàsiques:

- Quins són els resultats que la ciutadania espera del Govern?
- Quines estratègies són més efectives per assolir aquests resultats?
- Com es pot prioritzar la despesa per comparar les activitats que són més rellevants per implementar aquestes estratègies?
- Com es mesura el progrés?

La priorització de les activitats s'utilitza com a guia per a la proposta de pressupost al legislatiu i per comunicar el pressupost a la ciutadania. Les fases de l'esquema de prioritats de govern són les següents:

- identificació de les àrees de resultats (vindria a ser els grans objectius d'un pla de govern);¹¹
- identificació dels indicadors clau d'èxit;¹²
- identificació d'estratègies basades en l'evidència o en la ciència (o revisió de les estratègies i activitats que figuren en el pressupost actual per comprovar si estan assolint el que s'havien proposat i si segueixen tenint sentit);
- priorització d'activitats basada en els resultats. El Pla de compra és la llista final d'activitats, prioritzada d'acord amb la importància en l'assoliment dels resultats. El pressupost es presenta com un inventari d'activitats. Es tracta d'un catàleg d'unes 1.200 activitats, amb descripció del servei, el que costa, qui el rep i quins són els resultats que se n'esperen (*outcomes*). Les mesures d'acompliment (*performance measures*) n'ajuden a valorar l'efectivitat, i
- utilització de la priorització per informar de les decisions pressupostàries.

11. Les àrees de resultat clau identificades són rendiment dels estudiants; educació postsecundària; salut; seguretat per a infants i adults en situació de vulnerabilitat; seguretat pública; recursos naturals; cultura i oci; vitalitat econòmica; mobilitat, i rendiment de comptes del Govern.

12. Per exemple, una esperança de vida més alta o una menor incidència de malalties, probablement, indicarà a la majoria de la gent que la població té més bona salut. De forma semblant, una taxa d'ocupació alta, normalment, és un signe que l'economia funciona bé.

10. <<http://www.ofm.wa.gov/budget/pog/>>

Quadre 4

Exemple de vinculació entre el pla estratègic i els programes pressupostaris, Departament de Seguretat Nacional. Govern federal dels Estats Units

El Departament de Seguretat Nacional disposa d'un pla estratègic a cinc anys, amb els elements següents:

Missió→Objectius generals→Objectius específics→Programes→Objectius de programes→Mesures de resultats→Fites de resultats→Resultats reals

Missió	Describeix la raó de ser del Departament
Objectius generals	Objectiu estratègic. És una declaració del que es vol aconseguir en termes amplis. (Protegir la nació de persones perilloses)
Objectius específics	Describeix un objectiu sota una àrea d'acció que contribueix a assolir els objectius generals del Departament. Fa referència a l' <i>outcome</i> que es vol aconseguir. (Aconseguir un control efectiu de les fronteres. Amb aquest objectiu es pretén aconseguir l' <i>outcome</i> de reduir el risc de l'entrada de terroristes i activitats il·legals als EUA a través de les fronteres)
Programes	Grup d'activitats que actuen de forma conjunta per assolir un objectiu determinat. Contenen els recursos necessaris per portar a terme les activitats que menaran als productes i aquests als <i>outcomes</i> . És el punt de connexió entre pressupost i pla estratègic. (Ports, vies navegables i seguretat costanera)
Objectius de programa	Describeix el valor del programa en termes de què pot aportar als beneficiaris i als ciutadans (Gestionar el risc relacionat amb el terrorisme en el domini marítim fins a un nivell acceptable)
Mesures de resultats	Es tracta d'un indicador, estadística o mètrica utilitzat per mesurar els resultats del programa i avaluar-ne el compliment i, com a conseqüència, el dels objectius als quals serveix. (% de reducció del risc en un escenari de terrorisme)
Fites de resultats	És una meta fixada per a la mesura de resultats per a un any fiscal determinat. (21 %)
Resultats reals	És el nivell actual de resultats. Es compara amb les fites per avaluar-ne el grau d'assoliment. (29 %)

Un programa pot servir per a diversos objectius. En l'exemple, el programa de "Ports, vies navegables i seguretat costanera" serveix a l'objectiu d'"aconseguir un control efectiu de les fronteres", al d'"enfortir la seguretat dels viatgers", al de "prevenir i detectar atacs nuclears" i al de "prevenir, detectar i protegir contra atacs biològics", entre d'altres.

El Departament de Seguretat Nacional treballa amb un sistema integral de planificació (llarg termini), programació (mitjà termini), pressupostació (anual) i execució per determinar prioritats i assignar recursos. El pressupost en aquest sistema és una fase en la qual es concreta el pressupost anual de forma detallada segons les estimacions fetes en la fase de programació i es pretén assegurar la màxima eficiència en l'ús dels recursos limitats i un elevat grau d'efectivitat en la determinació de les prioritats.

Font: <http://www.dhs.gov/xabout/budget/gc_1214235565991.shtm>

Les decisions pressupostàries finals estan influenciades per diversos factors (lleis estatals, fonts de finançament, requeriments federals i altres factors que són difícils de canviar). Tanmateix, el sistema POG crea una perspectiva única i coherent que permet als decisors considerar estratègies basades en l'evidència i activitats orientades cap als resultats. Les decisions pressupostàries es focalitzen en la contribució als resultats globals. La informació de resultats és rellevant per prendre decisions.

Per a totes les àrees clau es construeix un mapa estratègic seguint un esquema de model lògic en

el qual, a través d'un diagrama, es mostren les relacions entre resultats, indicadors i estratègies. Existeix un marc per a la gestió (*Washington State Management Framework*), els elements del qual comporten la creació d'un pla estratègic per a cada departament, l'assignació de recursos pressupostaris, la gestió de persones, l'anàlisi de dades, la presa de decisions i l'acció a partir de la informació, la millora del procés de prestació de serveis, la comunicació de resultats i l'escolta activa per incorporar l'opinió dels ciutadans en la millora dels serveis.

3.3

Vinculació amb els escenaris pressupostaris a mitjà termini

Tot i que no és imprescindible, resulta molt recomanable lligar el pressupost per resultats a la disposició d'escenaris pressupostaris a mitjà termini. De fet, en diversos països que han posat en marxa l'experiència del pressupost per resultats, aquest ha anat acompanyat d'un procés de reforma més àmplia que inclouïa el pas a un pressupost de meritació i la institucionalització d'escenaris pressupostaris a mitjà termini. Aquest és el cas de Corea del Sud, de Sud-àfrica o d'Àustria, per posar exemples d'experiències relativament recents.

Com assenyala Baños¹³ la pressupostació *top-down* i els escenaris pressupostaris pluriennals es caracteritzen perquè, amb caràcter previ a les peticions de recursos per part dels ministeris, s'han fixat uns límits de despesa tant globals com per grans polítiques que són coherents amb la situació econòmica i fiscal i amb els objectius del govern explicitats normalment en els plans de govern i plans estratègics sectorials i departamentals. L'existència d'uns escenaris pressupostaris a mitjà termini facilita la prioritització de polítiques o programes i emmarca la negociació anual del pressupost. Normalment es tracta d'escenaris a 3-4 anys amb caràcter lliscant, en els quals cada any s'introdueix un any més a l'escenari. El nivell de detall pot ser variable (polítiques, grans partides de despesa, etc.).

A Sud-àfrica¹⁴, per exemple, es van introduir els escenaris pressupostaris a mitjà termini l'any 1998, com a marc per assegurar l'estabilitat dels recursos i per establir la disciplina de despesa als departaments a través de l'extensió del pressupost a un any per convertir-lo en un pla pluriennal (a tres anys). Així, en el pressupost que es presenta per a l'any fiscal $t + 1$, a més de les assignacions anuals, es presenta una projecció per

als dos anys següents ($t + 2$ i $t + 3$), amb el detall de programes pressupostaris i els corresponents indicadors de resultats també amb estimacions a tres anys.

A Àustria, la recent reforma del procés pressupostari també ha introduït l'ús dels escenaris pressupostaris a mitjà termini. S'estableixen sostres de despesa en un escenari a quatre anys lliscant. Els sostres són aplicables a grans àrees¹⁵ i s'estableix una correspondència entre les àrees i els ministeris. Per tant, a la pràctica, s'estableix un límit de despesa també per als ministeris. Els sostres de despesa es diferencien entre sostres nominals fixos (aproximadament el 74 % de la despesa) i sostres variables (subjectes a determinats paràmetres que condicionen l'evolució de la despesa que no es pot calcular amb certesa per endavant). L'escenari es presenta al Parlament amb un informe sobre les prioritats del Govern. No es fa de forma detallada, sinó per aquestes grans àrees de despesa. El Parlament aprova els límits, i si hi ha canvis substancials en les condicions socioeconòmiques es poden modificar i el Parlament l'ha de tornar a aprovar. L'existència dels escenaris ajuda el ministeri de finances en la tasca de planificació. Un aspecte que cal destacar és que si els ministeris finalistes fan estalvis dins dels límits o sostres de despesa que tenen assignats, es pot crear un fons de reserva per fer-lo servir en els anys següents (fins i tot es pot fer servir per coses diferents a les quals estaven previstes inicialment). La idea és que cada ministeri esdevingui el seu propi ministeri de finances. Així, cada ministeri finalista té interès a gestionar bé els seus recursos i aconseguir estalvis per crear espais fiscals per poder finançar noves iniciatives.

3.4

La informació de resultats i l'ús en el cicle pressupostari

El desenvolupament d'una bona informació per resultats que permeti i faciliti les decisions i condueixi

13. J. Baños (2008); <http://www20.gencat.cat/docs/economia/Documents/Arxius/doc_19602301_1.pdf>

14. J. Nkoana (2007); <<http://www.cviog.uga.edu/services/research/abfm/nkoana.pdf>>

15. Les grans àrees definides són llei i seguretat; ocupació, serveis socials, salut i família; educació, recerca, art i cultura; afers econòmics, infraestructures i medi ambient, i gestió financera.

Quadre 5

Interconnexió, planificació i pressupost a Àustria			
Gestió financera		Gestió de resultats	
Mitjà termini: Nivell macro	Escenaris pressupostaris a mitjà termini (4 anys) Cada any s'afegeix el 4t any	Estratègia fiscal a mitjà termini i estratègia d' <i>outcomes</i>	Informes d'estratègia Cada any s'afegeix el 4t any
Adreçat a: públic, Parlament		Objectius de dèficit i endeutament UE Acords polítics, etc.	
Anualment: Nivell micro	Llei de pressupostos anual Compromisos de recursos	Estratègia per àmbits polítics: Missió, objectius estratègics al pressupost (<i>Chapter</i>) Operativitat: Activitats i <i>outputs</i> per cada pressupost global	Llei de pressupostos anual Compromisos de resultats
Adreçat a: públic, Parlament			
Anualment: Nivell micro	Plans financers anuals	Operativitat: Mandats de resultats (performance)	Actualització anual dels compromisos de resultats
Adreçat a: Administració			

efectivament a l'acció és un dels temes clau en el pressupost per resultats i en la gestió pública en general. També resulta un dels aspectes més controvertits. Sovint s'ha cregut que la mera disponibilitat d'informació de resultats conduiria directament al seu ús. Amb aquesta idea s'ha esmerçat força atenció a la producció d'informació i ben poca a l'ús que se'n fa. Qüestionar l'ús de la informació de resultats a la pràctica i la poca evidència que se'n té fa que les opinions estiguin dividides a l'hora de valorar els beneficis de la informació per resultats en les decisions públiques.

Cal tenir en compte que la informació de resultats té diferents usos i va destinada a diferents usuaris. El tipus d'informació requerit no pot ser el mateix si l'objectiu és la millora de la gestió dels serveis o bé si és el rendiment de comptes cap a la ciutadania, per posar un exemple. Un dels problemes a què s'enfronten els països que porten més temps treballant en un esquema de gestió per resultats és el de la "metricomania".¹⁶ Si bé un dels principals problemes a l'inici del procés cap a un pressupost per re-

sultats pot ser la poca disponibilitat d'indicadors, el segon gran problema esdevé l'excés d'informació que deriva al cap de poc temps. No és infreqüent que l'establiment d'un sistema d'indicadors i el seu seguiment s'acabi convertint en la finalitat i s'oblidi que és un mitjà, un instrument. Una de les raons per les quals els sistemes d'informació de resultats no acaben de funcionar és que en el seu disseny no sempre es té present quina és la seva finalitat i qui serà el destinatari de la informació. Evidentment, atès que els usos i usuaris seran diversos si els recursos són escassos, com acostuma a passar, caldrà prioritzar també la selecció dels indicadors. El repte serà seleccionar els indicadors que incrementin la possibilitat d'assolir millor els objectius de l'organització i del govern.

L'OCDE recomana tenir una aproximació pràctica en el disseny de sistemes d'informació de resultats. Començar per aspectes clars i simples, que responguin al sentit comú i que estiguin molt directament relacionats amb la presa de decisions. Això, òbviament, ens remet a la necessitat de fer-nos les preguntes adients. La selecció dels indicadors clau i rellevants ha d'anar relacionada amb les preguntes

16. W. Casey, W. Peck, N.J. Webb i P. Quast (2008).

Quadre 6

Els vuit motius que tenen els gestors per mesurar l'acompliment (measuring performance)			
Motius	Preguntes a les quals poden respondre les mesures d'acompliment	Característiques de les mesures	Comparem amb
Avaluar	L'organització o l'agència funciona bé?	<i>Outcomes</i> combinats amb inputs i amb els efectes de variables exògenes	Resultat desitjat
Controlar	Com podem assegurar que els treballadors ho fan bé?	<i>Inputs</i> que es poden regular	Comportament desitjat o estàndard d' <i>input</i>
Pressupostar	En quins programes, persones o projectes s'haurien d'assignar els recursos?	Mesures d'eficiència (especialment <i>outcomes</i> o <i>outputs</i> dividits per inputs)	Què és un bon nivell, acceptable o pobre, d'eficiència
Motivar	Com podem motivar els treballadors, comandaments intermedis, col·laboradors, <i>stakeholders</i> i ciutadans per fer el que cal per millorar els resultats?	<i>Outputs</i> a temps real comparats amb els objectius de producció	Quines són les fites raonables
Promoure	Com podem convèncer els polítics, legisladors, <i>stakeholders</i> , periodistes i ciutadans que la nostra agència fa una bona feina?	Aspectes fàcilment comprensibles de resultats que interessin el ciutadà	Què interessa al ciutadà o a la societat
Celebrar	Quines accions són més valuoses dins de la meua organització per celebrar l'èxit?	Objectius de rendiment periòdics i significatius que quan s'aconsegueixen proporcionen a la gent un sentiment real d'èxit individual i col·lectiu	Coses que són valuoses per als empleats i col·laboradors
Aprendre	Què funciona i què no funciona?	Dades desagregades que poden revelar desviacions del que s'esperava	Detectar l'inesperat, anticipació
Millorar	Què cal fer de manera diferent per millorar el rendiment?	Relacions <i>inside-the-black-box</i> que connecten canvis en les operacions amb canvis en els outputs o en els <i>outcomes</i>	Conèixer o predir com les accions afectaran l'interior de l'organització

Font: a partir de D. Behn Robert, 2003.

que ens fem prèviament. Qui vol saber què? És la pregunta principal. No podem ni és convenient mesurar-ho tot. Contestar bé poques preguntes serà millor que contestar-ne moltes de manera deficient. El que decidim mesurar dependrà del temps, dels recursos de què disposem i de l'experiència. En qualsevol cas, algunes de les preguntes clau que el sistema d'informació de resultats s'hauria de formular podrien ser: què s'ha aconseguit?, s'ha fet la feina de forma eficient i eficaç?, s'ha servit la ciutadania de forma convenient? En cada àmbit i per a cada organització els indicadors que ens aproximem a la resposta podran ser diferents. De fet, els resultats no són, per la seva naturalesa, estandarditzables ni ho són els requeriments d'informació de resultats. Si aquests requeriments es pretenen estandarditzar, llavors el comportament pressupostari també continuarà reflectint aquesta uniformitat.

Com es mostra en el quadre 6, Behn assenyal¹⁷ que existeixen vuit raons per mesurar els resultats. D'acord amb aquests diferents motius, es necessiten diferents tipus de mesures, i quan s'analitzi si s'utilitza o no la informació de resultats, cal fer-ho tenint en compte aquests diferents usos i usuaris.

Per exemple, en el cas dels directius, la utilització de la informació de resultats no voldrà dir, segurament, llegir els balanços de gestió i els quadres de comandament, estudiar-los amb deteniment i decidir a partir d'aquí, sinó que té a veure, segurament, amb algun procés menys formal. Mintzbert,¹⁸ a partir de l'estudi dels comportaments dels directius, arribava a la conclusió que els directius no prenen decisions a partir d'informes de dues-centes pàgines, sinó par-

¹⁷. D. Behn Robert (2003).

¹⁸. Citat a S. Van de Walle i W. Van Dooren (2008).

lant amb la gent. Possiblement, és així com els directius incorporen la informació de resultats en la presa de decisions, d'una forma menys estructurada de la que podem pensar en un esquema de decisions racionals. És més, el seguiment inflexible de segons quins indicadors pot arribar a tenir efectes perversos.¹⁹ L'argument és que en un entorn tan sotmès a la incertesa, com és l'àmbit d'actuació dels sector públic, el seguiment d'indicadors prefixats i pels quals s'ha establert una fita per la qual es demanarà comptes a l'organització pot anul·lar la innovació i impedir que el directiu s'adapti a les noves circumstàncies per tal de seguir el pla prefixat i pel qual se'l controlarà i avaluarà.

Aquest és un aspecte important que s'ha de tenir en compte i que augmenta la complexitat del sistema. Ens remet de nou, però, a la necessitat de no dissenyar sistemes únics i mecànics que intentin adaptar-se a totes les organitzacions de forma estandarditzada. D'altra banda, també obre la porta a reflexionar sobre el sentit que té fixar metes als indicadors en determinades condicions. Hi ha casos en els quals cal disposar d'informació, però que no convé marcar una fita (un objectiu) per a aquell indicador. El que convé és fer-ne un seguiment, veure'n l'evolució i discutir el que cal fer en vista dels resultats. Alguns departaments als Estats Units estan considerant aquesta possibilitat i en els seus informes de seguiment examinen l'evolució dels indicadors i no jutgen l'assoliment o no dels objectius exclusivament pel "número" (assolit o no assolit), sinó per l'evolució. En alguns casos això resulta clarament recomanable.

En el context exclusivament pressupostari, cal veure com es pot incorporar la informació de resultats al cicle pressupostari. El pressupost és un mecanisme estructurat de presa de decisions i el procés pressupostari funciona com un cicle (planificació, elaboració, aprovació, execució i avaluació). Les decisions sobre els recursos estan distribuïdes al llarg de tot el cicle pressupostari; a cada etapa hi ha actors clau i les decisions estan determinades, entre altres coses, per la

informació que les nodreix i pels incentius amb què compten els diferents actors.

Quan es planteja introduir o revisar la informació de resultats en el marc del pressupost, cal tenir clar, de nou, per a què i per a qui ha de servir la informació. No es necessitarà la mateixa informació per negociar el pressupost amb el departament de finances que per explicar a la ciutadania què es pensa fer amb els recursos públics o què s'ha fet.

A continuació s'exposa l'ús de la informació de resultats en les diferents fases del cicle pressupostari: quin tipus d'informació de resultats es necessita, quins usos potencials té en cada fase i qui pot utilitzar aquestes mesures.²⁰

3.4.1

Ús de la informació de resultats en la fase de planificació i elaboració del pressupost

En aquesta etapa, l'Oficina Pressupostària, dins del ministeri de finances i les unitats de pressupostos dels ministeris o departaments finalistes utilitza la informació sobre els plans estratègics, dades de costos de les activitats i programes i les mesures disponibles d'*outcomes*, *outputs* o eficiència.²¹

Aquí podem distingir dos nivells: el de negociació entre el ministeri de finances i els ministeris finalistes, i la negociació entre el ministeri finalista i les seves unitats internes i entitats dependents.

Dins d'un ministeri finalista, tota aquesta informació s'utilitza per elaborar les peticions pressupostàries que s'enviaran al ministeri de finances i per prendre decisions sobre com s'ha de prioritzar dins d'un departament entre programes i unitats. També es pot utilitzar per decidir si s'ha de produir internament un servei o s'ha d'externalitzar, per identificar serveis duplicats, etc. Els actors que intervenen dins dels ministeris o departaments són els responsables

20. Els usos de la informació de resultats en el cicle pressupostari que s'exposen es basen, en part, en el procés del Govern federal dels Estats Units. Per tenir una visió més extensa es pot consultar P. Joyce (2007).

21. Les mesures més utilitzades en aquesta fase són les d'*input* i *output* i la seva relació (cost per unitat produïda o servida).

19. A. Halachmi (2004).

màxims (ministres o consellers, secretaris generals), els directors generals i els responsables de línia. La recerca feta per l'OCDE demostra que és més habitual l'ús de la informació de resultats dins dels ministeris finalistes que en les negociacions amb l'Oficina Pressupostària del Ministeri de Finances.²² És habitual usar-la en països com Nova Zelanda, el Regne Unit, els Països Baixos i els països nòrdics en la negociació de recursos entre els ministeris i les agències, en el marc d'acords o contractes de gestió. Dins d'un mateix país, però, hi ha molta diversitat en el nivell i la qualitat de la informació de què disposen les agències a l'hora de negociar el pressupost amb el seu ministeri. Fins i tot els països amb llarga tradició en la gestió i pressupostació per resultats, com Noruega, s'enfronten encara a problemes de disponibilitat i qualitat de la informació.

L'altre nivell d'utilització de la informació de resultats en el procés d'elaboració del pressupost és el de la negociació entre els ministeris finalistes i l'Oficina Pressupostària del Ministeri de Finances. A l'oficina o direcció de pressupostos del govern s'utilitza la informació d'objectius del pla de govern, informació sobre els indicadors de resultats, així com les avaluacions disponibles que es tinguin sobre el tema que s'hagi d'examinar. Amb una visió més global i amb l'encàrrec d'elaborar els pressupostos, la direcció de pressupostos utilitza la informació per decidir entre departaments i assignar recursos estratègicament, per argumentar les decisions d'assignació de recursos per presentar-les al Parlament. Els usuaris d'aquestes mesures són els directius i analistes de la direcció de pressupostos, per establir les relacions entre recursos i resultats o per comparar entre alternatives, així com el mateix president, qui podrà valorar el cost d'assolir els objectius nacionals.

D'acord amb l'estudi esmentat de l'OCDE, fet per Curristine, les diferents experiències dels països de l'OCDE es poden agrupar en dues vies per introduir la informació de resultats en la negociació entre el

ministeri de finances i els ministeris finalistes: una de formal i una altra d'informal. La via formal és la via per la qual el ministeri de finances sol·licita, juntament amb les peticions de recursos als ministeris, informació sobre plans, balanços de gestió i indicadors. Alguns ministeris de finances ho fan de manera generalitzada per a tots els ministeris finalistes, mentre que en altres països només se sol·licita per a determinats ministeris o només en el cas de nous programes o d'un increment significatiu de nivells de servei, per exemple. La via informal deixa als ministeris finalistes la decisió de presentar informació sobre resultats al ministeri de finances en la negociació pressupostària.

En aquesta fase, el tipus d'indicadors que poden resultar més útils poden ser els relacionats amb els costos i amb els productes. La relació entre recursos i productes és molt més estreta que entre recursos i resultats i, per tant, s'acostumen a fer servir indicadors d'*input*, *output* i eficiència, així com informació de costos (totals, mitjans, unitaris, marginals).

Podem esmentar alguns exemples de l'ús d'informació de resultats sistemàtica en la preparació del pressupost; els documents que s'utilitzen són els següents:²³

- Austràlia: *Portfolio Budget Submissions*
- Canadà: *Budget Reviews*
- Regne Unit: *Spending Review*
- Estats Units: *Program Assessment Rating Tool (PART)*

3.4.2

Ús de la informació de resultats en la fase d'aprovació del pressupost

En aquesta fase els parlamentaris poden disposar de les mesures de resultats dels programes, d'estimació de costos, de la informació d'objectius vinculada als plans estratègics i de la informació d'assignacions pressupostàries per programes.

22. T. Curristine (2007).

23. A. W. Miekatrien and van Dooren (2001), es pot trobar una anàlisi de la comparativa internacional en l'ús de la informació de resultats.

Diferents estudis han posat de manifest, però, el poc ús que es fa en els parlaments de la informació de resultats en el procés de discussió per aprovar el pressupost.

En alguns casos, la informació de resultats no es mostra solament acompanyant els pressupostos per informar i valorar, sinó que també està sotmesa a aprovació. Així, per exemple, a Austràlia, el Parlament aprova l'anomenada *Outcome Statement* ('declaració de resultats') per a cada departament. Al Regne Unit, el Parlament autoritza a cada departament la *request of resources* ('sol·licitud de recursos').

3.4.3

Ús de la informació de resultats en la fase d'execució

Un cop el Parlament ha aprovat el pressupost, la informació de resultats (bàsicament els indicadors d'*output*, d'eficiència, d'*outcome*, de qualitat), així com els plans estratègics departamentals i sectorials, si escau, es faran servir per fer un seguiment de com va la gestió, i per corregir les possibles desviacions i adaptar-se a les circumstàncies canviants. També s'utilitzarà per retre comptes de forma periòdica a diferents agents i en determinats àmbits (al Parlament, als directius dels departaments, als treballadors, als beneficiaris i a la ciutadania). El tipus d'informació que es requereix en aquesta fase caldrà diferenciar-lo segons el destinatari. Així, per exemple, els treballadors de línia necessitaran informació desagregada del procés de producció, mentre que els directius voldran una informació més sintètica i agregada.

3.4.4

Ús de la informació de resultats en la fase d'avaluació

En aquesta fase, a més de la informació sobre els objectius estratègics i operatius i dels indicadors de resultats, caldrà disposar dels informes de balanç de gestió, de la informació sobre la teoria del canvi

del programa i tota la informació addicional que calgui segons el tipus d'avaluació que s'efectuï. L'objectiu és afegir informació de resultats a les habituals auditories sobre el compliment de legalitat i financer. Els agents que utilitzaran aquesta informació poden ser auditors interns i externs, directius dels departaments, i també l'oficina de pressupostos, el Parlament i el Tribunal de Comptes o òrgan assimilat. El *Program Assessment Rating Tool* (PART) als Estats Units n'és un bon exemple.²⁴

Com s'ha vist, la utilitat de la informació de resultats no se circumscriu a la fase d'elaboració i de negociació del pressupost, sinó que es pot estendre a totes les fases del cicle. A la pràctica, però, el seu ús és desigual en alguna o en diverses d'aquestes fases. Així, per exemple, en un estudi fet sobre l'ús de la informació de resultats en els estats dels Estats Units²⁵ es conclou que, tot i que en la majoria d'aquests estats la informació de resultats s'introdueix com a exigència per al procés d'assignació de recursos al pressupost, a la pràctica, l'ús que se'n fa a aquests efectes és rellevant però no determinant. I és raonable, atès que no cal perdre de vista que el pressupost és un procés eminentment polític i, insistim, la introducció de la informació per resultats no pretén substituir les decisions polítiques, sinó que busca que aquestes decisions estiguin més ben informades. L'enquesta que van fer les autores de l'estudi mostra que l'ús que preval de les mesures de resultats va ser el d'incrementar la comunicació entre els diferents actors pressupostaris i el de permetre la integració entre el pressupost i altres eines de gestió pública. Una altra de les constatacions que es va fer va ser la superació de l'ús de la informació de resultats pels efectes exclusius de preparació del pressupost i la consideració com a eina de gestió des d'un punt de vista més ampli. Dit d'una altra manera, l'extensió del seu ús en totes les fases del procés pressupostari o del procés de gestió pública, si es vol.

24. Vegeu l'article de Katherine Willoughby en aquest mateix número de la *Nota d'economia*.

25. K. Willoughby i J. Melkers (2007).

3.4.5

Consideració especial a l'ús de la informació de resultats per a la prioritització de la despesa

En el moment econòmic actual, amb un sector públic sotmès a fortes pressions financeres que obliguen els governs a plantejar seriosament la continuïtat d'alguns programes i serveis per tal de reduir els dèficits públics, els processos per prioritzar la despesa adquireixen una rellevància especial. En aquestes operacions, la informació de resultats també pot ser determinant.

Els processos de prioritització de la despesa (també coneguts com de revisió de la despesa), a banda de la millora de l'eficiència, busquen reconsiderar els serveis que es presten, la seva cobertura i la seva necessitat. Quan cal fer front a un dèficit elevat cal aconseguir estalvis i guanys d'eficiència amb reassignacions de baixes prioritats a altes prioritats. No hi ha substitut per les eleccions sobre la importància relativa de programes. Un cop feta una prioritització, cal fer una elecció, i un cop determinada la despesa que resulta necessària, prioritària i/o imprescindible, llavors cal abordar l'eficiència d'allò que es decideixi conservar. Per dir-ho en altres paraules, pot resultar absurd aconseguir guanys d'eficiència en un servei que cal deixar de fer perquè no és prioritari.

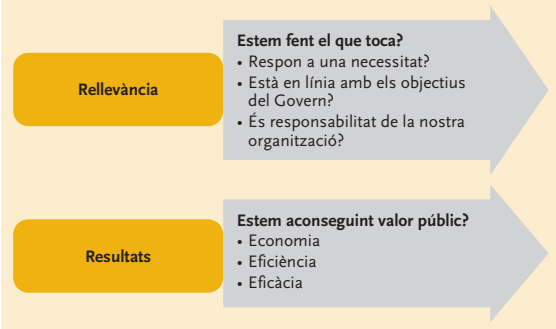
Per ajudar la reflexió estratègica cal considerar el que en termes anglosaxons es coneix com a *value for money*, que ve a ser l'efectivitat dels serveis o activitats (aconseguir ser eficient i eficaç). Aquesta efectivitat es pot fixar en dos conceptes clau: la rellevància i els resultats.²⁶

Les revisions de despesa poden ser *ad hoc* o sistemàtiques, com a part del cicle anual pressupostari o de manera separada d'aquest.

En aquests casos, a banda dels indicadors de resultats, resulten fonamentals les avaluacions. Les avaluacions, les acostumen a fer els ministeris fina-

Gràfic 4

Conceptes clau per a mesurar l'efectivitat dels programes de despesa



listes i tenen lloc expressament a l'efecte dels processos de revisió de la despesa, tot i que, en ocasions, el ministeri de finances pot encarregar directament alguna avaluació. A diferència d'altres tipus d'avaluacions, en aquest context de revisió de la despesa s'analiza preferentment l'eficiència assignativa i les conseqüències de nivells de servei i de finançament alternatius.

Els processos de revisió de la despesa pretenen trencar la inèrcia incrementalista del pressupost i no donar per bona la base del pressupost i reexaminar-la periòdicament sota paràmetres de rellevància i de resultats. També convé remarcar, tal com apunta Curristine, que el ministeri de finances té com a objectiu l'eficiència en l'assignació de recursos, però també i de forma prioritària el manteniment de la disciplina fiscal. Aquests dos objectius poden arribar a entrar en conflicte en un moment determinat, i la urgència d'assolir l'estabilitat financera pot apartar temporalment l'objectiu de la millora de l'eficiència assignativa. Això no treu, però, que l'eficiència (en termes amplis i en un sentit social) ha de ser una premissa dels ministeris finalistes.

Algunes experiències interessants en processos de revisions de la despesa són les del Canadà (*Expenditure Review*), el Regne Unit (*Spending Review* i *Comprehensive Spending Review*), els Països Baixos (*Interdepartmental Policy Reviews*) o Austràlia (*Strategic Review*).

²⁶. A partir de l'experiència del Canadà en els processos de revisió de la despesa. Treasury Board of Canada Secretariat: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-eng.asp>>

3.5

La reforma de la *Government Performance and Results Act (GPRA)* al Govern federal dels Estats Units

A principi de gener de 2011, el Congrés dels Estats Units ha aprovat una reforma de la GPRA (*GPRA Modernization Act of 2010*). Gairebé després de dues dècades que es posés en funcionament, el Govern federal dels Estats Units, pioner en la introducció i desenvolupament de la gestió per resultats, continuava presentant alguns dels problemes que comparteixen també altres països i estats (entre ells Catalunya) relacionats amb la poca claredat dels objectius fixats en els plans estratègics i en els programes, amb indicadors, poc rellevants i de qualitat discutible i, sobretot, en l'ús de la informació de resultats per a la presa de decisions i per al rendiment de comptes a la ciutadania.

Aquesta experiència de reforma resulta particularment interessant perquè aborda aspectes com l'enfortiment dels vincles entre l'estratègia del Govern i la de les seves agències, la millora dels sistemes d'informació, la creació de responsables de la millora del rendiment dins de les agències federals i l'interès per definir perfils professionals adequats a les noves necessitats d'una administració que pretén treballar orientada a la millora dels serveis públics per a la ciutadania.

En concret, la revisió de la GPRA pretén aconseguir el següent:

- Millorar la connexió entre els objectius de les agències federals i els objectius del Govern.
- Enfortir la vinculació dels objectius estratègics departamentals amb les actuacions que es porten a terme.
- Millorar la coordinació entre les diferents agències per assolir objectius transversals.
- Actualitzar els sistemes d'informació, amb periodicitat trimestral i amb publicitat a través d'Internet.

En definitiva, es pretén atènyer una major transparència i reforçar l'eficiència i l'eficàcia dels recursos públics.

La base del sistema continua sent el requeriment d'elaborar plans estratègics a les agències que, ara, hauran de ser prou flexibles per adaptar-se als canvis de Govern (nova legislatura) en un temps prefixat màxim, o a altres canvis de les circumstàncies socioeconòmiques. Les agències hauran de continuar presentant un pla anual de resultats, però també caldrà elaborar un pla de resultats en l'àmbit federal.

La llei també pretén simplificar els informes de balanços de gestió i de *reporting* que fan anualment les agències i unificar-los per evitar duplicitats, informes poc actualitzats i esforços innecessaris (en el primer any d'implementació pretenen eliminar, com a mínim, el 10 % d'informes i plans redundants, ja que es donava el cas que les agències havien de fer diversos informes i balanços per a diferents instàncies i organitzacions).

La nova llei requereix que les agències federals estableixin metes de resultats mesurables i en preveu un seguiment trimestral, que haurà d'estar publicat en un únic espai web que es mantindrà permanentment actualitzat. Es pretén, també, millorar la coordinació entre les agències per evitar les duplicacions entre els diferents programes del Govern. L'incompliment dels objectius per part de les agències tindrà conseqüències. Així, si l'Oficina Pressupostària determina que l'agència no ha complert algun dels objectius, aquesta haurà de presentar un pla de millora per redreçar la situació. Si no es compleixen els objectius per segon any consecutiu, caldrà enviar al Congrés les mesures que l'Administració aplicarà per millorar els resultats (pot incloure demanda de nous recursos). Finalment, si durant tres anys seguits no s'aconsegueixen els resultats, es demanaran al Congrés canvis en l'assignació de recursos, canvis normatius o bé que es decideixi si es redueix o s'elimina el programa.

Una de les principals novetats de la nova legislació és requerir les agències que designin un director d'operacions (*chief operating officer*), que pot ser el gerent o director de l'agència, i un cap de millora del rendiment o resultats (*performance improvement*

officer), per tal que supervisin els esforços per millorar la gestió i l'administració de l'agència (inclosa la contractació). Aquesta darrera figura serà la que assistirà el director d'operacions per tal que s'assoleixin els resultats per mitjà de la planificació estratègica, el desenvolupament i l'anàlisi de la informació de resultats i de les avaluacions i l'ús dels indicadors i el seguiment per a la presa de decisions. També es designarà un consell de millora dels resultats (*Performance Improvement Council*) format pel director adjunt de l'Oficina Pressupostària i per tots els caps de millora de resultats de les agències i altres figures amb responsabilitats similars, amb funcions de millora de la planificació i seguiment per a la millora dels resultats, per detectar duplicacions i coordinar millor les accions interdepartamentals, per detectar bones pràctiques i per reportar al president, a través del director de l'Oficina Pressupostària, els avenços i les línies per millorar els resultats.

Abans d'un any des de la seva entrada en vigor, el director de l'Oficina de Gestió de Personal, amb l'assistència del consell de millora de resultats, identificarà les principals qualificacions i competències que es necessiten en el personal del Govern federal per desenvolupar objectius, avaluar programes i analitzar i utilitzar la informació de resultats amb l'objectiu de millorar l'eficiència i l'eficàcia del Govern.

Abans de dos anys des de la seva entrada en vigor, i segons la identificació de qualificacions i competències, s'incorporaran aquests perfils en posicions rellevants de les agències. Amb el mateix termini, el director de l'Oficina de Gestió de Personal treballarà amb cada agència per dissenyar una formació adequada per aconseguir els nivells d'habilitat requerits entre els treballadors.

En paraules d'un dels congressistes que ha encapçalat la revisió (que, per cert, ha estat impulsada conjuntament per demòcrates i republicans), "la nova llei reforça i millora la GPRA del 1993 i, a banda de mostrar què s'està fent amb els diners dels contribuents, vol palesar què s'està aconseguint".

4

Conclusions

El pressupost per resultats i, de forma més àmplia, la gestió de resultats va prendre una embranzida significativa a les organitzacions públiques en les dues darreres dècades. Tanmateix, malgrat el seu desenvolupament i grau d'implantació, hi ha algunes disfuncions que en mantenen estancat o alentit l'avenç.

En l'experiència internacional, hi ha dos temes que es destaquen com a fonamentals per al progrés del pressupost orientat a resultats. D'una banda, la forma com s'estableix la vinculació del pressupost amb la planificació estratègica del govern i, de l'altra, el sistema de mesura per resultats, la seva configuració i, en especial, l'ús que es fa de la informació de resultats. De fet, ambdós temes estan força relacionats.

Pel que fa a la vinculació amb la planificació estratègica, les línies van cap a un marc de planificació únic, dins del qual el pressupost n'és la concreció operativa anual. En aquest marc, els programes pressupostaris són la unitat d'assignació de recursos i de decisió, i el punt de connexió de l'operativa amb l'estratègia. Per tal que això sigui possible, és necessari un bon disseny de l'arquitectura de programes i que sigui realment un component del marc estratègic de l'organització pública i no una estructura paral·lela.

El sistema de mesura del rendiment, d'altra banda, haurà de contenir indicadors que responguin a diferents finalitats i vagin destinats a usuaris diversos. Caldrà buscar fórmules adequades en què es puguin encabir les diferents unitats i entitats que formen part del sector públic. El sector públic té un ventall d'objectius molt heterogenis i una estructura productiva molt desigual per la pròpia naturalesa dels béns i serveis que proveeix. És difícil pensar en un vestit que s'ajusti a tothom i segurament caldrà cercar esquemes que permetin a les diferents organitzacions operar a velocitats diferents i amb nivells de requeriment diferents. Cal tenir present, a més, que cal una visió realista sobre l'abast de tècniques racionals que actuen en un context polític. En altres paraules, seria ingenu

pensar que la utilització d'informació de resultats en el pressupost conduirà de forma exclusiva els processos d'assignació de recursos i que substituirà la decisió política. La informació de resultats és una eina que aspira a informar de les decisions (d'assignació de recursos, de gestió de serveis, de prioritització de la despesa) i a augmentar la transparència i la rendició de comptes en l'ús dels recursos públics. Aquests objectius diferents, però, poden demanar nivells i tipus d'informació de resultats diferents. Distingir els usos i els usuaris ha de guiar el disseny dels sistemes de mesura, la selecció dels indicadors adequats i la forma de difusió que se'n faci.

Hi ha altres temes que també tenen un gran interès en el desenvolupament del pressupost per resultats, però que l'abast d'aquest article no permet abordar. Entre aquestes temes, destaquem el paper del departament o ministeri de finances en el procés de pressupostació i gestió per resultats, els requeriments de formació i capacitat dels servidors públics, la necessitat de crear incentius als gestors i directius per tal que augmentin l'ús de la informació de resultats i, finalment, la difusió d'aquests resultats, adaptada als diferents destinataris i, sobretot, amb més sensibilitat i atenció a la ciutadania. En aquesta línia, les experiències recents d'*Open Government* resulten molt interessants.

Finalment, una qüestió no menys important és que les reformes que es van duent a terme en l'àmbit pressupostari acostumen a sobreposar-se a procediments i estructures ja existents. Si es vol que el pressupost per resultats influènci i canviï el comportament en les organitzacions públiques, cal que les noves regles reemplaïn les velles. La inèrcia incrementalista en el pressupost encara està molt estesa i això afecta directament l'ús que es fa de la informació de resultats en l'assignació i gestió dels recursos. Cal treballar perquè prevalguin aquestes noves regles del joc. És necessari que tothom tingui clars aquests codis, així com també el paper dels agents que intervenen en el procés pressupostari.

L'experiència dels èxits i fracassos propis i la d'altres administracions han de servir de referència

i d'aprenentatge en el camí de la millora dels serveis públics.

5

Bibliografia

AGENCY PLANNING HANDBOOK. *A Guide for Linking Agency Strategic and Service Area Planning to Performance-Based Budgeting*. Department of Planning and Budget 2010-2012 Biennium Updated: July. Departament de Planificació i Pressupost. Estat de Virgínia. EUA, 2009.

BAÑOS, J. "La pressupostació orientada a resultats: experiència comparada i possibles lliçons per a Catalunya". Papers de treball 8/2007. Sèrie sector públic. Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya, 2007.

BAÑOS, J. "La pressupostació top-down i els escenaris pressupostaris pluriennals: aspectes teòrics i experiència comparada". Papers de Treball 5/2008. Sèrie sector públic. Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya.

BEHN ROBERT, D. "Why measure performance? Different Purposes Require different measures". *Public Administration Review*, setembre/octubre, 2003.

CAAMAÑO, J. *Las recientes reformas presupuestarias del Reino Unido y Francia: una comparación en torno a ocho ejes*. Presupuesto y Gasto Público 47/2007. Instituto de Estudios Fiscales.

CASEY, W.; PECK W.; WEBB, N.J.; QUAST, P. "Are we driving strategic results or metric mania? Evaluating performance in the public sector". *International Public Management Review*, vol. 9, Issue 2, 2008.

CURRISTINE, T.; LONTI, Z.; JOURMARD, I. *Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities*. Presupuesto y Gasto Público 51/2008: 161-198.

CURRISTINE T. *Experience of OECD Countries with Performance Budgeting. Performance Budgeting. Linking Funding and Results*. Edited by Marc Robinson. Palgrave, 2007.

Department of Planning and Budget. Virginia State. *Agency Planning Handbook. A Guide for Linking Agency Strategic and Service Area Planning to Performance-Based Budgeting*. Department of Planning and Budget 2010-2012 Biennium Updated: Juliol, 2009.

HALACHMI, A. "Performance Measurements Accountability, and Improving Performance". M. Holzer; S. Lee (eds.). *Public Productivity Handbook* (2a. ed.). Nova York: Marcel Dekker, Inc., 2004.

JOYCE, P. *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*. Integrating Performance and Budgets. The Budget Office of Tomorrow. IBM Centre for the Business of Government, 2007.

MALUQUER, S.; TARRACH, A. *Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya*. Presupuesto y Gasto Público 46/2006. Insitut d'Estudis Fiscals.

MALUQUER, S.; TARRACH, A. *Nuevas tendencias en la gestión presupuestaria: La experiencia reciente de modernización presupuestaria de la Generalitat de Catalunya*. Presupuesto y Gasto Público 51/2008. Insitut d'Estudis Fiscals.

MIEKATRIEN AND VAN DOOREN, W. "The use of performance information: taxonomy and international comparison". Paper preparat per l'EGPA Conferència. Ljubljana, Eslovènia. 1-4 de setembre, 2001.

NKOANAI, J. "Implementing Performance Budgeting in South Africa". Paper presentat a la 19th Annual Conference of the Association of Budgeting and Financial Management (ABFM) Held at the Marriott Hotel in Washington D.C. EUA, 2007.

OCDE *Performance Budgeting in OECD Countries*, 2007.

SCHICK, A. Does Budgeting Have a Future? 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials PUMA/SBO (2001) 4, Maig (París: OCDE).

STEGER, G. "Austria's budget reform: how to create consensus for a decisive change of fiscal rules". OECD Journal on Budgeting. Vol. 2010/1.

ROBINSON, M. *Performance Budgeting Models and Mechanisms. Performance Budgeting. Linking Funding and Results*. Palgrave, 2007.

VAN DE WALLE, S.; VAN DOOREN, W. *Introduction: Using Public Sector Performance Information. Performance Information in the Public Sector. How it is used*. Ed. Wouter Van Dooren and Steven Van de Walle. Palgrave, 2008.

WILLOUGHBY, K.; MELKERS, J. *Staying the course: The Use of Performance Measurement in State Governments. Integrating Performance and Budgets. The Budget Office of Tomorrow*. IBM Centre for the Business of Government, 2007.

WORLD BANK. *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2010.