
Más allá de reformas constitucionales, programas de estabilidad y planes de austeridad: capacidad de innovación en la gestión del gasto público

Los esfuerzos de consolidación fiscal realizados por España tras la crisis de 2008 han sido considerables. Se han iniciado una serie de reformas presupuestarias materializadas básicamente en programas de estabilidad, planes de austeridad y cambios constitucionales. Pero sigue habiendo graves dificultades para reducir el déficit y la deuda pública. El Gobierno actual ha declarado su pleno compromiso con los objetivos fiscales de la Unión Europea, pero simultáneamente ha solicitado una reconsideración del ritmo de ajuste fiscal e iniciado importantes reformas estructurales. No obstante, algunas reformas horizontales de gran influencia directa en la disciplina fiscal, como la reforma de la Administración pública, no parecen estar en su agenda de debate. Tácitamente hay una convicción de que la solución está en «menos gobierno y más empresa» y en aplicar criterios de competencia en la gestión pública, tal y como se viene haciendo sin gran éxito desde los años noventa. Apenas hay debate sobre el modelo de reforma de la administración pública que se necesita llevar a cabo en situaciones de crisis. En este artículo se exploran ideas alternativas, apoyadas en experiencias prácticas de otros países, orientadas a mejorar la capacidad de colaboración e innovación en la gestión del gasto público.

Espainiak 2008ko krisiaren ondoren finkatzeko zergaren arazoan ahalegin handiak egin ditu. Hainbat ogasun erreformak gauzatzeko hasi dira, batez ere egonkorra programetan, soiltasun planetan eta konstituzio-aldaketan. Baina, defizita gutxitzeko edota zor publikoa murrizteko erronkak daude. Gaur egungo Gobernuak UEko benetako konpromiso zerga helburuekin hartu ditu, baina aldi berean doitze zerga erritmoaren zinketa eskatu ditu eta egiturazko erreforma esanguratsuak hasi ditu. Hala ere, horizontal erreforma batzuk, zerga-diziplinan eragin handia dutenak, Herri Administrazioaren erreforma adibidez, ez dute ematen eztabaida-agendan. Benetan «gobernu gutxiago eta enpresa gehiago» konponbide gisa dagoela uste sendoa dago da eta lehiaren irizpideak egitea publiko kudeaketan. Konponbide horrek laurogeita hamarrekota hamarkadan geroztik egiten ari den bezala. Ia ez dago eztabaidarik krisi egoeratan egiteko Administrazioaren erreformaren ereduari buruz. Artikulu honek txandakako ideiak aztertzen ditu, beste herrialde batzuetako eskarmentuak sustatuta; partaidetzaren ahalmena eta gastu publikoaren kudeaketan berrikuntza hobetzera zuzenduta.

Since the wake of the 2008 crisis Spain has made considerable efforts to achieve fiscal consolidation. Numerous budget adjustments have been introduced, basically taking the form of stability programmes, austerity plans and changes in the constitution. But there are still serious difficulties in reducing the public sector deficit and debts. The current government has declared itself to be fully committed to the fiscal objectives set by the EU, but at the same time has requested a reconsideration of the rate of tax adjustment and has undertaken major structural reforms. However, some horizontal reforms with great direct influence on fiscal discipline, such as a reform of the public administration, do not even seem to be on the agenda for debate. There is an unspoken conviction that the solution lies in «less government and more business» and in applying competitive criteria in public-sector management, along the lines followed without much success since the 1990s. There is scarcely any debate on what sort of reform of the public administration is needed in times of crisis. This paper explores alternative ideas based on actual experiences in other countries, oriented towards improving capacity for co-operation and innovation in the management of public spending.

Índice

1. Introducción
2. La reforma del gasto público ante la crisis fiscal en España
3. Alternativas para mejorar la gestión del gasto: experiencias internacionales orientadas a la innovación en las políticas públicas
4. Conclusiones.

Referencias bibliográficas

Palabras clave: consolidación fiscal, control social, reforma de la administración pública.

Keywords: fiscal consolidation, Social Accountability, reform of public administration.

Nº de clasificación JEL: H61, H63, H43.

1. INTRODUCCIÓN

En general la reacción de muchos de los Estados miembros de la UE ante la crisis económica y financiera mundial del 2008 fue en primer lugar la aplicación urgente de una política fiscal expansiva para evitar un derrumbe financiero y económico, y posteriormente la realización de una serie de planes de consolidación fiscal a medio plazo para hacer frente al rápido y profundo deterioro de las finanzas públicas, en parte ocasionado por dicha política. Este deterioro y la lentitud en producirse la recuperación económica han ocasionado a su vez una crisis de deuda. En diversos países se han presentado programas fiscales ambiciosos u optimistas y estrictos planes de austeridad con el fin de responder a las presiones de los mercados financieros. Además se ha reforzado la normativa europea de disciplina fiscal y sostenibilidad financiera. Las propuestas actuales siguen estando en la línea de mayores recortes, reformas legales de máximo rango para imponer límites máximos de déficit estructural e incluso penalizaciones en caso de desviaciones persistentes.

A principios del 2012, la recuperación sigue siendo incierta. Cada vez son más las críticas por el excesivo énfasis en la austeridad sin prestar suficiente atención a la necesidad de fomentar el crecimiento como factor esencial para la consolidación de las finanzas públicas. Se han iniciado algunas reformas estructurales importantes

pero otras como la reforma de la gestión pública y el sistema presupuestario no aparecen con claridad en la agenda política, no se han debatido en profundidad, e incluso los modelos de gestión pública nacidos antes de la crisis no han sido cuestionados. La reducción del sector público, la privatización, subcontratación y descentralización de los servicios y la aplicación de técnicas de gestión privada en el sector público (p.ej. el presupuesto por resultados) aplicadas desde hace más de dos décadas tampoco han dado los resultados esperados.

El objetivo de este artículo es doble. Por un lado se analizan las medidas y reformas del sistema presupuestario realizadas en España en respuesta a la crisis fiscal y, por otro, se exploran ideas, más allá de reformas legales, programas de estabilidad y planes austeridad, orientadas a mejorar la capacidad de adaptación (innovación) en la gestión del gasto público para dar una respuesta más sólida a la crisis. Estas ideas van acompañadas de experiencias internacionales.

2. LA REFORMA DEL GASTO PÚBLICO ANTE LA CRISIS FISCAL EN ESPAÑA

2.1. Marco y adaptación de la normativa presupuestaria

Desde 2008 hasta finales de agosto de 2011, casi cuatro años después del estallido de la crisis, no hubo ningún cambio sustancial en la normativa y procedimiento presupuestario. El marco legal presupuestario se configuró a principios de la década anterior, mediante la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (2001) para el Gobierno central, su complementaria para las comunidades autónomas (CCAA) en 2001, y la General presupuestaria (2003). La legislación fiscal ya incorporaba las principales condiciones de estabilidad establecidas en la Unión Europea, como por ejemplo: la preparación de escenarios fiscales plurianuales, el establecimiento de objetivos de estabilidad y límites de gastos no financieros, etc. Sin embargo, hacia el final de la legislatura del gobierno anterior (septiembre de 2011), éste y la oposición acordaron reforzar el marco legal con una reforma de la Constitución para incorporar en ésta una referencia explícita a las medidas de disciplina presupuestaria (ver más adelante limitación del déficit estructural).

Tras el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE en 2005, el marco legal del presupuesto en España fue adaptado en 2006 buscando mayor flexibilidad en la aplicación de la regla de déficit de la UE, teniendo en cuenta que la definición original de 'estabilidad' era excesivamente rígida, referida al ejercicio fiscal anual en lugar de al ciclo económico. La nueva legislación de estabilidad estipulaba la obligación del gobierno a presupuestar con superávit cuando las circunstancias económicas eran favorables, y permitiendo la posibilidad de incurrir en déficit durante la fase baja del ciclo económico con el objetivo de lograr una posición media de equilibrio (Gil Ruiz e Iglesias, 2007). Esta legislación quedó refundida en un mismo texto legal en 2007. La con-

formación de este marco de legislación fiscal fue acompañada de un período de disciplina fiscal entre 2001 y 2007, aunque esto fue debido principalmente a la expansión económica durante el mismo período (Fernández y Monasterio, 2010).

Tras la crisis financiera mundial de 2008 hasta 2011 no hubo cambios en el marco jurídico presupuestario, pero sí se hicieron esfuerzos para mejorar la aplicación de la disciplina fiscal e impulsar la aplicación de principios y normas presupuestarias rigurosas. Se hizo hincapié en la imposición de los límites presupuestarios para garantizar que las solicitudes de recursos respetaran los límites establecidos en los pactos de estabilidad y crecimiento. Se reforzó la aplicación del criterio de «Pay as you go» (presentación de las propuestas de más gasto o menos ingresos con medidas compensatorias) y el seguimiento de la aplicación de las decisiones de recorte adoptadas por el Gobierno. Las declaraciones y planes de Gobierno insistían en la necesidad de una evaluación de todas las nuevas propuestas de gastos. Además, en el programa de estabilidad y crecimiento para 2011-2014 se anunció la aceptación de incorporar nuevas reglas de gastos conforme a lo solicitado por la UE. Hasta mediados de 2011, el marco legal presupuestario parecía considerarse adecuado para el Gobierno central, no así para las regiones.

En el ámbito regional sí se realizaron cambios mediante nuevos acuerdos del Consejo de política fiscal y financiera (CPFF). En 2011 se aprobaron nuevas normas y condiciones para presionar a los gobiernos subcentrales a disciplinar su política fiscal. Durante más de tres décadas los gobiernos regionales han necesitado la autorización de su nivel de deuda, y de la emisión de deuda en el extranjero (LOFCA, 1980). Con la crisis, los procedimientos de deuda se hicieron más estrictos y se estableció un nuevo procedimiento de autorización. Por acuerdo del CPFF (2010), se ordenó mejorar la publicidad y la frecuencia de presentación de los informes de ejecución del presupuesto y deuda emitida por las CCAA. Se decidió que éstas utilizaran criterios homogéneos de contabilidad (SEC) y unos formatos presupuestarios normalizados cubriendo la ejecución, alcance y presentación de informes al CPFF, no más tarde de 60 días después de cada trimestre. Además, si los gobiernos regionales no cumplían con sus objetivos de estabilidad, tenían que presentar planes de racionalización para reconducir el presupuesto (reorganización, eficiencia, reducción de gasto, etc.) y obtener la aprobación central para las operaciones presupuestarias a largo plazo.

Si una región no logra sus objetivos y no presenta un plan de recuperación de suficiente calidad, aceptada por el CPFF, toda la deuda a corto plazo requeriría autorización central. Los límites de deuda se aplicarían gradualmente junto con condiciones adicionales y evaluaciones de riesgo (por ejemplo, plan de recuperación aprobado, ejecución de presupuesto de primer semestre, cumplimiento de la recuperación, etc.). Además, los convenios que regulan las transferencias de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales se ajustarían para cumplir con los objetivos fiscales. Por último, también se aplicaría el principio de correspon-

sabilidad en el caso de las sanciones de la UE. La corrección de las desviaciones fiscales de los gobiernos regionales se abordó con presiones e incentivos basados en el mecanismo de «name and shame» (IMF, 2011). Estas normas y condiciones no dieron el resultado previsto en 2011, en parte por la falta de alineamiento político de los gobiernos regionales con el central.

El actual gobierno, en cumplimiento de la reforma de la Constitución de septiembre de 2011, ha dado prioridad al desarrollo del nuevo contenido de su artículo 135 que le obliga a preparar un proyecto de ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El 27 de enero de 2012, el Consejo de Ministros lo presentó públicamente y lo envió al Consejo de Estado para su deliberación. En el proyecto se refuerzan los principios presupuestarios ya considerados en la legislación actual (estabilidad fiscal, proyecciones plurianuales, transparencia y eficiencia) y se incorporan nuevos principios (sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional). Es más estricto de lo que se esperaba y de lo que sugiere la UE. Todos los niveles de Gobierno están obligados a presentar y lograr un equilibrio o superávit presupuestario. No se acepta ningún déficit estructural a partir de 2020. Sin embargo, en caso de emprender reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, se aceptará un déficit estructural de 0,4 % del PIB. La tasa máxima de deuda del sector público será un 60 % del PIB.

En general, el método para establecer los límites y las disposiciones para garantizar el cumplimiento de normas son coherentes con el marco de estabilidad de la UE y el procedimiento por desviación del déficit presupuestario. Todos los niveles de Gobierno tendrán que aprobar un nivel máximo de gasto que respete una tasa de incremento que no podrá ser mayor que la tasa de crecimiento del PIB potencial¹. El proyecto de ley establece condiciones y penalizaciones para evitar desviaciones en el cumplimiento de las metas fiscales que son similares a los procedimientos de déficit en la UE. La desviación de los objetivos fijados obliga al gobierno responsable (central, regional o local) a presentar un plan anual de corrección. Si no se logra cumplir este plan el gobierno responsable del incumplimiento verá automáticamente bloqueado su presupuesto en una cuantía suficiente para garantizar el logro de las metas fiscales. Esta penalización no se aplica si la desviación es debida a circunstancias excepcionales (reformas estructurales y casos de dificultades extraordinarias). Las sanciones de la UE en el marco de la estabilidad del presupuesto serán pagadas por el Gobierno responsable de la desviación. Los gobiernos regionales se ven obligados a: a) enviar en detalle las principales líneas presupuestarias antes de su preparación y

¹ Se puede definir el PIB potencial como el máximo nivel de PIB que puede alcanzar en cada momento una economía sin que se generen tensiones inflacionistas. Dicho nivel varía con el tiempo, ya que depende de la oferta de trabajo disponible, del volumen de capital de la economía y de la tecnología (productividad total de los factores). Evidentemente este concepto está ligado a otro, NAIRU, acrónimo del inglés *non accelerating inflation rate of unemployment* o tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (Nota del editor).

aprobación en detalle; b) proporcionar información de contabilidad nacional correspondiente a la información de presupuesto; c) envío de información sobre datos extrapresupuestarios cada tres meses. En cualquier caso la posibilidad de endeudarse, la concesión de subvenciones y los acuerdos sectoriales intergubernamentales estarán condicionados a la consecución de los objetivos fiscales. Además, se garantiza la adaptación continua y automática de las normas españolas a futuros cambios en el marco de disciplina presupuestaria europea.

2.2. Planes de estabilidad y medidas de austeridad

La respuesta inicial de España a la crisis del 2008 fue un plan de medidas fiscales expansionista de 25.000 millones de euros (2,5 puntos porcentuales del PIB) para estimular la economía y el empleo (Plan E, 2009), financiado por el gobierno central e implantado mediante los gobiernos locales. El Plan E consistía en una larga lista de proyectos de inversión de tamaño pequeño o mediano, fáciles de iniciar y gestionar e intensivos en mano de obra, pero de baja productividad y rentabilidad social y alto coste global. Como consecuencia del rápido deterioro de las finanzas públicas debido en parte a esta política expansiva y la evolución de la crisis, tuvo que iniciarse un largo y doloroso proceso hacia la consolidación fiscal. Siguiendo las recomendaciones de la UE, el Gobierno español aprobó en enero de 2010 un duro programa de estabilidad y crecimiento del 2010-13 encaminado a reducir el déficit público de 9,2 % del PIB en 2010 al 3% en 2013. El esfuerzo de consolidación desde el lado del gasto (reducción) se estimó en total unos 65.000 millones de euros y del lado de los ingresos (aumento) 6.000 millones de euros. Los principales instrumentos de apoyo de este programa fueron un Plan de Acción Inmediata (PAI) y el Plan de austeridad del gasto Gobierno Central 2010-13. El PAI impuso un ajuste del presupuesto de 5.000 millones de euros. Se recortaron los gastos de funcionamiento de los ministerios, se redujo el Fondo de Contingencia del presupuesto, se eliminó o aplazó *sine diem* una selección de proyectos de inversión de capital no prioritarios y se impuso una tasa de reemplazo de personal de sólo 10 %. En el Plan de austeridad 2010-2013 se propuso un recorte general de 50.000 millones de euros en cuatro años, que se especificarían en cada uno de los presupuestos anuales. El creciente deterioro de la situación económica en el primer semestre de 2010 (primera crisis griega), exigió un aumento de impuestos indirectos (p. ej. 2 puntos porcentuales en el IVA) y una nueva ola de recortes extraordinarios que suponían otros 15.000 millones de euros de recorte impuesto en todos los niveles de Gobierno: los salarios de los funcionarios públicos se redujeron en un 5%; se congelaron las pensiones en 2011; y se redujo el gasto farmacéutico. Estas medidas fueron en parte contrarrestadas con algunos apoyos fiscales compensatorios que permitió conservar o mejorar los derechos sociales de grupos especialmente afectados por la crisis (p. ej. desempleados de larga duración).

Los planes y medidas de austeridad se prepararon y fueron impuestos por el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), se presentaron en respuesta a presiones

del mercado, acuerdos de la UE y presiones diversas. Se dispuso de poco tiempo para el análisis sistemático de sus resultados y efectos inducidos, más allá del impacto directo en el presupuesto. Las medidas se fueron acumulando y reforzando según iban resultando o percibiendo como insuficientes para hacer frente a sucesivos deterioros de la economía. No pocos expertos advirtieron que el Programa de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013 se apoyaban en estimaciones de crecimiento económico optimistas (es decir, las previsiones optimistas de ingresos recaudatorios). Los ajustes fiscales se basaron principalmente en propuestas genéricas. En ocasiones los métodos no fueron suficientemente detallados. El logro del objetivo fiscal 2010 fue considerado una señal relativamente positiva. Sin embargo, aproximadamente 7,8 puntos del déficit siguen siendo estructurales (Valle, 2010).

Durante el 2011 el gobierno continuó sus esfuerzos de consolidación fiscal. Se aprobó un nuevo Programa de Estabilidad y Crecimiento (2011-14) que extendía y adaptaba los objetivos de déficit (6 % en 2011, 4,4 % en 2012, 3 % en 2013 y 2,3 % en 2014). Los nuevos recortes de gasto realizados en el presupuesto del gobierno central para 2011 y la estimación de crecimiento en los 3 próximos años se consideraban suficientes para permitir el logro de los objetivos de déficit público (Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de junio de 2011). Este plan se basaba en dos hipótesis optimistas: que los aumentos en las tasas de crecimiento económico serían superiores a las predicciones internacionales (IMF, 2011) y que los gobiernos regionales cumplirían sus objetivos fiscales. El temor a una segunda recesión iba en aumento. Algunos expertos comenzaron a argumentar que el crecimiento económico se frenaría si se seguían llevando a cabo medidas de austeridad excesivas y con visión a corto plazo (Ontiveros, 2011; Casais, 2011). Además la larga duración del periodo preelectoral (casi un trimestre), en la que un debilitado Gobierno socialista, liderado por un Presidente en situación saliente (*lame duck*), obstruía el avance de las reformas estructurales.

Además, la indisciplina fiscal de los gobiernos regionales empezó a desvelarse tras las elecciones locales de mayo de 2011 y se han confirmado con el cierre del presupuesto de 2011. El MEH advirtió a los gobiernos regionales que tenían dificultades fiscales que no habría más autorizaciones de aumento de deuda hasta que presentaran un plan de recuperación fiscal creíble para reducir su propio déficit de 2,8 por ciento en 2010 a 1,3 % en 2011. La mayoría de los gobiernos regionales presentaron planes de recuperación aprobados en el CFFP. Sin embargo, el déficit real en 2011 ha sido mayor de lo esperado.

En el segundo año del plan de austeridad para el gobierno central (2010-2013), las medidas impuestas por el gobierno intentaban evitar pérdidas de productividad y bienestar social. Se realizaron amplios recortes (2,1% en gastos de personal; 6,7% por eficiencia y ahorro; 8 % en transferencias corrientes; 38% en transferencias de capital; y 22,4% en inversión en infraestructura), pero se mantuvo la proporción del presupuesto de educación, investigación y desarrollo.

El nuevo gobierno ha continuado el esfuerzo de corrección del déficit. Su primera decisión relacionada con la estabilidad fiscal fue anunciar el 30 de diciembre de 2011 un nuevo recorte de unos 15.000 millones (aumento neto de 6.000 millones en impuestos, principalmente sobre la renta personal y el ahorro, y reducción neta del gasto en 9.000) con medidas similares a la del anterior gobierno (p. ej. recortes en gastos corrientes y de capital, reducción de transferencias a los partidos políticos y a los interlocutores sociales, reducción del presupuesto de las empresas públicas, congelación de los gastos de personal, reducción en el número de directivos públicos, reemplazo nulo de personal excepto en educación, salud y policía, (que mantienen un límite de reemplazo de 10 %). El 15 de enero de 2012 se anunciaron medidas para la lucha contra el fraude; por ejemplo, limitar los pagos en efectivo, reforzar las inspecciones en sectores de gran riesgo (trabajo y seguridad social, etc.) con un aumento en la recaudación esperada de 8.000 millones de euros. Además se han anunciado medidas orientadas a solucionar la indisciplina regional (p. ej. reducción del número de empresas públicas regionales o ayuda financiera condicionada a la presentación de planes de recuperación).

Por otro lado, el nuevo gobierno, con mayoría absoluta en el Parlamento, ha iniciado reformas estructurales en tres áreas consideradas como prioritarias (p. ej. sistema financiero, mercado de trabajo, marco constitucional de disciplina presupuestaria). Estas reformas son muy necesarias para hacer frente a la crisis, pero su eficacia depende en cierta medida de otras reformas de tipo horizontal como por ejemplo la reforma de la Administración pública y de la gestión pública, en general y específicamente en la gestión del gasto público, que no parecen estar en el orden del día (explícito) del gobierno. Por el momento esta reforma se está practicando implícitamente en el marco de un modelo neoliberal (reducción del sector público, privatización de servicios, subcontratación de actividades, búsqueda de capital privado para inversión pública, etc.).

2.3. Sin cambios significativos en instituciones y procesos presupuestarios

Hasta ahora no se han adoptado medidas de relieve para adaptar o mejorar la capacidad institucional del sistema presupuestario, aparte del endurecimiento del marco legal. A raíz de la crisis, la autoridad del antes denominado Ministerio de Economía y Hacienda y del presidente de gobierno se vio reforzada para imponer las prioridades fiscales y recortes presupuestarios y adoptar un papel estricto y pragmático. Los ajustes de presupuesto se prepararon dentro o fuera del procedimiento formal de presupuesto. La elaboración del presupuesto se realizó con un estilo de decisión mucho más de arriba-abajo y restrictivo. Una vez reconocida la crisis, el MEH ha impuesto la prioridad de la consolidación de las finanzas públicas comprometiéndose con sucesivos programas de crecimiento y estabilidad. El MEH consiguió una cierta estabilidad fiscal en el nivel de Gobierno central, pero no tuvo éxito en la contención del gasto regional. Las comisiones de presupuesto de cada ministerio han recortado sus presupuestos para encajar estrictos recortes impuestos por el

MEH, y además las comisiones de análisis de programa se centraron en asegurar que las asignaciones presentadas en el anteproyecto de presupuesto respetaban los límites de gastos y las prioridades del gobierno.

Las instituciones y órganos de control de la gestión financiera (Tribunal de Cuentas, órganos de control interno) y la capacidad de evaluación no han sido suficientemente adaptadas para contribuir a la recuperación fiscal, salvo en lo que se refiere a la verificación del cumplimiento de los límites de gasto correspondientes a los programas de estabilidad. En general, el nivel de transparencia de gestión y control del gasto público es bajo (OECD 2009). Se ha creado una Oficina de Presupuesto del Parlamento pero hasta ahora su funcionamiento no ha supuesto importantes cambios en la forma de tratar el presupuesto ni en el legislativo ni en el ejecutivo. El actual gobierno tiene previsto presentar un proyecto de ley de transparencia para mediados del 2012, pero el fortalecimiento del sistema de gestión del gasto, tanto a escala operativa como estratégica, es todavía una cuestión pendiente.

Por último, el nuevo gobierno ha reestructurado el MEH, dividiendo las secciones de economía y hacienda, y ha creado un nuevo Ministerio de Economía y Competitividad y un Ministerio de Finanzas y Administración pública. Este último proporciona una oportunidad para mejorar la comprensión y coherencia entre las funciones presupuestarias y de administración pública. Tras las elecciones de 2011, el Ministro de Economía y Competitividad y el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas ratificaron el compromiso del gobierno de reducir el déficit al 4,4 % en 2012. El nuevo límite de déficit ahora se está debatiendo entre la UE y el gobierno español. Pero por el momento no se han hecho esfuerzos para mejorar la capacidad institucional del sistema de presupuesto.

2.4. Postergación de iniciativas de gestión y presupuesto por resultados

Antes de la crisis ya se había aprobado una nuevas normas encaminadas a mejorar la 'presupuestación por resultados' (Ley General Presupuestaria, 2003) e iniciar un modelo de gestión pública descentralizado (Ley de Agencias Estatales, 2006), incluida la creación de la Agencia de Evaluación del Estado. Ambas se orientaban a lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública. Desde 1980 se ha venido presentando el presupuesto de la Administración General del Estado por objetivos pero el uso real de la información de resultados en la presupuestación ha sido muy baja (OECD, 2009).

La Ley de Agencias permitió al gobierno crear algunas nuevas entidades públicas con una mayor autonomía en la gestión de personal y gasto de recursos. Sin embargo, la crisis y el juego de poder y los conflictos burocráticos parecen haber congelado esta iniciativa. Según Valero (2010), las medidas adoptadas para reducir el déficit público y la falta de concordancia entre el Ministerio de Administración Pública y el Ministerio de Economía y Finanzas, acabó limitando el grado de autonomía de las

Agencias y frenando la creación de nuevas agencias. La fusión de estos dos Ministerios en el nuevo Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas puede reducir este problema de coordinación pero por el momento es pronto para saberlo. El impacto de estas reformas en el rendimiento de la gestión de gasto público hasta la fecha no ha cubierto las expectativas. Con la crisis ha continuado la suspensión indeterminada de este tipo de iniciativas. En España, los programas de Estabilidad y las medidas de austeridad no incluyen estrategias de mejora de eficiencia y eficacia en la gestión pública (Valle, 2010), mientras que en muchos países de la OCDE se están realizando importantes esfuerzos en este sentido e incluso introduciendo elementos de modelos alternativos (Gobernanza) para responder a la crisis (ver sección 3).

2.5. Más allá de las reformas legales y recortes presupuestarios

Según las predicciones de varios organismos internacionales (OOII), España esta actualmente (marzo 2012) en el umbral de una posible segunda recesión. El FMI ha pronosticado una caída del PIB español del 1,7 % en 2012, y la UE del 1%. Los recortes presupuestarios han sido sustanciales pero ineficaces para reducir el déficit y crear credibilidad para calmar las presiones del mercado financiero. Los fuertes y rápidos recortes se están realizando sin suficiente análisis de sus consecuencias económicas y sociales. Los esfuerzos del Gobierno central no han compensado las desviaciones de los regionales. Casi todas las regiones han incumplido sus objetivos fiscales. La esperanza reside en que: se acepte la reducción del ritmo de corrección del déficit en el tiempo; se acepten sin grave conflicto social los ya anunciados fuertes recortes que el gobierno va a materializar en la preparación del presupuesto para 2012; y se impongan con eficacia los límites de déficit y deuda que impondrá mediante la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En el momento de escribir estas líneas la UE esta a punto de aprobar un proyecto de Tratado de disciplina presupuestaria que sin duda reforzará aun mas el marco legal de esta disciplina en los países de la eurozona.

Sin embargo, aunque los límites formales sobre déficit y deuda son muy necesarios, no parecen ser suficientes por si solos para recuperar la senda de disciplina presupuestaria. Se necesitan cambios institucionales y estructurales en la economía y en la gestión del gasto público. Todavía hay importantes riesgos y desafíos flotando en el horizonte español. Desde distintas perspectivas (fiscales, económicas y políticas) se perciben una serie de desafíos que afectan a la estabilidad y capacidad de adaptación del presupuesto.

Desde el punto de vista fiscal uno de los principales retos en España es la cuestionada credibilidad de unas estimaciones de crecimiento del PIB a menudo optimistas (IMF, 2011). La estabilidad y sostenibilidad fiscal no queda garantizada con expectativas económicas optimistas y rápidos recortes de gasto. El cumplimiento de los límites de déficit y deuda requiere además reformas institucionales tales como la

creación de un órgano independiente o un Consejo de expertos o mecanismo similar que aumente la credibilidad de las estimaciones de crecimiento. Otro desafío es el continuo recorte de gastos sin un análisis detenido y orientado estratégicamente para reducir el déficit sin frenar la recuperación, o incluso provocar otra recesión. Se han hecho esfuerzos de valoración de los efectos directos de la cuantía de recortes presupuestarios, principalmente por capítulos de gasto, pero el tiempo y el esfuerzo de análisis y evaluación ha sido reducido. No ha habido un dialogo abierto sobre los efectos a medio y largo plazo de los recortes en las políticas publicas.

A escala regional el riesgo de indisciplina fiscal sigue siendo muy elevado, puesto que es constitucionalmente autónomo para tomar decisiones en dos importantes y hasta ahora crecientes políticas de gasto (Salud y Educación); esta autonomía está siendo indirectamente restringida con la nueva reforma constitucional. Tradicionalmente, las regiones sienten un bajo compromiso de corresponsabilidad después de varias décadas de asimetría entre sus responsabilidades de gasto y una insuficiente capacidad impositiva. Esta asimetría ha sido reequilibrada con el Acuerdo del Consejo de Política fiscal y financiera (CPFF) de 2009 entre el Gobierno central y los regionales. Estos últimos han hecho un uso sustancial de su autonomía fiscal. Pero aun es necesario mejorar los sistemas de información y la rendición de cuentas y la disciplina presupuestaria (Utande, 2012). La reforma constitucional y el alineamiento de signo político de los partidos gobernantes a escala nacional y la gran mayoría de los de nivel regional y local, deberían facilitar una mejor colaboración entre ellos. Pero no va a ser fácil, al cierre de este ejercicio (2011) los gobiernos regionales han mostrado una alta desviación (1,6 % del PIB) en su déficit alcanzando un total del 2,94 % del PIB.

Siguen pendiente otros retos importantes, tales como: la consolidación de las finanzas locales que sufren una escasez crónica de recursos; el sistema de impuestos es muy sensible al ciclo económico y su composición afecta a la competitividad de las empresas españolas; hay una economía oculta generalizada con graves consecuencias sobre el fraude y la evasión fiscal; existe una débil capacidad de revisión regular de los programas de gastos, de los gastos fiscales, de deducciones, etc. También es limitada la capacidad de evaluación de programas de iniciativas prioritarias o de políticas estratégicas del gobierno; en general, la capacidad institucional del sistema de presupuesto y control es débil.

Desde el punto de vista económico, el nuevo gobierno ha iniciado importantes reformas estructurales como las del marco legal del presupuesto, del mercado laboral y del sistema financiero. Otras reformas estructurales están en fase incipiente. Pero poco se oye hablar y debatir sobre la reforma de la Administración y la gestión pública. Desde una perspectiva política, las reformas estructurales necesitan un gobierno fuerte con capacidad para gestionar conflictos y construir apoyo social para las reformas, precisamente ahora que el país está bajo un gran malestar social. La inclinación del PP (partido actualmente gobernante) está en línea con las ideas neoliberales de «menos gobierno y más empresa privada». Es discutible si esta estrategia será suficiente o ade-

cuada para conseguir la recuperación sin prestar atención a la creciente necesidad de nuevos modelos de decisión como el de gobernanza que supone la apertura y fortalecimiento de la participación de ciudadanos y empresarios en la formulación de políticas públicas, la transparencia, el diálogo y la exigencia de responsabilidades por una gestión eficaz de los recursos públicos. El PP ya ha anunciado la preparación de una nueva ley de transparencia (reforma muy esperada). Entre otros objetivos, esta ley se plantea desde el PP como un instrumento legal para garantizar el trato igual a los ciudadanos y penalizar a los gestores indisciplinados. Por el momento no parece que haya un reconocimiento suficiente de la importancia de la transparencia para la participación e innovación en la formulación de políticas en la orientación de los sistemas de control hacia el aprendizaje y la sostenibilidad fiscal.

El alineamiento político de los tres niveles de gobierno bajo un mismo partido presenta una clara oportunidad para coordinar sus actuaciones. Como el Presidente Rajoy dijo el año pasado, aún en la oposición: «nunca antes un partido político tiene en sus manos la posibilidad de coordinar los gobiernos territoriales para una reforma ambiciosa, y nunca antes ha sido tan urgente y necesario» (comunicado de prensa PP, 2011). Pero la materialización de esta ventaja depende de muchos factores políticos actuales, tales como la cooperación de las regiones gobernadas por los nacionalistas; la tradicional falta de un estilo de toma de decisiones de consenso en los gobiernos de mayoría; la descoordinación en las relaciones intersectoriales (diversidad de intereses entre ministros del propio gabinete) y una creciente distancia entre la política y la sociedad. Sin duda la reforma constitucional y los procesos de disciplina ayudarán a imponer los límites del déficit y corrección de desviaciones sobre los programas de estabilidad mediante nuevos planes de recorte y austeridad. Pero cada vez hay más dudas sobre compatibilidad de este modelo con el crecimiento.

Parece necesario explorar esfuerzos y alternativas hasta ahora no suficientemente exploradas en la práctica que vayan más allá de los planteamientos hasta ahora manejados. Por ejemplo, el fortalecimiento de la capacidad institucional de gestión pública y de los sistemas de presupuestación y control para confrontar tiempos de incertidumbre y crisis es una asignatura pendiente cuyo debate aun no ha aparecido con claridad en la agenda política española. Hasta el momento no se ha prestado mucha atención ni se han hecho esfuerzos relevantes para poner en práctica principios de gobernanza tales como los de transparencia y participación en la gestión pública. Estos principios se suelen asociar con el déficit democrático más que con el déficit de gestión estratégica en la Administración Pública y además se perciben como de difícil aplicación. Sin embargo, son varios los países y OOI que actualmente están haciendo serios esfuerzos para aplicar estos principios. En España, el modelo de gobernanza no ha sido adecuadamente considerado como marco para la innovación en las instituciones y políticas públicas. En los próximos apartados se presentan argumentos, acompañados de experiencias prácticas en otros países, a favor de este modelo para la gestión estratégica del gasto, particularmente en contextos de incertidumbre y gran escasez de recursos.

3. ALTERNATIVAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DEL GASTO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES ORIENTADAS A LA INNOVACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A pesar de los esfuerzos realizados por muchos países durante un largo periodo de tiempo para introducir un presupuesto por resultados, en el fondo el comportamiento de gasto no ha variado. Del incrementalismo se ha pasado al «decrementalismo». Ambos tienden a ser comportamientos conservadores (se revisan variaciones presupuestarias aceptando que un alto porcentaje de la base presupuestaria no se analiza). Las variaciones de créditos tienden a ser aplicación de porcentajes horizontales, realizados sin suficiente esfuerzo de análisis de sus consecuencias más allá de su efecto directo en el déficit. Otros países han avanzado con el presupuesto por resultados, pero en esencia este es también una aproximación conservadora. Los enfoques de gestión y evaluación estandarizada, basados en una lógica técnica, lineal y cerrada, bloquean la capacidad de innovación y adaptación de las organizaciones (Perrin, 2002). En el cuadro siguiente se ofrece un buen ejemplo de este problema identificado en un informe del Ministerio de Finanzas de los Países Bajos sobre la evaluación y adaptación de las políticas públicas en 2004.

Existe el riesgo de que el desarrollo de objetivos e indicadores y el seguimiento continuo de su aplicación y de sus resultados requieran tanta atención que los efectos inesperados o el cambio de preferencias públicas simplemente se ignoran provocando un 'efecto ceguera' (De Bock, In't Veld y Berndsen, 1996). Un efecto similar puede darse si las evaluaciones se adaptan demasiado estrictamente a los objetivos o indicadores existentes. El análisis se centra exclusivamente en la política o teoría predeterminada y en las metas asociadas. En general, los informes de políticas públicas no hacen ningún intento de comparar la evolución reciente de las prioridades de la política con los objetivos y las tendencias a largo plazo formulada en la agenda política. Casi nunca se plantean preguntas tales como ¿estamos en el camino correcto? (Dutch Ministry of Finances, 2004: 19). Además, la financiación pública mediante dos presupuestos del Gobierno no se cuestiona explícitamente: ¿en primer lugar por qué el Gobierno está involucrado en la solución del problema? Estas prácticas, tampoco, se corrigen con las evaluaciones (realizadas por el Ministerio de Finanzas en el periodo estudiado) (Van der Knaap, 2012).

La crisis exige la adaptación (innovación) de las instituciones y políticas públicas que impliquen cambios sustanciales y estructurales del presupuesto. Para ello se necesita poner en marcha modelos de decisión alternativos tales como el de gobernanza. Este puede definirse como un modelo de decisión orientado a satisfacer las preferencias sociales definidas entre el gobierno y la sociedad y realizadas con acciones, recursos, herramientas y formas de organización consensuadas (Aguilar y Bustelo, 2010; Prats 2007; Villoria, 2010). En este modelo, el gobierno participa como un ac-

tor más, actuando, con un nivel relativo de influencia, en redes de colaboración, que incluyen otras escalas de gobierno y actores económicos y sociales. El papel del gobierno no es tanto diseñar y ejecutar políticas públicas, rindiendo cuentas de los servicios prestados de forma supuestamente independiente y totalmente responsable, sino contribuir a la creación y fortalecimiento de redes, promover procesos de participación, acuerdos de colaboración, coordinación y resolución de conflictos y compartir la responsabilidad con otros niveles de gobierno y la sociedad por el funcionamiento y la mejora de las políticas y las instituciones públicas.

Los siguientes apartados, interrelacionados entre sí, ofrecen ideas e iniciativas emprendidas por diversos países avanzados de la OCDE que incorporan principios y elementos del modelo de gobernanza orientados a la innovación presupuestaria: 1) gestión estratégica del gasto y adaptación presupuestaria; 2) coordinación y redes de actores de políticas públicas y partes interesadas; 3) promoción de evaluaciones participativas para la reestructuración de las organizaciones y políticas públicas; 4) transparencia; y 5) sistema de control y rendición de cuentas.

3.1. Gestión estratégica del gasto y adaptación presupuestaria

La programación del gasto a menudo se entiende como un esfuerzo de proyección de estimaciones del gasto y su reflejo en un documento. Esto se supone que es esencial y suficiente para supervisar su ejecución y sus logros en relación con los objetivos y estimaciones preestablecidas. Programación y presupuestación a menudo son percibidos solo como un ejercicio técnico y neutral que comienza y termina con la elaboración de un plan que debe especificar en detalle los objetivos y acciones junto con las estimaciones financieras. Si esto va respaldado por una legislación al máximo nivel que penalice las desviaciones la disciplina se considera garantizada.

La gestión estratégica de los programas de gasto no significa enumerar detalladamente y cuantificar todos los objetivos y actividades a realizar y ejercer un estricto control del cumplimiento de objetivos. Ello podría conducir a comportamientos disfuncionales (por ejemplo, resistencia a proporcionar información, retención de la información relevante hasta el último momento para que el Ministerio de Finanzas no tenga tiempo para analizarla con detenimiento; maquillaje de la información, etc.). El informe del Ministerio de Finanzas (MF) de los Países Bajos ofrece también un buen ejemplo de este problema:

Debido a los intereses que están en juego, todo cambio en las políticas públicas está abierto a comportamientos tácticos. La dimensión táctica del uso de objetivos e indicadores de rendimiento también se observan en la presupuestación orientada a resultados. Al presentar un gran número de objetivos e indicadores de resultados los ministerios de hecho pueden estar ocultando los verdaderos problemas en juego. En algunas políticas públicas, especialmente aquellas basadas en la concesión de subvenciones, el exceso de información ('data dumping') conduce al uso de documen-

tos voluminosos y a menudo incomprensibles. El verdadero conocimiento de los temas clave se frustra a menudo por la tendencia natural del gestor público a encubrir sus solicitudes de recursos y dar respuestas veladas. Después de todo, se evitan problemas. Pero definitivamente esto es un obstáculo para que la Cámara Baja haga su trabajo correctamente (Dutch Ministry of Finances, 2004:17; citado por Van der Knaap, 2012).

Más allá de esta aproximación, la gestión estratégica del gasto exige una actitud más activa del MF y de los centros de gasto. En situación de crisis (grave escasez de recursos e incertidumbre), la capacidad de innovación en las estructuras y políticas públicas es esencial para la adaptación del presupuesto. Esta situación requiere reorganizaciones estructurales, cambios en la política y el trasvase de recursos de programas no prioritarios a prioritarios. Obviamente esto causa conflictos y aumenta la necesidad de coordinación.

El liderazgo estratégico se puede entender como la acción directiva de proporcionar una visión y un camino a seguir estableciendo prioridades y asignando recursos de manera eficiente y consensuada. Esta orientación crea motivación y facilita la coordinación. Las iniciativas que actualmente se están llevando a cabo en diversos países avanzados de la OCDE indican una reducción en el número de objetivos e indicadores, y el enfoque específico en un número de políticas prioritarias con el fin de poder realizar un seguimiento y una evaluación más profunda de estas políticas. Por ejemplo, en Estados Unidos en la preparación del presupuesto de 2011 se seleccionó un grupo de departamentos y agencias a las que se les pidió que identificaran un pequeño número de objetivos de alta prioridad a corto plazo para realizar un seguimiento y valoración específica, a fin de promover mejoras en sus políticas (Fantone, 2012).

Por otro lado, aunque la extrapolación del gasto y la traducción de las proyecciones en documentos de planificación y presupuesto son importantes y necesarias para el control de gasto, la reasignación estratégica de los recursos en última instancia depende de la gestión de valores e intereses afectados por las variaciones presupuestarias. El resultado de las políticas de gasto depende en gran medida de la capacidad para resolver los conflictos que surgen al reasignar recursos en respuesta a cambios en las prioridades del gobierno. El incrementalismo (decrementalismo) es una estrategia para evitar o reducir los conflictos que surgen cada año en la preparación del presupuesto. Consiste en satisfacer a cada parte para lograr un compromiso rápido, sin un esfuerzo significativo de análisis de la base presupuestaria (negociada y aprobada en ejercicios anteriores) y sin suficiente atención a los intereses colectivos (efectos indirectos de las variaciones presupuestarias en otras políticas). El presupuesto por resultados se centra en la eficiencia departamental (suboptimización a escala global). En situaciones de crisis o cambios radicales e inesperados en el entorno socioeconómico que causan una grave escasez de recursos e incertidumbre en las políticas públicas, ni los cambios incrementales ni los de eficiencia son suficientes para responder a este reto. En esta situación es esencial la flexibilidad presupuestaria

(Metcalfé, 1993), es decir los cambios estructurales, cambios estratégicos y reasignaciones de gasto de acuerdo a las nuevas prioridades del gobierno.

En un contexto de incertidumbre, los gestores públicos deben ir más allá de los supuestos y objetivos preestablecidos de las políticas públicas. Estos gestores tienen que identificar y resolver problemas imprevistos que eclosionaron súbitamente, cuya solución no es preconocida. Los criterios de éxito de la gestión deben estar relacionados con el cambio en las políticas públicas y la adaptación institucional. En situaciones de inestabilidad y disminución de recursos, es necesario ir más allá de los recortes a corto plazo y los ahorros por mejoras de eficiencia dentro de la misma lógica de política y marco institucional. Se debe alentar a los gestores públicos que realicen esfuerzos de adaptación e innovación: identificar y analizar los problemas emergentes; construir consenso y puntos de vista comunes sobre ellos; contribuir a un diseño abierto y participativo de nuevas políticas públicas y estructuras organizativas; y conseguir apoyo para su aplicación y desarrollo (Metcalfé, 1993). Los sistemas de evaluación y control pueden incentivar la gestión innovadora si la recogida y el análisis de información se centran en el cómo y en qué medida los gestores son capaces de hacer frente a circunstancias cambiantes; responden a múltiples presiones y demandas inesperadas; y trabajan en colaboración con otras organizaciones en red.

La gestión flexible y estratégica del presupuesto implica innovación y cambio en las políticas e instituciones públicas y requiere el consenso sobre cuestiones claves, como por ejemplo: el reparto de competencias y la configuración del marco de coordinación y exigencias de responsabilidades; la distribución del límite de déficit y gasto agregado entre ministerios o niveles de gobierno; la selección de políticas públicas de mayor y menor prioridad; la identificación de grupos de beneficiarios o perjudicados, la estimación de efectos, etc. Pero esto no significa que la eficacia de las decisiones estratégicas esté garantizada mediante el consenso, sobre todo si se llega a éste por medio de compromisos rápidos, diseñados para satisfacer o compensar los intereses específicos de cada parte y sin haber hecho suficiente esfuerzo para mejorar el valor colectivo. Los ministerios de finanzas deben catalizar o contribuir a mejorar la capacidad de gobernanza del sistema presupuestario (coordinación, participación, transparencia, rendición de cuentas, etc.).

3.2. La coordinación en la programación del gasto público

El control del gasto exige no sólo techos y reglas fiscales, sino también reorganizaciones interinstitucionales, selección de prioridades y aplicación de incentivos que deben ser aceptadas e internalizadas por los actores presupuestarios. El elemento clave en la programación del presupuesto es la coordinación (Schelling, 1978) citado por Brumby (2007).

La programación del gasto es un proceso competitivo pero también puede entenderse como una oportunidad para construir confianza y capacidad de coordina-

242

ción entre los actores del presupuesto, especialmente en la programación de gasto a medio y largo plazo. Sin embargo, la construcción de confianza y capacidad de coordinación han sido dos aspectos prácticamente ignorados por los ministerios de finanzas en su lucha por alcanzar la sostenibilidad fiscal. Las negociaciones presupuestarias son en realidad una oportunidad recurrente, repetida cada año, para reducir la incertidumbre innecesaria en la estimación del gasto. La diversidad de intereses tienen que integrarse o compensarse para evitar controversias improductivas (Villoria, 2010). Esto no es una simple llamada a la buena voluntad, sino el reconocimiento del presupuesto como un proceso de negociaciones que deben gestionarse (preparar posiciones departamentales internamente coherentes; comunicarlas eficazmente, adaptarlas según vayan revelándose y evolucionando las posturas de otras partes implicadas; identificar áreas de interés común; establecer normas de presupuesto, etc.). Esto requiere que el MF y otros actores presupuestarios sean conscientes de las interdependencias entre sus políticas y sus efectos inducidos reales o previstos; las posibles acciones comunes o complementarias; las duplicidades y contradicciones; las demandas de los interesados; etc. Este reconocimiento es esencial para mejorar significativamente la capacidad de coordinación en el sistema de presupuesto y programación del gasto.

El reto de la coordinación va más allá de la definición clara de responsabilidades y distribución de competencias entre los actores presupuestarios (OECD, 2011), supone además crear vínculos eficaces de comunicación, foros de consulta, procedimientos de arbitraje y acción conjunta, etc. Se requiere un esfuerzo en común de definición de los problemas y objetivos a perseguir y una acción coordinada en la explotación y uso de los sistemas de información y en los procesos de asignación de recursos. La identificación de interdependencias es de particular importancia en tiempos de escasez e incertidumbre. La interacción de los ministerios entre sí y con los gobiernos regionales durante la programación y evaluación del gasto podría utilizarse para identificar sinergias estratégicas y evitar contradicciones y duplicidades innecesarias en las políticas públicas o analizar procesos de coordinación mal diseñados entre organizaciones públicas y políticas que comparten los mismos objetivos o tienen tareas complementarias o contradictorias. Además, las expectativas de interacción recurrente cada año pueden facilitar la aplicación del principio de reciprocidad y el desarrollo de la confianza entre los MF, los centros de gasto y los grupos de interés e interesados que se mueven en torno a ellos. Este enfoque podría evitar el despilfarro de fondos públicos debido a la percepción, en ocasiones errónea, de situaciones de pugna por recursos de competencias y conflictos. La evaluación de políticas intersectoriales o intergubernamental ofrece una oportunidad para avanzar en esta dirección (Radej, 2010). Sin embargo, este es un tema pendiente en muchos países avanzados, salvo pocas excepciones (Currstine, 2007).

Algunos países de la OCDE están prestando una atención creciente a la coordinación de las políticas e intensificando las correspondientes evaluaciones intersectoriales.

Por ejemplo, en Estados Unidos la Ley de Modernización de la *Government Performance & Results Act* (GPRA) de 2010 proporciona nuevas oportunidades para que el gobierno presente planes globales sobre las principales áreas o actividades federales a reorganizar y consolidar cuando se considere necesario y apropiado, incluyendo sus propuestas presupuestarias referentes a las acciones de diversas agencias o programas que estén relacionados. En la preparación del presupuesto para 2011, la MBO (*Management & Budget Office*) inició un esfuerzo en toda la administración pública para promover la evaluación de programas creando un grupo de trabajo interdepartamental con el objetivo de fortalecer la evaluación de programas que comparten objetivos o contribuyen a resolver un problema común (Fantone, 2012).

Por otro lado, se han creado nuevas estructuras interorganizacionales en relación con el seguimiento y evaluación de resultados de los programas anticrisis en el marco de la *American Recovery & Reinvestment Act* (ARRA) 2009. Obama tras asumir su cargo (enero 2009), firmó el Memorándum sobre transparencia y gobierno abierto comprometiéndose a introducir cambios que promovieran la transparencia, la participación y la coordinación en su administración pública. La aplicación de ARRA correspondió principalmente a la MBO y a una nueva entidad independiente, el *Recovery Accountability & Transparency Board* (RATB), compuesta por los inspectores generales de los organismos que reciban fondos ARRA. La RATB revisa la gestión de los fondos ARRA y comunica avisos precoces (*early warnings*) sobre problemas, incluidos el despilfarro, fraude y mal uso de estos fondos. Además, la *General Accountability Office* (GAO) y las oficinas de inspectores generales recibieron financiación para realizar auditorías y revisiones de regularidad, eficiencia y eficacia de este programa. Específicamente, ARRA concedió a la GAO una amplia gama de responsabilidades para ayudar a promover la rendición de cuentas y la transparencia (revisiones bimensuales sobre la utilización de fondos ARRA para programas estatales y locales y, junto con la *Congressional Budget Office* (CBO), comentar informes trimestrales sobre el número de empleos creados o mantenidos, enviados por los destinatarios no federales de los fondos.

En junio de 2011, Obama creó la *Government Accountability & Transparency Board* (GATB), nuevo organismo independiente conformado a imagen y semejanza de la RATB, para servir como una fuente única de información en línea de todos los gastos del Gobierno y aplicar los nuevos sistemas de control a todos los programas federales una vez que esté en pleno funcionamiento. La información recogida y los controles realizados en el marco de la GATB no reemplazarán los requisitos que cada organismo debe mantener en su propio sistema de contabilidad por lo que en muchos sentidos es un segundo nivel de control de su responsabilidad financiera (Fantone, 2012).

En Canadá, el amplio reconocimiento de la naturaleza interdependiente de las políticas públicas y las limitaciones de las formas tradicionales de organización (departamental), han dado lugar a la realización de evaluaciones horizontales e interdepartamentales. Hasta ahora estas se llevan a cabo de manera *ad hoc* en vez de seguir

una política deliberada (Wileman, 2012). En Suecia, uno de los problemas de los departamentos centrales del gobierno es la coordinación entre los diferentes ministerios. Varios informes han calificado sus actuaciones como fragmentadas y carentes de coordinación. Tienen dificultades para manejar las cuestiones relativas a más de un ministerio. La consecuencia es la falta de planificación estratégica y de coordinación entre las diferentes agencias. No obstante son numerosas las comisiones gubernamentales para analizar políticas en las que colaboran varios departamentos y terceras partes (Sandahl, 2012).

3.3. **La evaluación participativa como herramienta para la adaptación de gestión del gasto público bajo incertidumbre**

Más allá de identificar recortes y ahorros de eficiencia, la evaluación puede contribuir de una manera más ambiciosa y coherente en la reformulación y reforma de las políticas públicas. La evaluación puede tener una influencia significativa en la consolidación fiscal. Pero no todas las actividades de evaluación consiguen esta influencia. En situaciones de crisis la evaluación tiene que producir información relevante para un gestor público que trabaja no solo con gran restricción de recursos sino además bajo una alta dosis de incertidumbre. El cambio radical, discontinuo e inesperado de la sociedad y la dispersión de la información y el conocimiento demandan políticas (incluyendo la de evaluación) basadas en un modelo de decisión abierto y participativo orientado a la innovación y adaptación colectiva.

En el ámbito presupuestario las experiencias participativas son ya una realidad. El número y tipo de iniciativas de presupuestación participativa a escala de gobierno local o regional ya es elevado (Shah, 2007; Pineda y Pires, 2008; Molina, 2010). En el gobierno central ya existen algunas experiencias que muestran avances en este campo. En Estados Unidos se han puesto en marcha iniciativas del Gobierno federal sobre transparencia y apertura a la interacción electrónica con los ciudadanos (Yee, Kansa y Wilde, 2010). La Unión Europea también ha realizado consultas abiertas sobre la reforma del presupuesto (Comisión de la UE, 2008). En algunos países, como Suecia, hay una larga tradición de consulta y participación (comisiones gubernamentales para el análisis de políticas públicas) en las que colaboran expertos y representantes del sector privado y que proporcionan información valiosa y a veces utilizada en la presupuestación.

El reconocimiento y desarrollo de la utilidad potencial de la evaluación participativa podría proporcionar una mayor aplicación del principio de participación en la programación del gasto. Este enfoque puede requerir más tiempo que el disponible en el proceso de presupuestación anual. Pero la programación del gasto a medio plazo proporciona un marco más apropiado para producir y difundir información mediante procesos participativos (asociaciones sociales y administrativas) para fomentar la colaboración y reducir dificultades como la asimetría de información (Brumby, 2007), tanto vertical (principal - agente) como horizontal (entre pares).

Varias escuelas o enfoques de evaluación, directa o indirectamente relacionados con la evaluación participativa, pueden contribuir a la programación del gasto en contextos de incertidumbre y austeridad, por ejemplo: evaluación constructivista (Stake, 1975; Guba y Lincoln, 1989); evaluación basada en la teoría (Weiss, 1995); evaluación realista o teoría regenerativa de la causalidad (Pawson y Tilley, 1997). El valor del enfoque participativo de la evaluación es bien reconocido en políticas complejas tales como la de investigación y desarrollo (RAND Europe, 2005) o la de ayuda internacional al desarrollo (Feinstein y Puetz, 2000). Estos enfoques de evaluación, habilitarían a los centros de gasto y al MF para ir más allá del seguimiento y evaluación estandarizada asociada al modelo de presupuesto y gestión por resultados.

La evaluación de los programas de gasto y de las instituciones presupuestarias en el marco de la gobernanza se basa en la participación y proporciona canales de retroalimentación social. La consulta, interacción, comunicación y el trabajo en redes organizacionales y sociales son ampliamente reconocidas como factores clave de creatividad, innovación y adaptabilidad, tanto en el sector público como en el privado, y particularmente en contextos inciertos (Berman, 1980; Metcalfe, 1993; Lorenzo, Kawaleck y Ramdani, 2009). La «evaluación participativa», basada en una lógica de política pública abierta y relacional, es coherente con este modelo y contribuye a la innovación. La innovación y el cambio no son producidos directamente por el programa sino por las reacciones de las partes implicadas y grupos interesados en su diseño y puesta en marcha (Pawson y Tilley, 1997), de ahí la importancia de la evaluación participativa en todo el ciclo de las políticas públicas. La visión de la administración pública como una organización abierta y en red cambia radicalmente el modelo de decisión y el enfoque de evaluación (p. e. objeto evaluado, criterios de valor).

No es el recorte *ad hoc* y a corto plazo del gasto público sino la selección de prioridades y los cambios en las políticas públicas (innovación mediante reasignación de recursos y reestructuraciones globales) y en relaciones interinstitucionales lo que puede consolidar la disciplina fiscal a medio y largo plazo. Aunque estas propuestas parecen difíciles de implantar, hay experiencias prácticas en las que la evaluación participativa ha facilitado el cambio en las políticas públicas y el presupuesto. En muchos informes de evaluación de la UE se dedican secciones específicas sobre el uso de asociaciones y sobre la coherencia de la intervención evaluada con otras políticas. Desde 2001 la UE esta utilizando de manera creciente la evaluación como herramienta de gobernanza en las decisiones de políticas comunitarias (ver punto siguiente).

También a escala nacional es creciente el número de iniciativas que están orientadas a mejorar la participación en la evaluación de programas y en el presupuesto con el fin de crear conocimiento e innovar. Por ejemplo, en los Estados Unidos uno de los propósitos más innovadores de recientes reformas legales sobre el funcionamiento del gobierno es el fortalecimiento de redes orientadas a la solución de problemas. El objetivo es compartir información y crear ideas por medio de la interac-

ción entre partes que normalmente no están directamente involucradas en las iniciativas federales. La ARRA de 2009 proporciona un marco orientativo para obtener realimentación de los *stakeholders*. Esto ha permitido construir canales de comunicación que no existía anteriormente entre la MBO, estados y gobiernos locales, otros destinatarios de los fondos de ayuda y partes interesadas (Fantone, 2012).

En los Países Bajos se aplica un claro enfoque participativo en la evaluación y auditoría de eficiencia. De acuerdo con la Corte Nacional de Auditoría (NCA), los auditores deben tener en cuenta las opiniones de los gestores de los programas evaluados y de otras partes interesadas sobre la pertinencia de las preguntas de auditoría; el significado de los resultados provisionales; y la utilidad de las recomendaciones potenciales. Para lograr esto, la NCA ha optado por un enfoque más abierto y receptivo (*responsive*) al interés de las partes involucradas, con métodos más participativos en las auditorías de eficiencia. Los auditores realizan un análisis de los principales actores implicados en el programa y otras partes interesadas y de sus respectivos intereses. Además tienen en cuenta la sensibilidad del tema en cuestión, la complejidad de la política pública y de su red, el nivel de acuerdo sobre la definición del problema, los valores y normas relevantes y la necesidad de mejora. La inclusión de expertos externos y partes interesadas puede ayudar a obtener conocimientos específicos o comentarios de los especialistas. A lo largo del proceso de auditoría, se llevan a cabo acciones como por ejemplo reuniones iniciales y sesiones de reflexión y debate sin orden del día (*brainstorming*) para discutir los resultados intermedios y posibles correcciones. Un ejemplo importante de estos métodos es la celebración de paneles de expertos donde los gestores auditados y partes interesadas son invitados a discutir las conclusiones intermedias de auditoría y posibles líneas de mejora de diseño o implantación del programa (Van der Knaap, 2012).

Suecia es un caso especial de participación y consulta en la toma de decisiones en el gobierno. Tradicionalmente, las comisiones gubernamentales de políticas públicas desempeñan un papel importante en el análisis de políticas, preparan material para la toma de muchas decisiones y presentan sus conclusiones al Gobierno. Las partes interesadas y expertos están generalmente invitados a participar y contribuir al análisis. Las comisiones proporcionan información y material de fondo tanto para las decisiones fundamentales como en relación con el reajuste diario de los métodos disponibles en diversas esferas de actividad. Actualmente cada año funcionan unas 200 comisiones. Casi todas las cuestiones importantes han sido examinadas por las comisiones del gobierno. Estas comisiones suelen involucrar a representantes de partidos políticos y otras partes interesadas (sindicatos, organizaciones de maestros, asociaciones de estudiantes, empresarios, consumidores, intereses ambientales, expertos, etc.). Los informes elaborados por estas comisiones se transmiten a un gran número de organizaciones públicas y privadas, para su examen y comentario. De esta manera las diferentes partes interesadas utilizan la misma información y datos y pueden proporcionar una realimentación más relevante y coherente. El sistema de

comisiones del gobierno ofrece canales de gran importancia para la introducción de nuevo conocimiento e innovación en el proceso de toma de decisiones (Sandahl, 2012). Los partenariados intergubernamentales son de especial importancia en los gobiernos federales. Por otro lado, el papel de la evaluación en el marco de la gobernanza en estados federales puede contribuir a una mejor gestión del gasto público mediante una adecuada rendición de cuentas por parte de las regiones, sobre la base de información evaluativa, para valorar sus resultados y justificar la continuidad de la financiación (Wileman, 2012).

Algunas evaluaciones realizadas en el marco de la Gobernanza Europea ofrecen una información relevante orientada a introducir cambios e innovación en las políticas comunitarias. Por ejemplo, en una evaluación sobre la aplicación del método OMC (*Open Method Coordination*) de intercambio voluntario de información y acción coordinada entre los estados miembros (EEMM) de la UE en diversas políticas sectoriales se llegó a la conclusión, entre otras, de que este instrumento de coordinación favorece el desarrollo de una cultura colegiada entre EEMM, la Comisión y los gobiernos regionales y locales, con el fortalecimiento de valores propicios a un mayor intercambio de información, a la solución conjunta de problemas, identificación de valores y objetivos comunes, y sentimiento de responsabilidad recíproca que afectan a la eficacia y coste de las reformas de las políticas públicas (*Tavistock Inst., Net Effect Ltd., Istituto per la Ricerca Sociale*, 2005). La evaluación recomendó varias líneas de mejora del OMC, como por ejemplo: a) la utilización de indicadores no tanto para detectar culpabilidades o éxitos, sino para facilitar la identificación de dificultades, la estimación de los recursos financieros necesarios o la definición de acciones, metas y compromisos; b) la mayor orientación de los procesos de revisión inter-pares al aprendizaje mutuo, basado en el apoyo, contextualización y desarrollo pero con cierto espacio para el debate, la lógica, la solución de problemas y las recomendaciones; c) la mejor accesibilidad a la información y al debate, movilizándolo una amplia gama de actores entre los representantes sociales, grupos empresariales, sociedad civil, y los gobiernos regionales y locales en el proceso de OMC. Todo esto implica un nivel de transparencia avanzado que incluya el acceso a la información y conocimiento de las características y funcionamiento de las redes de políticas públicas.

3.4. **Transparencia del gasto en las políticas públicas**

La transparencia del gasto público esta orientada al cumplimiento de principios presupuestarios tradicionales y a los de disciplina fiscal. Normalmente se entiende como la posibilidad de acceso a los presupuestos y cuentas del sector público. En este sentido, los países de la OCDE y de la UE cumplen esta condición respetando en mayor o menor grado dichos principios. Pero la transparencia del gasto público puede ser de mayor alcance y tener una gran importancia y significado como instrumento estratégico en las políticas públicas, como precondition de evaluación, parti-

cipación, colaboración y otras funciones clave para la innovación y adaptación de los programas de gasto a las preferencias de los ciudadanos.

La transparencia pretende ser un factor preventivo de futuras crisis fiscales. La opacidad prolongada en las finanzas públicas no permite prevenir o reaccionar anticipadamente ante una crisis en fase emergente. Los gobiernos no pueden corregir desequilibrios financieros si no se conoce con claridad y certeza el estado y la evolución real de las finanzas públicas. La mejora en la gestión del gasto público depende de la transparencia tanto de los resultados conseguidos como del proceso de gasto (desde la programación hasta el control). Las reacciones de la sociedad y de los mercados a la información sobre las finanzas públicas ayudan al sector público a poner en orden sus cuentas. Sin transparencia no hay presión o incentivo a la corrección de comportamientos no deseados de gasto. La prolongación temporal del gasto ineficiente es un factor claro de inestabilidad presupuestaria. La acumulación de sus efectos ocasiona situaciones inmanejables, de pérdida de competitividad e inestabilidad cuya corrección puede llegar a ser irreversible a partir de un nivel de deterioro determinado (p. ej. quiebra fiscal y financiera de Grecia). La transparencia es condición previa a la eficacia de los sistemas de control social y exigencia de responsabilidades (Guerrero y Madrid, 2010). Según la naturaleza de la transparencia (p. ej. tipo y nivel de información) la participación y control del ciudadano podrá ser de mayor o menor influencia en la conformación de políticas públicas eficientes y eficaces y en la sostenibilidad fiscal.

El concepto de transparencia fiscal se ha ido desarrollando al mismo tiempo que la necesidad de disciplina y estabilidad de las finanzas públicas en una economía globalizada. La transparencia presupuestaria se ha definido como el «acceso fácil y oportuno a información presupuestaria fidedigna, completa, comprensible y comparable en el ámbito internacional» (Kopits, 2000). Según un estudio de la OCDE (OECD, 2007) en los últimos años la transparencia del gasto público se ha convertido en uno de los valores de gestión pública más preciados y reconocidos en muchos de los países avanzados. Son múltiples los esfuerzos realizados internacionalmente para medir y valorar la transparencia de las finanzas públicas con estándares que permitan una perspectiva comparada. Según el Manual de transparencia fiscal del FMI (IMF, 2007), la transparencia del gasto público exige: a) la claridad de las responsabilidades y competencias de las autoridades públicas; b) la apertura del proceso presupuestario; c) accesibilidad pública a la información presupuestaria; y d) la garantía de integridad de la información (IMF, 2007). En una línea parecida se presenta la guía sobre las mejores experiencias de transparencia presupuestaria en la OECD (2002). En esta guía la transparencia se define como la plena revelación y exposición (*disclosure*) de toda la información fiscal relevante, de manera sistemática y temporalmente oportuna.

Estos estándares son de amplio alcance e incluyen una larga serie de preguntas sobre temas relacionados con la cuantía agregada de gasto, los procesos formales de presupuestación, la incorporación de información no financiera de naturaleza operativa, etc. Se han realizado importantes avances en la transparencia en términos de acceso a

información macro fiscal (disciplina presupuestaria) y microgestión del gasto (presupuesto por resultados a nivel de *outputs* o actividades). Sin embargo estos índices no entran en aspectos como la eficacia y la innovación de las políticas públicas, aspectos claves para la sostenibilidad fiscal y eficiencia asignativa en el gasto público. Por ejemplo, no ha habido avances claros en la transparencia sobre las lógicas de selección de las políticas y programas de gasto, los criterios de decisión en la asignación de recursos, los resultados de las evaluaciones de las políticas públicas, etc.

Según se refleja en estudios empíricos de la OCDE, la transparencia presupuestaria debe ser «un medio eficaz para explicar los problemas con que se enfrenta el gobierno, mejorar la comprensión de las acciones tomadas por el gobierno y asegurar la exigencia de responsabilidades por el uso de los fondos públicos» (OECD, 2009, Pág. 20). Pero para que estas ventajas se materialicen no es suficiente con que la transparencia se limite a la accesibilidad del ciudadano a la información, sino que además se tienen que dar otras condiciones y atributos de la transparencia que vemos a continuación.

El objeto de la transparencia del gasto público no puede quedarse solo en ofrecer datos y estadísticas extraídos de informes presupuestarios y contables, anuales o de otra periodicidad, en los que priman la exactitud de la información cuantitativa y la presentación en tiempo preestablecido. El concepto de transparencia del gasto público puede y debe abarcar incluso el acceso de las partes interesadas y expertos a foros de debate convocados por centros de evaluación y programación del ejecutivo (p.ej: comisiones gubernamentales en Suecia antes mencionadas) y a documentos auxiliares sobre resultados y procedimientos de decisión de gasto (p. ej: planes de políticas públicas que incorporen información sobre estimaciones de gasto integradas con los objetivos y actividades a realizar; información complementaria o documentos soporte que revelen información metodológica; o informes externos o internos que se hayan utilizado en la preparación de las políticas públicas y son de relevancia para su comprensión). Es importante el acceso a planes, intervenciones, legislación, etc., aunque no impliquen gasto directo y a corto plazo, para valorar abiertamente sus efectos inducidos y diferidos y sus posibles costes financieros o económicos, e incluso a documentos institucionales que informen sobre el reparto de responsabilidades o afecten a la toma de decisiones.

Se trata por tanto de una transparencia que implica revelar y difundir información para el debate abierto de la lógica de intervención o los modelos de reforma, los métodos de trabajo y criterios de decisión, los accesos y canales de participación, e incluso el funcionamiento de las instituciones de gobernanza (p. ej. órganos de programación o de control del gasto). Para esto es necesario que se diseñen procedimientos, mecanismos y canales de información entre los gestores públicos y entre éstos y el ciudadano para que haya una transparencia activa y recíproca (foros de comunicación y consulta, entradas en la Web para consultas y opiniones de los ciudadanos, acceso a

sistemas de información, acceso a audiencias y debates, líneas de teléfono,...). Este esfuerzo ya se ha iniciado en países avanzados (ver ejemplos más adelante).

Otro aspecto esencial de la transparencia en el gasto público es el «itinerario» o historial (*traceable*), o sea la identificación de las adaptaciones y correcciones de los documentos publicados en la Web con la apropiada justificación de los cambios de manera que estos puedan ser rastreados a posteriori. La información presupuestaria y su marco o contexto económico están constantemente evolucionando y sufriendo modificaciones y actualizaciones. Es fundamental que se pueda relacionar y comparar las decisiones de gasto del parlamento o congreso de diputados con el gasto propuesto por el ejecutivo y posteriormente con su ejecución y resultados. El proceso legislativo de la ley anual de presupuesto y de las leyes con consecuencias financieras a corto o largo plazo, debe ser abierto, con canales de información, valoración y participación de los ciudadanos (Yee, R. Kansa, E. and Wilde, E. 2010).

La transparencia en un solo sentido no tiene efectos innovadores. El flujo de información no debe ser de un solo sentido, del gobierno al ciudadano, sino recíproco y múltiple, entre gobierno y ciudadanos, entre escalas de gobierno, entre estos y las asociaciones y grupos de ciudadanos (*stakeholders*). La transparencia recíproca es un gran paso en el proceso de interacción necesario para la innovación en las políticas públicas. Para ello es necesario, en primer lugar dar publicidad sobre las políticas de gasto y proporcionar accesibilidad, difundir medios y procesos de acceso, facilitar la asimilación de la información (incluida la labor pedagógica de representantes y creadores de opinión), fomentar respuestas con mensajes constructivos y actitudes de colaboración. Los departamentos y agencias del gobierno deben diseñar e implantar nuevos mecanismos y procesos de colaboración, entre ellos mismos y con otros niveles de gobierno, ONG, empresas privadas y el ciudadano en general. En el caso de Estados Unidos, se solicitan incluso sugerencias públicas para introducir nuevas oportunidades de cooperación y mejorar los niveles de colaboración (Fantone, 2012).

Por otro lado, la calidad de la transparencia no puede limitarse al criterio de cobertura exhaustiva de la información sobre el gasto de todo el sector público y la fiabilidad de la información basada en la integridad de la información vía auditoría. Además debe tenerse en cuenta la relevancia de dicha información para los diferentes destinatarios. Este importante atributo de calidad de la transparencia ha recibido una atención limitada o sesgada a favor de un destinatario (inversor). La relevancia de la información que se hace transparente necesita el referente de qué (p. ej. cuantía, tipo de gasto, nivel de agregación/desagregación de la información, calidad del gasto, etc.) y para quién (líderes, directivos y *stakeholders* de políticas públicas, gestores y usuarios de servicios públicos, etc.).

En las últimas dos décadas la transparencia fiscal a nivel agregado del gasto se ha venido reforzando en la mayoría de los países de la OCDE y de la UE. No obstante, con la actual crisis, algunos países han mostrado serias limitaciones de transparencia (p. e. Grecia, Portugal, Italia, España). En el apartado de gestión operativa, el segui-

miento y control de resultados, parte esencial del presupuesto por resultados, no suele proporcionar información sobre la relación causal entre los recursos utilizados, la intervención pública y sus resultados finales o efectos en la sociedad (*outcomes*). Con esta aproximación o modelo de presupuesto por resultados, normalmente se informa sobre los bienes producidos y los servicios proporcionados con los recursos públicos, pero no de los efectos inducidos en la sociedad o en otras políticas (Radej, 2010; Radej, Golobic, y Cernic, 2010). Se ha prestado mucha atención a la transparencia de la cuantía del gasto y su calidad a nivel macro y micro. Pero la información sobre el gasto a nivel mezo o de políticas públicas, también relevante, está aun en una fase incipiente. La atención prestada en el proceso y la documentación presupuestaria a los marcos conceptuales y metodológicos de las políticas y programas de gasto es insuficiente y *ad hoc*. Sin transparencia a nivel mezo (información evaluativa sobre las políticas públicas) es difícil que haya un debate constructivo sobre la pertinencia e impacto de las políticas públicas, incluida la necesidad de recursos presupuestarios.

Según la OCDE, tras varias décadas de reforma presupuestaria ya sabemos en cuánto y en qué (productos o servicios) se gastan los gobiernos los fondos públicos, pero no sabemos quién lo gasta mejor, quién es más eficaz e innovador en sus políticas de gasto (OECD, 2009). En un informe elaborado en el marco de la iniciativa de gobernanza europea, se ofrecen buenos argumentos sobre esta aproximación a la transparencia a nivel mezo por medio de la evaluación. La evaluación tiene un gran potencial para reforzar la toma de decisiones basada en el conocimiento factual, la transparencia y la eficacia o calidad de los resultados de las políticas públicas (Summa, 2001). La participación de los grupos de interés en las fases preliminares de la preparación de las políticas públicas es fundamental para la transparencia recíproca (flujo de información de ida y vuelta) sobre los procesos de decisión, el diseño apropiado de los programas y su implantación eficaz. Para ello los primeros documentos y borradores de propuestas de políticas deben difundirse y ser accesibles para consulta con los principales grupos afectados (Sandahl, 2012). Los comentarios que se reciban directamente por canales de consulta (p. ej. vía Web) necesitan ser examinados e interpretados por las autoridades. Esta realimentación ya se está dando en la práctica, por ejemplo en Estados Unidos (Fantone, 2012).

Ciertos métodos y aproximaciones a la evaluación (p. e. análisis de redes, evaluación participativa) facilitan la transparencia y participación en la conformación de las políticas públicas. Asimismo, la apertura de las políticas públicas permite asociar un mayor número de actores en su programación, ejecución y control, que se traduciría en una mejor transparencia, participación y funcionamiento de las políticas públicas. De esta forma los gobiernos, a todos los niveles, y los grupos y asociaciones de interesados podrán actuar de manera más coordinada o conjunta (compartiendo información, consultando decisiones, consensuando objetivos, etc.) y tendrían más capacidad de responder a las necesidades y preocupaciones del empresario y de los ciudadanos.

La evaluación del VI Programa marco de tecnología en la sociedad de la información - FP6 IST (RAND Europe, 2005) es un buen ejemplo de la utilidad de la información evaluativa basada en el análisis de redes. Uno de los objetivos del FP6 IST era la integración de investigadores, expertos, empresarios y otros actores en el Área europea de investigación (*European Research Area* – ERA). Con este programa se está realizando un claro esfuerzo de fomento de redes y actividades de colaboración principalmente entre centros de investigación y conocimiento tecnológico, entre proyectos de I+D, y entre científicos, en los que la transparencia y accesibilidad a la red aparecen como condición básica de la eficacia y eficiencia de esta política. El programa percibe la colaboración en la investigación como medio y como fin en sí mismo. Se entiende como instrumento de transparencia recíproca, intercambio de información y de innovación, que pueden alcanzarse facilitando la creación y consolidación de redes autogobernadas.

La evaluación de las redes de investigación en el FP6 IST proporcionó información sobre la dinámica de mejoras en la colaboración que no se podrían haber identificado con otros métodos de evaluación. Por ejemplo: los participantes de las redes del FP6 están mejor interconectados que en el anterior programa marco (FP5), aumentó el número de enlaces en términos relativos al número de organizaciones participantes, y ofreció posibilidades de acceso a otros grupos que realizaban investigaciones complementarias; los proyectos estaban más estrechamente conectados facilitándose la información recíproca entre distintas actividades de investigación; la conexión fluía mediante un mayor número de rutas lo que supone una mayor transparencia y flexibilidad de la red.

Según el informe de evaluación del FP6, la mayoría de los participantes centran su interés (demanda de transparencia e información) en innovaciones relacionadas con los métodos y formas de trabajo (con una perspectiva interna) más que en la generación (externa) de nuevos productos o servicios, lo que sugiere que una evaluación enfocada a la valoración de *outcomes* comerciales no hubiera captado ni hecho visible el valor añadido intangible de este programa de transparencia recíproca, intercambio de información e innovación participativa. Además aumentó el número y tipo de participantes, dándose acceso, por ejemplo, a los propietarios de patentes. La incidencia de esta aproximación en las cuentas públicas puede ser directo por los efectos en entidades participantes de carácter público, e indirecto o a largo plazo en la medida en que se aumenta la productividad del sector.

3.5. Rendición de cuentas orientada a promover la innovación

En un contexto complejo e incierto es esencial que los sistemas de control y rendición de cuentas no se limiten a la inspección e identificación de acciones desviadas respecto a un plan o una norma. Estos pueden y deben utilizarse también para estimular comportamientos de gestión adecuados. Las dos caras de los sistemas de control deben tenerse en cuenta en la gestión pública: una negativa, es decir, enfocada a evitar la mala

gestión mediante acciones correctivas de irregularidades y desviaciones respecto a los planes preestablecidos; y otra positiva, enfocada a orientar estratégicamente al gestor con una transmisión continua y proactiva de mensajes y señales que consoliden las prioridades, los valores y las normas de comportamientos deseados (Metcalf, 1993).

En el marco del presupuesto, el control del gasto se centra en el seguimiento y corrección de las desviaciones de los programas de estabilidad y disciplina y en la regularidad del proceso de gasto. Este tipo de control orientado a delimitar y penalizar los comportamientos de gasto desviados debe ser compensado por otro de signo positivo, orientado al aprendizaje y el desarrollo de políticas públicas y estructuras organizativas. Si la situación es incierta e inestable, la inspección y el control estricto de comportamientos no deseados en la gestión pública no garantizan la mejora en la disciplina presupuestaria. Al contrario, los controles negativos por sí solos pueden incentivar comportamientos disfuncionales («contabilidad creativa», presupuestación ficticia, información deformada, juegos tácticos con los datos estadísticos de gastos, camuflaje de resultados, competencia improductiva, etc.). Esta aproximación al control no sería coherente con entornos de crisis, en los que se necesitan cambios sustanciales y estructurales. Por otro lado, los sistemas de control orientados en positivo pueden facilitar la internalización de valores y prioridades de gasto adecuadas y coherentes con entornos inestables y complejos. El excesivo énfasis en la inspección y corrección del comportamiento de gasto no deseado actúa como un bloqueo a la innovación y adaptación. La rendición de cuentas no debe ser entendida sólo como un ejercicio de exigencia de responsabilidades, sino también como una oportunidad para proporcionar respuestas y *feedback* para el aprendizaje (Rodríguez Ariza, 2010).

Las experiencias de las oficinas nacionales de auditoría de diversos países muestran una clara orientación hacia el aprendizaje en la evaluación y gestión del gasto público. Por ejemplo, la GAO de Estados Unidos proporciona información evaluativa muy relevante sobre la capacidad de información y evaluación de las agencias federales. Esta información es tenida en cuenta por el Congreso y la MBO (Fantone, 2012). En Canadá, la OAG (*Office of the Auditor General*) y el comité parlamentario de cuentas públicas juegan un papel fundamental de exigencia de responsabilidades y realimentación (Willeman, 2012). En Suecia, la NAO (*Nacional Audit Office*), perteneciente al sistema de control parlamentario y principal institución de evaluación de todo el sector público, realiza controles y evaluaciones orientadas a proporcionar información y apoyo al parlamento y a los centros gestores (Sandahl, 2012).

En la actualidad el interés se centra en complementar este tipo de control basado en la inspección y corrección en las desviaciones de la gestión del gasto, con un control social (*Social Accountability*) que proporcione orientación e información al gestor en su esfuerzo de adaptar las políticas públicas a los cambios de contexto (p.e. nuevas preferencias sociales). Para ello se necesita proporcionar información a los ciudadanos sobre lo que está haciendo su gobierno, revelando información esencial y oportuna de manera que el público pueda acceder a ella y responder de inmediato

con propuestas acordes con sus intereses. El gobierno debe aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para informar sobre sus operaciones y decisiones, y asimismo solicitar al propio ciudadano sus propuestas para adaptar las políticas públicas de manera que se pueda aumentar el valor social añadido por las políticas públicas. La exigencia de responsabilidades o control social se entiende como un incentivo o condición para innovar y mejorar las políticas públicas. Solo así los responsables de las políticas públicas y los directivos podrán aprovechar la ingente y dispersa información y conocimiento disponible en la sociedad. La respuesta proporcionada por la rendición de cuentas facilitará la innovación siempre que se realice de manera abierta y transparente.

4. CONCLUSIONES

Los esfuerzos de consolidación fiscal realizados por España tras la crisis de 2008 han sido considerables pero todavía es incierto si estas medidas han sido suficientes o incluso adecuadas. Se han tomado una serie de medidas y reformas presupuestarias basadas esencialmente en cambios legales, en programas de estabilidad y en planes de austeridad. La secuencia de recortes se ha impuesto con determinación por los sucesivos gobiernos. Se han incorporado a la Constitución nuevas reglas sobre el límite del déficit y la deuda. No obstante sigue habiendo graves dificultades para reducir el déficit y la deuda pública. Cuatro años después del comienzo de la crisis, la situación española es todavía incierta y arriesgada. El retorno al crecimiento y la sostenibilidad fiscal requerirán serios esfuerzos de reformas estructurales, esfuerzo que ya ha iniciado el Partido Popular en el sector financiero y en el mercado de trabajo. Sin embargo algunas reformas horizontales de gran relevancia (reforma de la Administración pública) no parecen estar en la agenda de prioridades del gobierno.

El nuevo Gobierno continúa declarando su pleno compromiso con los objetivos fiscales de la UE pero simultáneamente ha solicitado una reconsideración de la velocidad de ajuste fiscal. En el momento de escribir este artículo, la UE insiste en mantener los objetivos de déficit y en que se incorporen las reglas de déficit y gasto en las constituciones de los Estados miembro. Esto último ya lo ha hecho España y con niveles más exigentes que los requeridos por la UE. Aun siendo estos esfuerzos necesarios y de gran importancia no parecen ser suficientes para controlar la presión socioeconómica que causa la crisis en las finanzas públicas. Las asignaturas pendientes de la estrategia española para combatir la crisis coinciden con principios de gobernanza (como por ejemplo la transparencia, participación y rendición de cuentas) hasta ahora insuficientemente considerados como elementos esenciales para la innovación en las instituciones y políticas públicas. El desarrollo de estos principios es básico para la disciplina presupuestaria y sostenibilidad fiscal.

En este artículo se han explorado ideas alternativas, apoyadas en experiencias prácticas de otros países, orientadas a mejorar la capacidad de innovación presu-

puestaria. En el marco de la gobernanza, no pocos gobiernos y sus ministerios de finanzas están prestando más atención a los principios de transparencia y participación, realizando esfuerzos para contribuir a la creación y desarrollo de redes de coordinación de las políticas públicas y estructurando sus organizaciones de manera más abierta para permitir la innovación en la gestión de sus presupuestos de crisis. Cada vez es mayor el reconocimiento de que la lógica de las políticas públicas y de la gestión de los recursos es de naturaleza relacional y colectiva más que racional o técnica. Las nuevas prácticas participativas de presupuestación, evaluación, y control están facilitando la conformación de políticas públicas (p. e. búsqueda de consenso sobre la naturaleza de los problemas, la prioridad de objetivos, la programación de recursos, el intercambio de información, diálogo e interacción) más coherentes con la realidad. En algunos casos (Estados Unidos), incluso se han reestructurado o creado instituciones presupuestarias para reforzar la transparencia y exigencia de responsabilidades con el fin de responder a la crisis. La adaptación del sistema presupuestario depende de que sus instituciones y decisiones sean transparentes.

Para que el sistema presupuestario funcione con consistencia y credibilidad, necesita realimentarse con las reacciones de los ciudadanos. Este tendría mayor capacidad de prevención y adaptación a la crisis si se reforzaran las instituciones de evaluación y rendición de cuentas responsables de la transparencia y credibilidad del gasto público. Entendiendo su papel no solo como de supervisión de la legalidad y del rendimiento de la gestión operativa sino además como de garantía de la credibilidad y relevancia de la información sobre resultados y de los sistemas de transparencia orientados principalmente a facilitar la coordinación intersectorial e intergubernamental y la colaboración de ciudadanos, empresarios en la programación estratégica de los recursos. La sociedad tiene el derecho a ser informada de lo que hace el gobierno con su dinero y, además, la opinión y preferencias de ciudadano y empresarios deben tenerse en cuenta (analizarse y debatirse) para que la asignación y gestión del gasto público se realice de manera estratégica, compatibilizando la austeridad y el crecimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, L. y BUSTELO M. (2010): Gobernanza y evaluación en la UE, GAPP NE, nº 4, INAP, Madrid.
- BALLART, X. y ZAPICO, E. (2010): 'Budget Reforms in Spain: anything else beyond budget discipline?' in Wanna J., Jensen L. and De Vries J. (Eds.) The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations Trajectories and Consequences, Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- BERMAN, P. (1980): 'Thinking about programmed and adaptive implementation' in H. Ingrand and D. Mann 'Why Policies Succeed or Fail?' London, Sage.
- BRUMBY, J. (2007): «Improving Allocative efficiency» in Robinson, M. «PB: Linking budget to results» IMF-Palgrave p. 151.
- CASAI, E. (2011): 'La respuesta a la crisis en la UE: España camino de su década perdida', in

Revista Problemas del Desarrollo, 166 (42), Julio-septiembre 2011.

- CURRISTINE, T. (2007): *the experience of the OECD with Performance Budget*, in Robinson, M. Ed. «Performance Budgeting - Linking Funding and Results». Palgrave, McMillan, 2007.
- EUROPEAN COMMISSION (2008): *Open consultation on the EU Budget reform*, http://ec.europa.eu/budget/consultations/index_en.htm
- FANTONE, D. (2012): *Incorporating a performance perspective into budget decision-making: U.S. federal initiatives in the bush and Obama administrations*, in E. Zapico, (2012) «Evaluation for public expenditure management in crisis: Some international experiences». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- FEINSTEIN, O. y Puetz, D. (2000): «*Synthesis & Overview*» in Feinstein O. & Picciotto R. «Eval. & Poverty. Reduction» WB WDC.
- FERNÁNDEZ, R. y MONASTERIO, C. (2010): 'Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España', Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 195-(4/2010): 139-163.
- GIL-RUIZ, M. L. y IGLESIAS J. (2007): 'El gasto público en España en un contexto descentralizado', Presupuesto y gasto público, 59-(2/2007) Instituto de Estudios Fiscales: Madrid.
- GUERRERO, P. y MADRID, R. (2010): Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en Méjico, (www.presupuestoygastopublico.org/documentos/transparencia/DT%20115.pdf)
- GUBA, E. y LINCOLN, Y. (1989): *Fourth Generation Evaluation*. London, SAGE.
- HARPER, J. (2010): «*Federal spending transparency: Unlocking the power of abstraction*» presentation to Conference on Federal Spending Transparency: A Working Conference to develop a Plan of Action, WDC, May 20, 2010.
- IMF (2007): *Manual on Fiscal Transparency*, IMF, WDC.
- (2011): Spain – Staff Report for the (2011): Article IV Consultation, Country Report No. 11/215. July; at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11215.pdf>
- KOPITS, G. (2000): Calidad de Gobierno: Transparencia y Responsabilidad, Ponencia presentada en la Conferencia sobre Transparencia y desarrollo en America Latina y Caribe, BID, Mayo 2000, Pág. 3.
- LORENZO, O. KAWALECK, P. y RAMDANI, B. (2009): «*The Long Conversation: Learning How to Master Enterprise Systems*» California management review vol. 52, no. 1 fall 2009 cmr.berkeley.edu
- METCALFE, L. (1993): «*Public Management: From Imitation to Innovation*» Australian Journal of Public Administration, Vol. 52, Pág. 3.
- 2004: *European Policy Management: Future Challenges & the Role of the Commission*, Public Policy & Admon.
- MOLINA, J. (2010): Los Presupuestos Participativos Editorial Aranzadi, Pamplona.
- OECD, (2002): «*Best practices for Budget transparency*» OECD Journal on Budgeting, Publication Service, Paris.
- 2007: *Performance Budgeting in OECD Countries*, Publication Service, Paris.
- 2009: *Budgeting Practices & procedures in OECD Countries*. 30th Meeting of OECD SBO, Paris 4-5 June 2009.
- 2011: Government at a Glance, at. http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_33735_43714657_1_1_1_1,00.html
- ONTIVEROS, E. (2011): 'La crisis del Euro: al borde del colapso El País', 29/06/2011.
- PRATS, J. (2007): Políticas de Buena Administración para la AGE. Un enfoque de Gobernanza Democrática, Informe Final al Gobierno de la Comisión de Estudio s/ la situación Actual y Perspectiva de la AGE.
- PERRIN, B. (2002): «*How to — and How Not to — Evaluate Innovation*», Evaluation, Vol. 8, No. 1, SAGE, London.
- PRESIDENT OF THE US (2009): «*Transparency and Open Government*» Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. US Government http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/ 13/07/2010.
- PIRES, V. y PINEDA, C. (2008): Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA) 308, p. 206-244.

- RADEJ, B. (2010): «*Synthesis in Polityc impact Evaluation*» Working Papers, vol. 1 n° 3 revised in April, pages: 2-20.
- RADEJ, B. GOLOBIC, M. y CERNIC, M. (2010): «*Beyond New Public Management doctrine in policy impact evaluation*» working paper 1/2010 Slovenian Evaluation Society.
- RAND E., (2005): «*ERAnets Evaluation of Networks of collaboration among participants in the IST Research and their evolution to collaborations in the ERA*, Final report, DG Information Society, EU, Brussels, March.
- RODRÍGUEZ-ARIZA, C (2010): La gestión de la información en organizaciones de desarrollo (Vol. II) El caso de los departamentos de las AA PP españolas que trabajan a través de las ONGD. Un reto y compromiso asociado a la agenda de calidad de la ayuda. Doc. de Trabajo N° 11, Serie CECOD, I. U. de Estudios Europeos, Univ. San Pablo, CEU.
- SANDAHL, R. (2012): *Evaluation & Budgeting in the Swedish Political System*, in E. Zapico, (2012) «Evaluation for public expenditure management in crisis: Some international experiences». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SHAH, A. (Ed.) (2007): *Participatory Budgeting*. World Bank. Washington D.C., USA. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>
- STAKE R. (1980): «*Program evaluation, Particularly Responsive evaluation*» en W. B. Dockrell and D. Hamilton (Eds.), *Rethinking Educational Research*, London, Hodder and Stoughton.
- STAME, N. (2004): «*Theory-Based Evaluation and Types of Complexity*», SAGE Evaluation, Vol. 10, n.-1, London.
- SUMMA, H. (2001): «*Report on the Working Group of Evaluation & Transparency*» (Group 2b), White Paper on European Governance, Work area n° 2, Handling the Process of Producing & Implementing Community Rules. European Commission working document.
- TAVISTOCK Inst., Net Effect Ltd., Istit. per la Ricerca Sociale (2005): *The Analysis of Impacts of Benchmarking & the eEurope Actions in the OMC - How the eEurope OMC worked: Implications for the Co-ordination of Policy under i2010*. DG Information Society of the European Commission.
- UTANDE, J. M. (2012): «*Spanish Tax System: State, Autonomous and Local Taxes*», Presentation in the Seminar organised by the Institute of Fiscal Studies for Officials of the Ministry of Finance of the Netherlands, Madrid, IEF, 23 of January, 2012.
- VALERO, J. (2010): 'Elementos para una reflexión en la Administración General del Estado', in Documentación Administrativa, No 286-287: enero-agosto 2010, INAP: Madrid.
- VALLE, V. (2010): 'Las reformas de nunca empezar', in Cuadernos de Información Económica, 215 Marzo -Abril 2010, FUNCAS: Madrid.
- VAN DER KNAAP, P. (2012): *Performance-Based Budgeting & Evaluation in The Netherlands*, in E. Zapico (2012) «Evaluation for public expenditure management in crisis: Some international experiences». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- VILLORIA, M. (2010): Cultura de la Legalidad y Buen Gobierno, en M. Villoria y M. I. Wences (Eds.) «Cultura de la Legalidad». Ed. Catarata, Madrid.
- WEISS, Carol, H. (1995): «*Nothing as Practical as Good Theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families*». In J. P. Connell, A.C. Kubich, L. Schorr, and C. Weiss, *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: concepts, methods and contexts*. Washington, DC: Aspen Institute.
- WILEMAN, (2012): *Effectiveness Evaluation And Expenditure Management In Canada: A Work In Progress*, in E. Zapico, (2012). «Evaluation for public expenditure management in crisis: Some international experiences». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- YEE, R. KANSA E. y WILDE, E. (2010): *Improving Federal spending Transparency: Lessons Drawn from Recovery.gov* School of Information, UC Berkley, 2010, <http://escholarship.org/uc/item/7tw2w9wx>
- ZAPICO, E. (2012): «*Evaluation for public expenditure management in crisis: Some international experiences*». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.