

LA NECESARIA MODERNIZACIÓN DEL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU CONTROL

The required modernization of budget administration system and its control

Antonio López Díaz

Catedrático de Derecho financiero y Tributario. USC

Conselleiro. Consello de Contas de Galicia

SUMARIO

1. Introducción. 2. La huida de la disciplina presupuestaria clásica. 2.1. La disciplina presupuestaria clásica. 2.2. La búsqueda de la flexibilidad presupuestaria: Los entes instrumentales. 2.3. La incorporación de la gestión por resultados: las agencias públicas. 3. Hacia una nueva disciplina presupuestaria de la Administración General.

Resumen

La disciplina presupuestaria clásica se ha venido caracterizando por una atención casi exclusiva al procedimiento de gasto, y en particular a las clasificaciones económicas y orgánicas, con niveles muy desagregados de vinculación y rigurosos controles simultáneos, atendiendo casi exclusivamente a la legalidad y regularidad del proceso de gasto. Al mismo tiempo han proliferado entes instrumentales de la más diversa naturaleza cuyo objeto, en muchos casos, no es otro que romper esas rigideces de la disciplina presupuestaria tradicional en aras de una mayor flexibilidad en la gestión. Más recientemente se han creado nuevas fórmulas que tratan de incorporar una mayor atención a los resultados y al logro de objetivos. En este nuevo contexto se incorporan propuestas tendentes a la configuración de una nueva disciplina presupuestaria para la Administración General que permita incorporar progresivamente algunas de las soluciones más flexibles propugnadas por la nueva gestión pública evitando la creación de entes instrumentales por exclusivas razones presupuestarias.

Palabra clave: Presupuesto, nueva gestión

Abstract

The traditional budgetary discipline has been characterized by an almost exclusive attention to the spending process, specially to the economic and organic classifications, with highly disaggregated levels of restriction, simultaneous rigorous controls, and paying attention almost exclusively to the legality and regularity of this process. At the same time instrumental bodies have proliferated, in many cases with the simple aim of breaking these rigidities of the traditional budgetary discipline in order to achieve more management flexibility. More recently, new agencies were created to incorporate a greater focus on results and achievement of objectives. In this context new proposals are suggested to incorporate a new discipline for the Administration budget that gradually incorporate some of the most flexible solutions proposed by the new public management to avoid creating instrumental bodies with exclusive budgetary reasons.

Keywords: Budget, New Public Management

1. Introducción

En el marco de un estudio global sobre la modernización de la Administración no puede preterirse la atención a la actualización de uno de sus aspectos fundamentales como es su actividad financiera orientada a la obtención de ingresos y la realización de gastos para atender al cumplimiento adecuado de sus competencias.

En este capítulo, sin embargo, no vamos a analizar sin más los nuevos requerimientos presupuestarios para una Administración eficiente, sino que trataremos de incardinar la necesaria puesta al día de las técnicas presupuestarias en los procesos de transformación de orden general a los que está sometido la Administración desde los años finales del siglo XX y en estos primeros compases del siglo XXI.

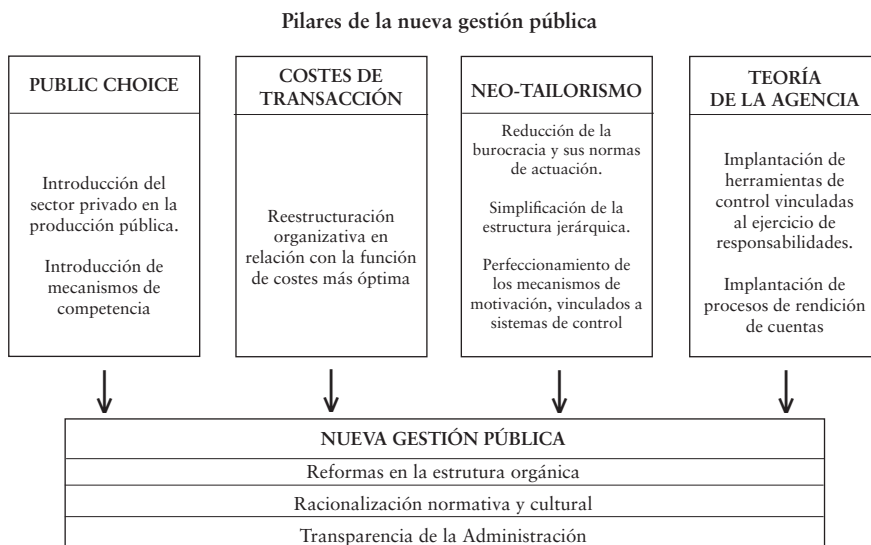
En esta línea en los últimos años del siglo XX, especialmente a partir de los años 70 se ha abierto paso una nueva corriente en la ciencia de la Administración que tiene por objeto la introducción de la idea de nueva gestión pública como superación del concepto tradicional de administración burocratizada.

Esta nueva filosofía de la gestión pública surge de la conjunción entre las ideas del nuevo institucionalismo y la gerencia profesional¹ El nuevo institucionalismo, tomando como punto de arranque teorías económicas

¹ Vid.. HOOD, CH.: "A Public management for all seasons", *Public Administration*, vol. 69, pp. 5-6.

como las de la Elección Pública, de los costes de transición o la teoría de la agencia, considera que las instituciones públicas están dotadas de una lógica propia que incide sobre la conducta y las preferencias individuales, sin que puedan considerarse como un mero agregado de tales intereses individuales. Por su parte, la gerencia profesional, tomando como base las ideas neo tailoristas, atiende al estudio de la organización interna de la administración, tendiendo a negar las diferencias entre gestión del sector público y gestión del sector privado.

Tales influencias aparecen perfectamente sintetizadas en el siguiente cuadro que tomamos de GARCIA SANCHEZ².



Estas nuevas ideas de la gestión pública no se han quedado únicamente en el campo de las ideas, sino que ya en la última década del siglo XX, y tras la constatación del fracaso o insuficiencia de la burocracia tradicional como sistema de organización administrativa eficaz³, se pone en marcha la progresiva implantación de de medidas que tratan de superar

² Vid.: GARCIA SANCHEZ, I. M: “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, *Presupuesto y gasto público*, n° 47, 2007, pp. 39 y ss.

³ Como manifestación del reconocimiento de tal insuficiencia puede tomarse el informe de la OCDE *Administration as service, the public as client*, Paris, 1987.

el concepto tradicional y weberiano de administración burocratizada. Así, tomando como base informes de la OCDE⁴ se constata la concurrencia de un doble conjunto de medidas:

- a) Una primera línea, orientada hacia el interior de las organizaciones, se preocupa por mejorar los incentivos, medir el rendimiento y potenciar las relaciones con los clientes. Desde esta perspectiva se busca “aumentar el funcionamiento productivo de las organizaciones públicas a través de una mejora de la gestión de los recursos humanos que incluye el desarrollo y reclutamiento de talentos cualificados y la máxima de pagar según la producción; de involucrar al personal en los procesos de toma de decisiones y en la gestión; de relajar los controles administrativos pero de favorecer la imposición de objetivos de actuación estrictos; de usar la tecnología de la información; de mejorar el feedback con los clientes; de enfatizar la calidad del servicio; y de conectar las decisiones de oferta con las de la demanda.”
- b) Una segunda ruta centra su objetivo en el que gestiona la administración, buscando “Hacer mayor uso del sector privado para promover un sistema público seguro, eficiente, competitivo y abierto a la obtención de recursos; para privatizar la producción de bienes y servicios; para producir internamente bienes y servicios inmediatos; y para dismantelar monopolios u otras protecciones a los productores”.

En los términos expuestos por HOOD⁵ los elementos centrales de esta nueva gestión pública que incorpora programas gerenciales serían los siguientes:

- Control activo, visible y discrecional de la organización por parte de los gerentes.
- Fijación de estándares y medidas explícitas de la actuación. La responsabilidad requiere una definición clara de objetivos.
- Mayor énfasis en el control de los resultados. Los recursos se dirigen a las diversas áreas, definidas por indicadores de actividad,

⁴ OECD: *Public Management developments*, Paris, 1991.

⁵ Vid. HOOD, C.H.: “A public management for all seasons”, *Public Administration* n° 69, pp. 4 y 5 .

lo que acentúa la necesidad de reforzar los resultados más que los procedimientos.

- Tendencia a la disgregación en el sector público, creando unidades menores, organizadas según los objetivos asignados con el objetivo de ganar eficiencia mediante actuaciones dentro y fuera del sector público.
- Mayor competitividad en el sector público, como instrumento para el logro de la reducción de costes y de la mejora de los resultados.
- Incorporación de estilos de gestión y prácticas del sector privado. En palabras de HOOD esto significa “un rechazo del estilo militar-ecclesiástico de la ética pública y una flexibilidad en la contratación y en la distribución de recompensas”.
- Poner mayor énfasis en la disciplina en el uso de los recursos lo que conlleva la reducción de costes directos y el incremento de la disciplina para lograr hacer más con menos.

Como señala HUGHES⁶, este conjunto de medidas pueden reconducirse a cuatro líneas fundamentales de cambio que caracterizarían el modelo gerencial:

- a) Centrarse en los resultados (outputs)
- b) Alterar los inputs administrativos, como por ejemplo reclutar personal a base de contratos.
- c) Cambios en el alcance de las agencias gubernamentales.
- d) Modificar las relaciones de responsabilidad frente a los líderes políticos y frente a los ciudadanos, puesto que los gestores pasarían a ser responsables de sus resultados.

Tomando en consideración las ideas de MONTESINOS JULVE⁷, podemos sistematizar las diferencias entre el modelo tradicional de gestión pública en las nuevas tendencias tal como se recogen en la siguiente tabla:

⁶ Vid., HUGHES, O.E.: “La nueva gestión pública”, en *Lecturas de gestión pública*, MAP, Madrid, 1996, p. 114.

⁷ Vid. MONTESINOS JULVE, V.: “A lexitimación do sector público a través da súa reforma e o seu control” en *Ética Pública e control externo público*, Consello de Contas de Galicia, Santiago, 1998, pp. 93 y ss.

MODELO TRADICIONAL DE GESTIÓN PÚBLICA	NUEVA GESTIÓN PÚBLICA
Regularización. Exceso de reglas con énfasis en los presupuestos y la legalidad	Desregulación: Menos reglas y mayor atención a objetivos.
Función pública más orientada a los políticos que a los ciudadanos	Competencia: Orientación de la función hacia el cliente.
Poco énfasis en las responsabilidades y ausencia de motivación para las mejoras	Atención a las responsabilidades de los gestores y establecimiento de medidas motivadoras.
Ausencia de evaluación de la gestión pública	Sistemas de evaluación de la gestión para el seguimiento de objetivos y determinación de responsabilidades y motivación.
Objetivos vagos y no cuantificados en presupuestos incrementalistas.	Establecimiento de objetivos e indicadores
Centralización en la gestión y en las decisiones	Descentralización
	Competencia de oferta con atención a los mercados externos e internos.

Para mejor entender las diferencias entre la gestión tradicional y la nueva gestión pública de base gerencial resulta imprescindible tener muy claros los elementos con los que nos encontramos en la implementación racional de las políticas públicas. Así, siguiendo a KROMANN KRISTENSEN/GROSZYK and BÜHLER⁸, debemos diferenciar los siguientes conceptos:

⁸ KROMANN KRISTENSEN/GROSZYK and BÜHLER: "Outcome-focused Management and Budgeting, *OECD Journal on Budgeting*, vol 1, n° 4, 2002 p. 9. Puede verse también CURRISTINE, T.: "Performance information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", en *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, n° 2, 2005, pp. 128 y ss.

- Recursos (Inputs) son los medios que la organización o el gestor tiene disponible para alcanzar un output (producto) o un outcome (resultado). Dentro de los recursos se incluyen tanto los recursos humanos, como los materiales (edificios, equipamientos, etc).
- Productos o rendimientos (outputs) son los bienes o servicios, preferentemente estos últimos, que los agentes públicos ofrecen a los ciudadanos. Indica, por tanto, la cantidad de productos y servicios entregados o completados durante un período de tiempo.
- Procesos son los caminos o formas de organizar los recursos para generar y ofrecer los productos.
- Resultados (outcomes) son los impactos o las consecuencias para la comunidad de los productos o actividades del gobierno. Se refieren a los cambios producidos en las condiciones, comportamientos y actitudes hacia el logro de la misión y objetivos asignados al programa. Como precisa HATRY⁹, los resultados no son lo que el programa en sí ha hecho sino las consecuencias de lo que el programa hizo.

Por aclarar dichos conceptos con un ejemplo, podemos señalar que si nos referimos a la prestación de servicios sanitarios los recursos estarían integrado por el personal sanitario y no sanitario que presta sus servicios en esta rama de actividad, así como por hospitales, centros, equipamientos etc destinados a la sanidad pública. Los procesos incluirían la organización de tales medios para la prestación de asistencia primaria o general y hospitalaria y especializada, así como las medidas encaminadas a la generación de nuevos equipamientos. Los rendimientos serían el número de consultas, el número de intervenciones quirúrgicas, los hospitales o quirófanos construidos, etc. Finalmente tendríamos que considerar en el capítulo de resultados el impacto de los productos en la salud de los ciudadanos, esperanza y calidad de vida, reducción de tiempos de espera etc.

⁹ HATRY, H. P.: “Qué indicadores han de ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar el desempeño?” en *Estrategias para un gobierno eficaz*, LID, Madrid, 2008, p. 112. Como precisa el mismo autor con un ejemplo “El número de pacientes tratados y dados de alta en un hospital psiquiátrico estatal (indicador de rendimiento) no es el mismo que el porcentaje de pacientes dados de alta que son capaces de vivir de manera independiente (indicador de resultado).

Como precisan los mismos KROMANN KRISTENSEN/GROSZYK and BÜHLER¹⁰, concurren determinados dificultades para la correcta utilización de los términos ya enunciados en los distintos idiomas:

- a) Uno de los inconvenientes a los que hay que hacer frente al referirnos a estos elementos es la dificultad para traducir a otros idiomas los términos ingleses “outputs” y “outcomes” ya que en buena parte de otras lenguas, entre ellas el castellano, se opera con un único término como sería el genérico resultados. De ahí que haya que recurrir a otros términos para marcar tal distinción. En ese caso los outputs suelen traducirse por productos o rendimientos.
- b) En segundo lugar, pueden existir dos significados en lo que a los resultados se refiere: En determinados países los resultados son vistos como las consecuencias buscadas por los programas de gasto. (USA). En otros casos (Australia), los resultados abarcan tanto las consecuencias o impactos queridos como los no deseados.
- c) En determinados países (USA y UK) se suele diferenciar entre distintos niveles de resultados dependiendo de diversas variables como el tiempo, la generalidad de los objetivos establecidos para los resultados o el grado de influencia en tales resultados.

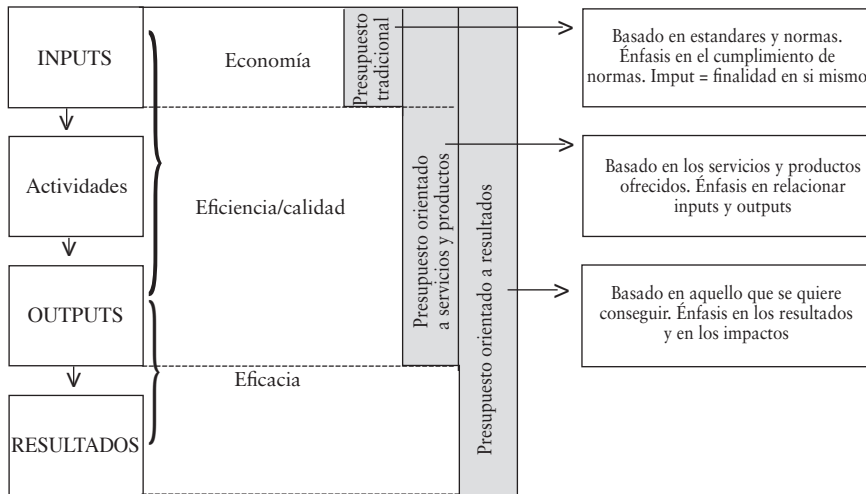
Siendo ciertas estas dificultades, precisados los conceptos tal como se ha señalado previamente, constituyen un paradigma esencial para explicar el proceso y los impactos de las políticas públicas y también para visualizar muy claramente las consecuencias derivadas de la implantación de nuevos modelos de gestión pública a los que nos venimos refiriendo.

Pues bien, en este contexto, con el término *performance* se suele hacer referencia a uno de los cambios en la presupuestación y en la gestión que, en la línea de las ideas expuestas por la ya anunciada nueva gestión pública, supone cambiar el foco de atención de los inputs y los procesos a los productos y resultados como se sintetiza en el siguiente cuadro¹¹

¹⁰ KROMANN KRISTENSEN/GROSZYK and BÜHLER: “Outcome-focused Management and Budgeting...cit”, p. 9.

¹¹ Cuadro tomado de MALUQUER I AMOROS/ TARRACH Y COLLS: “Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya”, *Presupuesto y gasto público*, nº 43/2006, p. 14.

Tipo de presupuesto y orientación a resultados:
esquema de la cadena de resultados



Desde el punto de vista de la gestión, la performance supondría reubicar los inputs y los procesos en el papel que les corresponde como elementos instrumentales para la consecución de los fines públicos que se derivan de las competencias atribuidas a los distintos entes. Significa ello que habría que superar el tradicional paradigma según el cual la clave sería la actuación de la Administración, desde el punto de vista procedimental, con arreglo a las pautas establecidas normativamente, sobre la premisa de que esa actuación conforme a la norma garantizaría la obtención de unos objetivos, que no siempre aparecen explicitados en la norma presupuestaria ni en otros documentos de la propia Administración.

Esa superación conllevaría la suavización de las regulaciones del proceso y de la utilización de los inputs, la formulación expresa de los objetivos asignados a cada política de gastos, la evaluación, con diferentes criterios, del proceso de gestión pública, en especial de la obtención de resultados y la exigencia de responsabilidad a los gestores en función de los resultados alcanzados.

A estos tres criterios tradicionales (3 E) cabe añadir, en la medida en que se diferencia rendimientos y resultados, un cuarto criterio que sería el de la efectividad¹² o impacto (en inglés *Effectiveness*) y que relacionaría los rendimientos y el resultado obtenido, valorando así la capacidad de determinados rendimientos para producir los resultados buscados. Siguiendo con el ejemplo de los servicios sanitarios que ya se ha utilizado previamente, podríamos decir que a través de ese criterio se valoraría si determinados rendimientos (número de consultas o de intervenciones quirúrgicas) inciden de forma directa en la consecución de los resultados buscados (mejora de la salud de la población en general, de determinadas dolencias, etc.).

Las dificultades que ya se han puesto de manifiesto para diferenciar rendimientos y resultados se proyectan también sobre los criterios de evaluación y, de forma especial, afectan a la distinción entre la eficacia y este criterio de efectividad o impacto. En efecto, las dificultades para medir los resultados (estado de salud general de la población), puede conllevar como una segunda opción la medida de los rendimientos (outputs)¹³.

2. La huida de la disciplina presupuestaria clásica

El régimen presupuestario de la Administración Pública en España se asienta sobre la base de una administración que responde a criterios burocráticos. En el aspecto presupuestario esto se traduce en una regulación estricta de los recursos y de su uso, especialmente los monetarios

¹³ Como señalan MALUQUER I AMOROS/ TARRACH Y COLLS: (“Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya...cit”, p. 18), “a la vista de las dificultades para medir los resultados, una buena medida de los outputs podría ser la segunda mejor opción. Para los ciudadanos, sin duda, puede significar un indicador de lo que hace su Administración ya que, de hecho, la conocen a través de los bienes y servicios que ésta proporciona (escuelas, hospitales, carreteras) y a menudo pueden valorarlos más directamente que las medidas de resultados. Así, seguramente los ciudadanos están en mejor disposición de poder valorar si el número de hospitales, de médicos o el tiempo de espera de las operaciones es el adecuado pero, en cambio, probablemente no tendrán una percepción tan directa del nivel general de salud de su comunidad.”. Esta posibilidad de acudir a la medición de los rendimientos (outputs) en lugar de medir los rendimientos puede resultar especialmente interesante en las primeras etapas de la implantación de un sistema de presupuestación por objetivos.

y un control centrado en la regularidad de los procedimientos para asegurar el cumplimiento de las normas que lo regulan, pero con escasa atención al logro de resultados.

En parte como consecuencia de lo anterior, y para dar salida a la necesidad de introducir ciertas dosis de flexibilidad en la gestión pública se ha optado por la creación de entes instrumentales de muy diversa naturaleza que, como veremos posteriormente, además de otros objetivos ligados con los límites establecidos al endeudamiento, buscan dotar al gestor de ciertas facultades que el régimen de la Administración general no le permiten.

En las páginas que siguen, y como paso previo a la formulación de ciertas propuestas tendentes a la modernización del régimen presupuestario de la Administración en la línea de la nueva gestión, vamos a referirnos, en primer lugar, al régimen tradicional de disciplina presupuestaria de la Administración General y, posteriormente, a la proliferación de entes instrumentales.

2.1. La disciplina presupuestaria clásica

Centrándonos en el régimen presupuestario y su control, que es al que nos vamos a referir en este trabajo, podemos señalar como características esenciales del régimen presupuestario aplicable a la Administración general los que a continuación se mencionan.

1.- Prevalencia, dentro de la estructura del Presupuesto de gastos, de las clasificaciones económicas y orgánica, mientras que la clasificación funcional queda relegada a un segundo plano. De esta forma se presta una mayor atención a la naturaleza económica del gasto (corriente, de capital, financiero, etc.), o a la Sección o servicio a quien se atribuye su gestión, que a los objetivos pretendidos con tales recursos. Atendiendo al esquema de la gestión pública que hemos incorporado, diríamos que el

¹⁴ En el punto III de los Pactos de la Moncloa se establecía que “La Administración se compromete a establecer el control de la asignación de recursos a través de presupuestos por programas a partir de los Presupuestos de 1979, comenzando por los gastos de Sanidad y Seguridad Social, Obras Públicas y, en cuanto técnicamente sea posible, Educación”.

presupuesto se orienta más a la regulación de los inputs y de su financiación que a la determinación de los rendimientos o los resultados buscados con las distintas políticas públicas. No se nos escapa que a partir de los Pactos de la Moncloa¹⁴, se fueron introduciendo progresivamente los aspectos funcionales en el Presupuesto del Estado. Sin embargo, solo a partir de 1984, se integra conjuntamente con las clasificaciones tradicionales en un presupuesto único, y no es hasta 1989 cuando la estructura funcional adquiere fuerza vinculante. De todas formas, aun establecida esta estructura funcional, no ha sido hasta la Ley General Presupuestaria, de noviembre de 2003, cuando se han introducido algunas medidas que pueden incardinarse dentro de las últimas tendencias en materia de gestión por objetivos¹⁵. En cualquier caso todavía se aprecian en las leyes anuales de presupuestos deficiencias importantes pues, aunque formalmente el gasto sea aprobado y figure estructurado por programas, siguen siendo pocos los programas que incorporan objetivos e indicadores para la medición y seguimiento de los mismos. Y esto no es solo un problema del presupuesto en España, sino que se trata de un déficit común en los países de la OCDE¹⁶.

¹⁵ La propia Ley General Presupuestaria en su Exposición de Motivos señala que “diversas razones han motivado la conveniencia y oportunidad de la nueva norma. Entre las más importantes se encuentran las siguientes: El traslado a la norma de las modernas y novedosas teorías y técnicas de presupuestación, control y contabilidad en el ámbito de la gestión pública, toda vez que el avance tecnológico ya permite la introducción de estas mejoras en los procedimientos de información y presupuestación para lograr una gestión eficiente sin merma de las garantías y seguridades que el manejo de fondos públicos necesariamente exige”. Sobre la incorporación de la gestión por objetivos en España puede verse: PIÑA GARRIDO, D.: *La presupuestación por programas y el control interno de economía, eficacia y eficiencia en España*, Tecnos, Madrid, 1998. De forma específica en lo que atañe a la nueva Ley General Presupuestaria puede verse: PIÑA GARRIDO, D.: “Hacia una gestión por objetivos con la nueva ley General Tributaria”, *Civitas REDE*, n° 122, 2204, pp. 317 a 366.

¹⁶ Diversos informes de la OCDE (*Overview of results focused Management and Budgeting in OECD Member Countries*”, Expert Meeting on the Quality of Public Expenditure – PUMA/SBO, Paris, 2002.; *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD, París 2007) ponen de manifiesto que la información sobre resultados se ha mejorado e incorporado al presupuesto pero sigue contando con limitaciones, con información débil o limitada sobre resultados. Los países, en general, se sienten más cómodos en la gestión que tiende a rendimientos (outputs) que a resultados (outcomes).

2.- Niveles muy desagregados de vinculación. Como consecuencia del principio de especialidad de los créditos tributarios la autorización para gastar se concreta cuantitativa, cualitativa y temporalmente constituyendo un límite a la actuación de los gestores. La norma presupuestaria establece el nivel de vinculación de los créditos presupuestarios para cada ente gestor. En ese afán por regular los inputs y los procesos se establecen niveles de vinculación muy desagregados (a nivel de concepto con carácter general)¹⁷ lo que determina que el ente gestor no pueda redefinir libremente el destino de los recursos, en este caso los financieros, sino que, de ser necesario, precisa de la autorización por entes superiores para llevar a cabo las modificaciones necesarias. Esta vinculación tan desagregada limita la toma de decisiones por el gestor sobre los recursos financieros de cara a la obtención de resultados, y limita lógicamente en el mismo sentido las responsabilidades que pueden exigirse a dicho gestor en función de los resultados no alcanzados.

3.- Modificaciones presupuestarias atribuidas a órganos superiores a los gestores, en particular al Ministro de Economía y Hacienda, responsable centralizado de la gestión presupuestaria. La estructura jerárquica y piramidal en los cánones tradicionales sitúa al Ministro de Economía

¹⁷ El artículo 43 de la LGP señala a este respecto que “1. En el presupuesto del Estado los créditos se especificarán a nivel de concepto, salvo los créditos destinados a gastos de personal y los gastos corrientes en bienes y servicios, que se especificarán a nivel de artículo y las inversiones reales a nivel de capítulo.

2. No obstante, se especificarán al nivel que corresponda conforme a su concreta clasificación económica, los siguientes créditos:

a) Los destinados a atenciones protocolarias y representativas y los gastos reservados.

b) Los destinados a arrendamientos de edificios y otras construcciones.

c) Los declarados ampliables conforme a lo establecido en el artículo 54 de esta Ley.

d) Los que establezcan subvenciones nominativas.

e) Los que, en su caso, se establezcan en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio.

f) Los créditos extraordinarios que se concedan durante el ejercicio.”

Por su parte, el artículo 44 regula el régimen de vinculación para organismos autónomos (se diferencian del régimen general en que la vinculación de los gastos de personal y gastos corrientes se establece a nivel de capítulo) y para la Seguridad Social en la que vinculación se establece atendiendo a la clasificación funcional (regla general a nivel de grupo de programas, excepto los créditos para acción protectora en su modalidad no contributiva y universal que se especificarán a nivel de programa).

y Hacienda como el responsable máximo de tales medidas, mientras que para los gestores supone una limitación efectiva de su capacidad de maniobra. Digamos que esta regla es consecuencia lógica de la enumerada anteriormente, ya que no tendría sentido establecer niveles desagregados de vinculación si se dejase en manos de los gestores la posibilidad de adoptar las modificaciones presupuestarias que interfiriesen en el principio de especialidad presupuestaria. Atendiendo a este papel central del Ministerio de Economía y Hacienda, y con la salvedad de las modificaciones cuya competencia se atribuye a los responsables de cada Ministerio, le corresponde la aprobación de las modificaciones presupuestarias más trascendentales¹⁸, o la iniciativa de las mismas cuando la aprobación se atribuye al Gobierno¹⁹.

¹⁸ Corresponde al Ministro de Hacienda:

1. Autorizar las siguientes modificaciones presupuestarias:

- a) Las transferencias no reservadas a la competencia del Consejo de Ministros que, conforme al artículo 63, no puedan acordarse directamente por los titulares de los departamentos afectados.
- b) Las generaciones previstas en el párrafo c del apartado 2 del artículo 53 y las que corresponda realizar en el Presupuesto del Estado en los supuestos definidos en los párrafos b y e del mismo apartado, aun cuando los ingresos se hubieran realizado en el último trimestre del ejercicio anterior
- c) Las incorporaciones de remanentes reguladas en el artículo 58.
- d) Las ampliaciones de crédito previstas en el artículo 54.1, sin perjuicio de las competencias asignadas a los Presidentes y Directores de las Entidades de la Seguridad Social en el artículo 63.3.
- e) Las previstas, respecto del presupuesto de los organismos autónomos, en el párrafo b del apartado 3 del artículo 56.

2. Acordar o denegar las modificaciones presupuestarias, en los supuestos de competencia de los titulares de los ministerios y organismos autónomos, cuando exista informe negativo de la Intervención Delegada y el titular de la competencia lo remita en discrepancia al Ministro de Hacienda.”

¹⁹ Dispone el artículo 61: “Corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y a iniciativa de los ministros afectados:

- a) Autorizar las transferencias entre distintas secciones presupuestarias como consecuencia de reorganizaciones administrativas.
- b) Autorizar, respecto del presupuesto de los organismos autónomos, las modificaciones previstas en el párrafo c del apartado 3 del artículo 56 de esta Ley.
- c) Autorizar, respecto del presupuesto de la Seguridad Social, las modificaciones reservadas al Gobierno en el apartado 2 del artículo 57 de esta Ley.
- d) Autorizar los créditos extraordinarios y suplementarios a los que se refiere el apartado 3 del artículo 55.

Incluso en aquellos casos de modificaciones presupuestarias de competencia de los Ministros gestores, esta se condiciona al informe favorable de la Intervención, de tal forma que la no concurrencia de dicho informe favorable, eleva la competencia para acordar o denegar tales modificaciones al Ministro de Economía y Hacienda.

4.- Establecimiento de controles de legalidad simultáneos (a priori) a la tramitación de los expedientes de gasto. La preocupación del modelo clásico de gestión presupuestaria por el control de los inputs y la regularidad de los procesos da lugar a que, además de los controles externos y a posteriori, se hayan implantado controles de regularidad simultáneos al propio procedimiento de gasto. Señala al respecto el artículo 148 de la LGP que “ La función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.” Esta función interventora abarca:²⁰

- a) La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores.
- b) La intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión.
- c) La intervención formal de la ordenación del pago.
- d) La intervención material del pago.

Adicionalmente se contempla la realización de controles financieros permanentes y de auditorías públicas.

5.- Controles externos centrados en auditorías de regularidad. De forma similar a lo que ocurre en el control interno, también los controles externos prestan una atención primordial a los controles de legalidad. a pesar de que, tanto la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas²¹, como las normas

²⁰ Vid. Art. 150 de la LGP. Por su parte el art. 151 contempla los supuestos en los que no resulta precisa la fiscalización previa.

²¹ Sirva como ejemplo el artículo 9 de la LOTCuentas cuando dispone que “La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad

reguladoras de los distintos órganos autonómicos de control insisten en los controles de las tres E (eficacia, eficiencia y economía). Sin embargo, para poder llevar a cabo auditorías de control asentadas sobre las clásicas tres E, falta un elemento fundamental y básico como son presupuestos orientados hacia la gestión por resultados que requieren la explicitación de objetivos para los distintos programas de gasto, y la formulación de los indicadores adecuados para medir los rendimientos y los resultados. La inexistencia de estos elementos fundamentales dificultan, si no impiden, la formulación de juicios de eficacia, eficiencia y economía.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que el régimen de contabilidad aplicado a los entes públicos se orienta más a los aspectos presupuestarios que a los financieros propiamente dichos. De esta forma se echa en falta otra pieza importante para el control de eficiencia o economía al no disponer de datos fiables sobre la contabilidad de los costes de los diferentes servicios. Todo ello explica que, a pesar de la formulación legal y de la buena voluntad de los órganos de control externo por atender cada vez en mayor medida a las auditorías operativas, todavía sigan ocupando un papel central las auditorías de cumplimiento sobre los procedimientos de gasto.

Las líneas generales que acabamos de mencionar conforman el régimen presupuestario aplicable a la Administración General y también a buena parte de organismos regidos por presupuestos limitativos, con ligeras variantes especialmente en la amplitud del control externo. A pesar de todas las bondades escritas sobre el régimen de gestión por objetivos enmarcada dentro de la Nueva Gestión Pública, resulta obvio que la normativa en nuestro país no ha evolucionado con la misma intensidad en lo que al régimen presupuestario de tales entes se refiere, a pesar de las manifestaciones en este sentido ya apuntadas por el legislador.

2.2. La búsqueda de la flexibilidad presupuestaria: Los entes instrumentales

Frente a la escasa evolución en el régimen presupuestario de la Administración General y de los órganos administrativos tradicionales, la

económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.”

búsqueda de una mayor flexibilidad en su régimen presupuestario ha dado lugar a la proliferación de entes, muchos de ellos poco coherentes con la finalidad que persiguen, y con tantas peculiaridades que hacen imposible establecer cualquier clase de homogeneidad.

Este fenómeno ha iniciado su andadura en el sector público estatal, llegando a presentar a 31 de diciembre de 2009 la siguiente situación, conformada por 473 entes diferentes, repartidos en las siguientes categorías²².

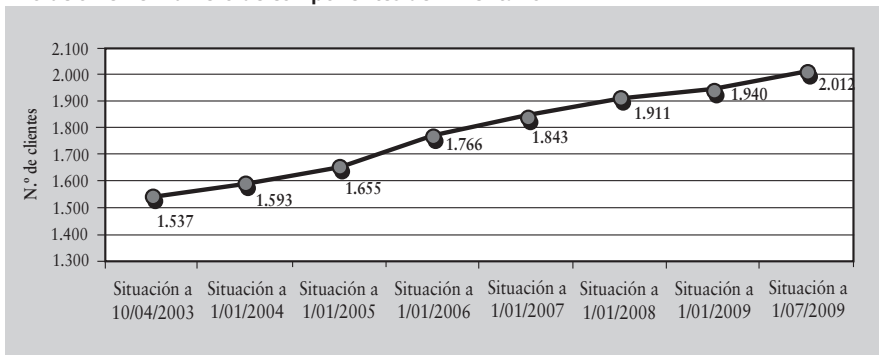
TIPO DE ENTE	2009	2003
AGENCIAS ESTATALES, Ley 28/2006, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos	7	0
CONSORCIOS DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL, artículo 2.1.h) Ley 47/2003, General Presupuestaria	14	0
ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES, artículo 2.1.c) Ley 47/2003, General Presupuestaria	14	15
ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE LA S.S, artículo 2.1.d) Ley 47/2003, General Presupuestaria	5	5
FONDOS CARENTES DE PERSONALIDAD JURÍDICA, artículo 2.2. Ley 47/2003, General Presupuestaria y otros	18	5
FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL, artículo 2.1.f) Ley 47/2003, General Presupuestaria	59	55
MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE S.S, Y SUS CENTROS Y ENTIDADES MANCOMUNADOS, artículo 2.1.d) Ley 47/2003, General Presupuestaria	24	31
ORGANISMOS AUTÓNOMOS ESTATALES, artículo 2.1.b) Ley 47/2003, General Presupuestaria	68	70
OTRAS ENTIDADES ESTATALES DE DERECHO PÚBLICO, artículo 2.1.g) Ley 47/2003, General Presupuestaria	53	49
SOCIEDADES MERCANTILES ESTATALES Y ASIMILADAS, artículo 2.1.e) Ley 47/2003, General Presupuesta	211	212
TOTAL	473	420

²² Cuadro de elaboración propia a partir de los datos existentes en el INVESPE (Inventario de entes del sector público español), elaborado por la IGAE (<http://www.pap.meh.es/invespe/>).

Este fenómeno de creación de entes instrumentales por parte de la Administración ha tenido su réplica, y con una intensidad mucho mayor en el sector público autonómico. En el gráfico²³ siguiente puede verse la evolución del número de entes del sector público autonómico que ha pasado de 1537 en 2003 a 2012 a julio de 2009.

Gráfico 4 ●●●●●●●●
N.º de entidades

Evolución en el número de componentes del inventario



El reparto por Comunidades Autónomas no es homogéneo, presentando los número más elevados Cataluña (335 entes) y Andalucía (317), mientras que en polo opuesto se encuentran La Rioja (30) Ciudad Autónoma de Ceuta (19) y Ciudad Autónoma de Melilla (10). Debe tenerse igualmente en cuenta que, del número total de entidades, más de la mitad (51,8 %) se encuadran dentro del sector público autonómico en término de Contabilidad Nacional y a los efectos de valorar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

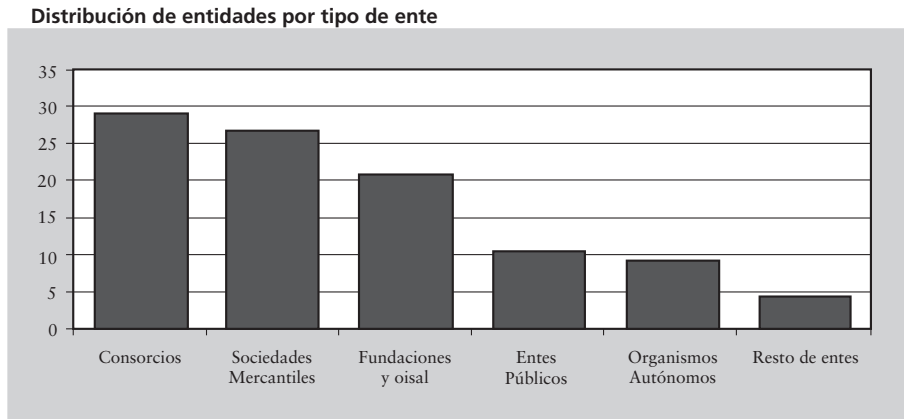
Como segunda nota característica de este proceso se puede señalar que en dichos entes juegan un papel central los de naturaleza privada. En el ámbito autonómico estos representan el 47,51 % frente al 52,49 % de los que tienen naturaleza pública²⁴. En terminos porcentuales se reparten

²³ Tomado del *Inventario de entes Dependientes de las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1999.

²⁴ Estos datos globales del sector público autonómico presenta desviaciones importantes cuando se analiza cada Comunidad individualmente. En solo 5 de las Comunidades Autónomas el porcentaje de entidades de naturaleza pública supera a las de

en las distintas categorías tal como se puede ver en el siguiente gráfico, donde claramente destacan los consorcios y las formas privadas típicas como sociedades mercantiles y fundaciones.

Gráfico 2 ●●●●●
Estructura porcentual



Finalmente, tampoco el sector público local ha sido ajeno a esta tendencia abarcando, a 31 de marzo de 2010, 7241, que comprenden consorcios, fundaciones y otras instituciones sin ánimo de lucro, organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los entes locales y que se reparten tal como se aprecia en el cuadro que sigue²⁵.

La situación no pasó desapercibida a nuestro legislador que, en el Preámbulo de la ley 28/2006, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, señala que, “en los últimos años, se han buscado soluciones estructurales para intentar solventar problemas de gestión, fundamentalmente de naturaleza presupuestaria, económico-financiera

naturaleza privada (Balears, Cataluña, Andalucía, Ciudad de Melilla y Madrid). Y, refiriéndonos a los dos extremos, mientras en Balears las entidades de naturaleza pública representan el 75 % en el caso de la Comunidad foral de Navarra dicho porcentaje se reduce al 22 %.

²⁵ Datos tomados de la base de datos general de las entidades locales, mantenida por la Dirección General de Coordinación financiera con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y a la que se puede acceder a través de la siguiente URL <https://serviciostematicos.dgcfel.meh.es/BDGEL.aspx/default.aspx>.

CONTADOR DE ENTIDADES - Nivel Nacional ---31/03/2010

Tipos	Ente Principal	Entes Dependientes				
		Org. Autónomo Administrativo	Organismo Autónomo	Org. Autónomo Comercial	E. Pública Empresarial	Sociedad Mercantil (*P)
Ayuntamientos	8.114	1.284	220	17	24	1.398
Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares	52	117	27	5	6	107
Mancomunidades	1.011	15	0	0	1	26
Comaras	81	32	6	3	1	15
Areas Metropolitanas	4	1	0	0	0	5
Agrupaciones de Municipios	73	0	0	0	0	1
Entidades Locales Menores	3.719	0	0	0	0	1
Consorticios	1.018	0	2	0	0	20
Instituciones sin ánimo de lucro	505	0	0	0	0	0
Fundaciones	366	0	0	0	0	0
Sociedades Merantiles <50% de particip. pública (FP,XP)	532	0	0	0	0	0
TOTAL	15.295	1.449	255	25	32	1.573

y de gestión de personal, dando lugar, en muchos casos, a respuestas organizativas forzadas desde la perspectiva de los objetivos y funciones del Organismo de que se trate, pero que llevan aparejado el establecimiento de un régimen de funcionamiento más flexible y superador de las rigideces que el régimen general presenta respecto de las materias indicadas. Ello ha dado lugar a una proliferación de entes que presentan un régimen jurídico singular, básicamente del derecho privado y al margen de las configuraciones generales de los organismos públicos.

Baste indicar, como muestra de las consideración efectuadas que, de un total de 138 organismos públicos que existen en la actualidad, 47 presentan la peculiaridad de disponer cada uno de su propio régimen regulador, cifra considerable si se tiene en cuenta que, inicialmente, esta categoría nació como complementaria de las categorías generales -de organismo autónomo y de entidad pública empresarial- para regular una serie limitada de entes que, por sus peculiaridades y el mayor grado de independencia que presentan respecto de la Administración General del Estado, no encajaban en las configuraciones generales.”

2.3. La incorporación de la gestión por resultados: las agencias públicas

Partiendo de esta realidad la Ley 28/2006, creó las agencias estatales con el objetivo de superar las insuficiencias de un régimen de la Administración Pública, especialmente en lo económico-financiero, que, como ya hemos tenido ocasión de señalar sigue respondiendo a los esquemas más tradicionales de una administración burocrática. Con la creación de las Agencias se pretende “incorporar a la Administración General del Estado una fórmula organizativa general, dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados”.

Surge de esta manera, inicialmente en el sector público estatal, pero en estos momentos en fase de incorporación a los distintos ordenamientos autonómicos, una nueva categoría de entes, las agencias públicas, como entidades de derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas. Estas agencias están dotadas de los mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados²⁶ y de un régimen de disciplina presupuestaria que sí se aproxima a lo que serían los postulados de la nueva gestión pública. No puede olvidarse que la teoría de la agencia, con la desconcentración de funciones que supone se encuentra en la base de la nueva gestión pública²⁷.

Este nuevo modelo de disciplina presupuestaria se asienta sobre los pilares básicos de la presupuestación por resultados²⁸; y presenta como elementos característicos los siguientes:

²⁶ Cfr. Art. 2 de la Ley 28/2006.

²⁷ Sobre la teoría de la agencia y su influencia en la conformación de la nueva gestión pública vid Vid.: GARCIA SANCHEZ, I. M: “La nueva gestión pública: evolución y tendencias cit.”, pp. 39 y ss.

²⁸ Pilares básicos de la presupuestación por resultados que son formulados por SCHICK A. (“Does budgeting have a future?”, Meeting of SBO, PUMA/SBO, Paris, 2001), e recollidos por ZAPICO GOÑI, E.: “El desencanto del Presupuesto por Programas: ¿problemas de implantación o limitaciones del modelo?”, *Cuenta con IGAE*, nº 23, 2009, p. 13.

- a) Gestión flexible: La flexibilidad en la gestión presupuestaria se manifiesta en los dos siguientes elementos:
- a. Establecimiento de un nivel muy agregado de vinculación, lo que determina que cada agencia recibe una única asignación para los gastos operativos y disfrute de plena discreción en el gasto de personal, desplazamientos, dietas y otros conceptos de gastos corrientes, salvo los específicos límites contemplados en la ley. En este sentido el artículo 27.2 de la Ley 28/2006, de agencias para la mejora de los servicios públicos establece: *“El presupuesto de gastos de las Agencias Estatales, en los términos establecidos en esta Sección, tiene carácter limitativo por su importe global y carácter estimativo para la distribución de los créditos en categorías económicas, con excepción de los correspondientes a gastos de personal que en todo caso tienen carácter limitativo y vinculante por su cuantía total, y de las subvenciones nominativas y las atenciones protocolarias y representativas que tendrán carácter limitativo y vinculante cualquiera que sea el nivel de la clasificación económica al que se establezcan.”*
 - b. Atribución a los gestores, en particular al Director de la Agencia, de una amplísima competencia que le permite decidir por sí mismo todas las modificaciones presupuestarias, con la única salvedad de las que afecten al monto global del presupuesto y a los costes de personal, así como aquellas que cuenten con informe negativo de la Intervención Delegada²⁹. Pero, incluso en las que afecten al monto global del presupuesto, se atribuye la competencia al Director de la Agencia cuando cuente con financiación proveniente de sus recursos propios o de terceros³⁰ pero

²⁹ Vid. Art. 27.3 de la Ley 28 /2006.

³⁰ La ley alude a que se financie dicho incremento del monto global del presupuesto con recursos procedentes de los apartados b, e, f y g del artículo 21 de la misma ley que se refieren a:

“b) Los ingresos propios que perciba como contraprestación por las actividades que pueda realizar, en virtud de contratos, convenios o disposición legal, para otras entidades públicas, privadas o personas físicas.

que no comprometan las transferencias de la Administración de la que dependan.

b) Contratos de gestión: Tal como se dispone en el artículo 13 “La actuación de las Agencias Estatales se produce, con arreglo al plan de acción anual, bajo la vigencia y con arreglo al pertinente contrato plurianual de gestión” La propuesta de contrato de gestión es elaborada por el Consejo Rector de la Agencia y debe ser objeto de aprobación mediante Orden conjunta de los Ministerios de adscripción, de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, en un plazo máximo de tres meses a contar desde su presentación³¹.

El contenido mínimo del contrato de gestión abarcará los siguientes extremos:

- a. Los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar.
- b. Los planes necesarios para alcanzar los objetivos, con especificación de los marcos temporales correspondientes y de los proyectos asociados a cada una de las estrategias y sus plazos temporales, así como los indicadores para evaluar los resultados obtenidos.
- c. Las previsiones máximas de plantilla de personal y el marco de actuación en materia de gestión de recursos humanos.
- d. Los recursos personales, materiales y presupuestarios a aportar para la consecución de los objetivos.
- e. Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por lo que hace a exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo, así como el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral.

e) Las aportaciones voluntarias, donaciones, herencias y legados y otras aportaciones a título gratuito de entidades privadas y de particulares.

f) Los ingresos recibidos de personas físicas o jurídicas como consecuencia del patrocinio de actividades o instalaciones.

g) Los demás ingresos de derecho público o privado que estén autorizadas a percibir.”

³¹ Cfr art. 14 de la Ley 28/2006.

- f. El procedimiento a seguir para la cobertura de los déficit anuales que, en su caso, se pudieran producir por insuficiencia de los ingresos reales respecto de los estimados y las consecuencias de responsabilidad en la gestión que, en su caso, deban seguirse de tales déficit.
- g. El procedimiento para la introducción de las modificaciones o adaptaciones anuales que, en su caso, procedan.

Son los directores de las agencias los que negocian acuerdos formales con el Gobierno, especificando los resultados en términos de productos y servicios, los recursos que utilizarán y los medios en los que se basará la evaluación de resultados. Por su parte, los objetivos establecidos en el contrato de gestión se plasmas de forma específica en el plan anual de acción de cada año.

- c) Exigencia de responsabilidades por la gestión: Como corolario del contrato de gestión, se prevé la posibilidad de exigencia de responsabilidad a los gestores cuando se incumplan los objetivos previstos, debiendo el contrato mismo prever los mecanismos para tal exigencia de responsabilidad³². En todo caso, el Consejo Rector debe dar cuenta a los Ministerios de adscripción, de Presidencia y de Economía y Hacienda de la ejecución y cumplimiento de objetivos, además de corresponderle la aprobación del informe general de actividad de cada año.

Adicionalmente se establece un control de eficacia³³ a través del seguimiento del contrato de gestión, por los Ministerios de adscripción y que tiene por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.

- d) Presupuesto por resultados: En el proceso de asignación de recursos cada aumento de recursos concedidos se relacionará expresamente con los incrementos de productividad u otras medidas de resultados.

³² Vid. Art. 13.3 de la Ley 28/2006.

³³ Vid. Art. 31.3 de la Ley 28/2006.

- e) Control. El régimen de control del gasto establecido para las Agencias está integrado por controles a posteriori³⁴, tanto internos, mediante control financiero y auditorías, como externo, a llevar a cabo por el Tribunal de Cuentas en el ámbito estatal, cabiendo la actuación de los Órganos Autonómicos de Control externo cuando se trate de agencias autonómicas o locales de su ámbito de competencia.

Llegados a este punto, la pregunta que inmediatamente se nos plantea es la siguiente: ¿Sería posible la extensión del régimen de disciplina presupuestaria establecido para las Agencias a la Administración General? A resolver esta duda y a esbozar una propuesta de medidas se dedica el apartado siguiente.

3. Hacia una nueva disciplina presupuestaria de la Administración General

Hasta el momento la flexibilización de la gestión presupuestaria de los fondos públicos ha seguido dos caminos claros:

- a) La creación y utilización de entes de derecho privado para los cuales el presupuesto no resulta limitativo sino meramente orientativo.
- b) Más recientemente la previsión de unos entes de naturaleza pública, muy especialmente las Agencias, también dotados de personalidad jurídica propia, donde manteniéndose el carácter limitativo de su presupuesto, se introducen medidas que refuerzan el papel del gestor en aras de la consecución de objetivos línea con los postulados de la nueva gestión pública.

Fuera de esas nuevas realidades, la Administración General, y los entes autónomos tradicionales, a pesar del refuerzo de la estructura funcional del presupuesto y la introducción progresiva de técnicas ligadas al presupuesto por programas, han quedado al margen, conservando el régimen tradicional de disciplina presupuestaria. De tal forma que, hasta el momento, la flexibilización del régimen presupuestario ha pasado siempre por la personificación de nuevos entes. Esto nos ha llevado a que, en muchos supuestos, las razones de disciplina presupuestaria se

³⁴ Cfr. Art. 31 de la ley 28/2006.

han convertido en la razón fundamental, cuando no la única, para la creación de entes dotados de personalidad jurídica propia, sin que se haya prestado la atención debida a analizar en que medida esa personificación resulta necesaria para la mejor prestación del servicio público que constituye su objeto. Diríamos que lo puramente instrumental, como es siempre la obtención de ingresos y la realización del gasto, han pasado a convertirse en elementos finales sobreponiéndose a la valoración del ejercicio de las competencias propias del ente en cuestión.

En este escenario se plantea pues abiertamente la cuestión que formulábamos al término del apartado precedente sobre la posibilidad de extender algunas de las medidas innovadoras, previstas de forma especial para las Agencias, a la Administración General, cualquiera que sea el nivel de gobierno al que nos refiramos.

Tratando de responder al dilema planteado, debemos tener en cuenta, en primer lugar, que no hay ningún obstáculo teórico o normativo para la definición de un régimen presupuestario de la Administración General en clave de nueva gestión pública, y de forma similar a lo establecido para las Agencias. En efecto, la ley, que puede prever la existencia de un ente público con personalidad propia y atribuirle un régimen presupuestario más flexible, podría igualmente crear un régimen similar para la Administración General. Respetando el principio de reserva de ley en materia de gasto³⁵, no existe ningún precepto de rango superior que condicione el régimen presupuestario de la Administración General, por lo que, de existir voluntad de legislador, no existe ningún inconveniente para la formulación de un régimen de disciplina presupuestaria acorde con los criterios de la nueva gestión pública.

Adicionalmente, consideramos que no solo sería posible, sino que sería altamente deseable introducir también un régimen presupuestario propio de la gestión por objetivos para la Administración en general. Aunque somos conscientes de las dificultades que ello entraña y que podrían mitigarse con procesos graduales de implementación, presenta la indudable ventaja de que así se evitaría el tener que acudir a la creación

³⁵ Cfr. Art. 133.4 de la CE, donde se señala que “Las administraciones públicas solo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”.

de nuevos entes para beneficiarse de este régimen flexible y con esta única finalidad. De esta manera el expediente de creación de nuevos entes se fundaría en la oportunidad de la misma para la mejor prestación de los servicios, y no en simples razones de comodidad o flexibilidad de la gestión, cuando no se acredite una incidencia directa en el nivel y calidad de los servicios.

Como señala ZAPICO GOÑI³⁶, “ el modelo de PB (Performance Budget) es conceptualmente sencillo y claro. Se supone que incorporando y utilizando la información sobre resultados en el proceso de asignación del gasto se incentiva una gestión sana en la competición por los recursos presupuestarios que finalmente supondrá mejoras de eficiencia y eficacia de los servicios y las políticas públicas. Pero su puesta en práctica depende, entre otros muchos factores, de una voluntad política y directiva de transparencia sobre la calidad en la gestión del gasto público, de la capacidad técnica y organizativa... y de un desarrollo cultural en la administración pública”.

Precisamente por la necesidad de concurrencia de los factores mencionados, el mismo autor concluye que “ tras más de medio siglo de esfuerzos para introducir el presupuesto por programas o por resultados éste no acaba de imponerse” .. y, por otra parte, “ el modelo clásico de presupuesto basado en la visión burocrática y en la autorización jerárquica del Ministerio de Finanzas ha sido superado, lo cual no significa que tenga que ser abandonado”.³⁷

De la misma opinión se manifiesta PIÑA GARRIDO cuando, refiriéndose a los efectos de las nuevas medidas introducidas por la Ley General Presupuestaria considera la misma “ confusa y no del todo realista y bien intencionada... En nuestra opinión, lo mejor hubiera sido —sería— mantener varias técnicas presupuestarias vigentes simultáneamente —de ahí que no nos parezca demasiado bien encaminada la reforma, por unidireccional y generalista—... Y en otras áreas podría pensar-

³⁶ Vid. ZAPICO GOÑI, E.: “El desencanto del Presupuesto por Programas: ¿problemas de implantación o limitaciones del modelo?”, *Cuenta con IGAE*, nº 23, 2009, p. 13.

³⁷ ZAPICO GOÑI, E.: “El desencanto del Presupuesto por Programas ¿problemas de implantación o limitaciones del modelo?... cit”, pp. 24-25.

se en mantener el actual presupuesto por programas, muchos de cuyos elementos se recogen en la nueva ley –planificación plurianual, selección de objetivos estratégicos y operativos, ordenación de actividades, indicadores, seguimiento y control como cláusula de cierre del sistema-....Por último nos parece que la reforma legislativa puede pecar, una vez más, de poco realista. Y es que el legislador no parece haber aprendido aún esta importante lección: que no se cambia una Administración de la noche a la mañana mediante la simple promulgación de una ley. Y resulta imperdonable a estas alturas, cuando después de veinte años de reforma presupuestaria es evidente para todos que un cambio de rumbo sólo es posible si se plantea a largo plazo... y se introduce progresivamente”³⁸.

Precisamente por todas estas razones, especialmente porque, tanto por razones técnicas, como de cultura de la Administración, no se puede aspirar a la sustitución completa y de una sola vez del modelo tradicional por las nuevas técnicas presupuestarias, pensamos que se impone la introducción gradual del nuevo régimen en fases sucesivas que permitan ir valorando progresivamente la adaptación de los gestores a las nuevas situaciones.

En esta línea formulamos una propuesta de soluciones graduales y progresivas en la disciplina presupuestaria aplicable a la Administración que permitiría transitar escalonadamente hacia la presupuestación por objetivos, ofreciendo, también para la Administración General, soluciones similares a las previstas para las Agencias.

Las medidas propuestas deberían afectar tanto a la disciplina presupuestaria (comprendiendo técnicas de presupuestación, niveles de vinculación de los créditos presupuestarios y competencia para modificaciones

³⁸ Vid. PIÑA GARRIDO, D.: “La presupuestación por programas en la Comunidad Autónoma de La Rioja”, *REDUR*, n° 2, 2004, pp. 138 y 139. En la misma línea LORENZO DE MEMBIELA, considera que “... la gestión del cambio necesita altas dosis de respaldo dada la natural vocación del hombre a conservar su posición frente a cualquier intento de modificar su statu quo. Ello es una exigencia de la dimensión espiritual del funcionario defendiendo su rol dentro de su organización. El cambio en sí, en la cultura burocrática, es una singladura que necesariamente será procelosa. No hay más alternativas realistas, lo dotro es retórica como menos” (“Nueva gestión pública (NGP): la necesidad de un cambio real y no sólo dogmático”, *Actualidad administrativa*, n° 10, 2008).

presupuestarias) como a los mecanismos de control, tanto internos como externos.

- a. **Disciplina presupuestaria:** En materia de disciplina presupuestaria el paso de un régimen como el actual, que podemos calificar como sistema tradicional o burocrático con incorporación de elementos funcionales y de presupuestación por programas a un nuevo régimen de gestión por objetivos debe transitar por regímenes intermedios que vayan ligando la flexibilización y la atribución de mayores facultades a los gestores a las iniciativas y experiencia previa en la gestión por resultados. Cada uno de los niveles de disciplina presupuestaria contendría un régimen específico de presupuestación, vinculación de créditos y modificaciones presupuestarias como cuestiones esenciales.
 - **Técnicas de presupuestación:** El abanico de soluciones iría desde una presupuestación por programas similar a la actual, hasta una presupuestación por objetivos y resultados. En la situación actual la estructura funcional convive con la económica y orgánica, y el presupuesto se centrar más en los recursos que en los rendimientos o resultados de las políticas públicas. En este contexto la fijación de objetivos y la determinación de indicadores resultan altamente insatisfactorias, tanto por el hecho de que no abarcan todavía a la mayoría de programas de gasto, como porque en los casos en que sí se formulan expresamente, se suele apreciar ausencia de datos o resultados muy alejados de los objetivos establecidos, lo que acredita el escaso rigor de estos elementos fundamentales. Al mismo tiempo, ni la formulación de los objetivos ni la acreditación de los logros obtenidos con la gestión previa inciden de modo directo en la asignación de recursos, la cual, todavía hoy, viene muy condicionada por técnicas puramente incrementalistas. En la presupuestación por objetivos el foco del presupuesto debe basarse no en los recursos sino en los resultados, e incluso más allá todavía, en los rendimientos para la sociedad de las políticas públicas, debiendo procederse a la asignación de

recursos en función de los costes estimados para tales rendimientos y de las decisiones políticas de los gestores.

Siendo, como es, este objetivo uno de los elementos más ambiciosos de la presupuestación por objetivos³⁹, deben preverse estadios intermedios que pasan por la exigencia de objetivos e indicadores en todos los programas de gastos, la evaluación de los logros según criterios de eficacia, eficiencia y economía, y la asignación de recursos, al menos parcialmente, en función de los resultados y rendimientos acreditados. Al mismo tiempo, ya en estas fases iniciales de la evolución, debe eliminarse el incrementalismo como técnica presupuestaria, implantando en su lugar sistemas de asignación de recursos en función de los costes estimados para los rendimientos de los programas de gasto y valorando al mismo tiempo la eficacia acreditada por los gestores.

- Definición de los niveles de vinculación jurídica de los créditos presupuestarios: Ya hemos señalado como el régimen presupuestario actual sigue atribuyendo una relevancia muy notable a su clasificación económica, estableciendo como regla general, sus efectos vinculantes a nivel de concepto. Frente a ello, en un presupuesto por objetivos, el foco debe trasladarse de los inputs a los rendimientos (outputs) y a los resultados (outcomes), lo que debería dar lugar a que la clasificación económica del

³⁹ “Perhaps the most ambitious aspect of outcome-focused management is in using outcomes (and the performance levels associated with outcomes) to influence and drive decisions on budget levels. This is often a challenge because calculating the cost of the effort to achieve outcomes can be more difficult than costing outputs” (KRISTENSEN/GROSZYK/BÜHLER: “Outcome-focused Management and Budgeting... cit pág. 16. A pesar de la dificultad, países como Australia u Holanda han reestructurado sus principales documentos presupuestarios y de contabilidad hacia los rendimientos y resultados. Pero quizás el país donde la gestión del rendimiento tiene una trayectoria más larga y vigorosa sea Reino Unido, donde se han incorporado elementos contractualistas con la indicación de objetivos generales, objetivos específicos y la declaración de responsabilidad del ministro a cargo de quien queda la consecución de los objetivos (Vid. CAAMAÑO ALEGRE, J.: “Las recientes reformas presupuestarias del Reino Unido y Francia: una comparación en torno a ocho ejes”, *Presupuesto y Gasto Público*, n° 47, 2007, p. 15).

gasto resultase meramente informativa y sin vinculación para el gestor que debe responder con los rendimientos en función del presupuesto total asignado. Este cambio trascendental requiere también pasos intermedios que pasarían por la elevación del nivel de vinculación de los créditos (vinculación a nivel de capítulo con carácter general) permitiendo que el propio gestor pueda repartir y reordenar su propio presupuesto dentro de los límites máximos fijados⁴⁰. El destino final sería un régimen similar al actualmente previsto para las agencias, con vinculación por el importe total de los créditos, sin perjuicio de que pudieran adoptarse limitaciones específicas para determinados capítulos, como puede ser el capítulo I referido a los gastos de personal, por la trascendencia que tiene hacia el futuro al comprometer importantes volúmenes de gasto.

- Regulación de las posibilidades de modificaciones presupuestarias. También en materia de modificaciones presupuestarias, y en coherencia con la mayor atención que debe prestarse a los rendimientos (outputs) y resultados (outcomes) en detrimento de los recursos (inputs), deben tender a un mayor apoderamiento del gestor responsable. De una parte, la elevación del nivel de vinculación de los créditos eliminará la necesidad de buena parte de las modificaciones, en especial de las transferencias de crédito entre niveles inferiores pertenecientes a un mismo capítulo, cuando la vinculación se establece en ese nivel superior.

⁴⁰ Medidas de esta naturaleza han sido adoptadas en países de nuestro entorno como Italia y Francia. Refiriéndose al caso francés, CAAMAÑO ALEGRE, recogiendo las palabras de Bied-Charreton et al. Señala que “con el nuevo procedimiento estos techos se vuelven más precoces y menos detallados, para que en su ulterior reparto cada ministro pueda ser su propio ministro de Hacienda, y el papel de la dirección del Presupuesto tienda a ceñirse a verificar la sinceridad de la presupuestación de los gastos obligatorios e ineluctables, a fin de apreciar la sostenibilidad del conjunto” (“Las recientes reformas presupuestarias del Reino Unido y Francia: una comparación en torno a ocho ejes...cit”, p. 15). Para un análisis general de la implantación de la información de resultados en el proceso presupuestario en los países de la OCDE puede verse: CURRISTINE, T.: “Performance information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire.. cit.”, pp. 88 y ss.

Por otro lado, y ya en su fase evolutiva final, con una vinculación únicamente por el importe total del crédito, solamente escaparían de la decisión directa del gestor aquellas modificaciones que afecten al montante global de recursos o, de ser el caso, a los capítulos, que, como el de personal, pudiera someterse a limitación específica. Pero, incluso en estos casos, pudiera atribuirse la facultad de decidir al gestor, ya sea porque el incremento del gasto cuente con fuentes propias de financiación y no comprometa recursos públicos generales, o bien porque, cuando el mayor gasto deba financiarse con recursos generales, se cuente con los preceptivos informes favorables de los entes encargados de gestionar tales fondos generales, que habitualmente será el responsable del Departamento de Hacienda.

- b. Definición de nuevos modelos de control. El control que se lleva a cabo sobre la gestión de los fondos públicos tiene que ser coherente con el régimen presupuestario que resulte de aplicación. Como ya se ha expuesto, la Administración tradicional, con sistemas de presupuestación centrados en los recursos, suele ir acompañada de controles, tanto internos como externos, centrados en el proceso de más que en los resultados o rendimientos, y enfocados principalmente a la verificación de la legalidad en el empleo de los recursos. De ahí que en el ámbito interno sean habituales los controles a priori, las fiscalizaciones previas, cuyo objeto esencial es la verificación de la regularidad de las operaciones, sin perjuicio de otros controles financieros y de auditoría posteriores.

Frente a ello, la nueva gestión pública demanda controles basados en las 3E, eficacia, eficiencia y economía, los cuales deben llevarse a cabo con posterioridad y resultan fundamentales tanto para la asignación de recursos a los distintos programas de gasto, como para la exigencia de responsabilidad a los gestores por la actividad desempeñada. En este contexto es donde surgen con toda su fuerza las auditorías operativas de rendimiento y los nuevos conceptos de VFM (Value for money) o auditorías de rendimiento (Performance audit). Pero, adicionalmente debe reconocerse también a

los órganos de control externo una función adicional de soporte y asesoramiento en estos procesos de reforma presupuestaria⁴¹

Tampoco en esta cuestión del control el paso de uno a otro modelo puede ser instantáneo, debiendo llevarse a cabo a través de mutaciones graduales. De esta forma, a medida que se implanta objetivos e indicadores en los distintos programas de gasto deben introducirse progresivamente controles de eficacia, eficiencia y economía, sin abandonar las verificaciones tradicionales de regularidad. Y uno de los dilemas que surge inmediatamente es la determinación del órgano responsable de estos nuevos controles. Precisamente por la identificación de los órganos tradicionales de control (la Intervención en el control interno, y los Tribunales de Cuentas u Organos de Control externo autonómicos en el externo) con los controles de legalidad existe una cierta tendencia a la creación de nuevos órganos u oficinas en el ámbito interno para llevar a cabo estas nuevas funciones⁴². Existiendo como existen, tanto en el orden interno (Intervención General) como externo (Tribunal de Cuentas y OCEX autonómicos) , órganos encargados de la fiscalización y control creemos que sería más conveniente residenciar en estos, luego de las pertinentes adaptaciones normativas, organi-

⁴¹ Como se pone de manifiesto por AYODEJI OGUNYEMI, en “Discussion paper on the role of an effective Supreme Audit Institution in the reform of service delivery and public sector performance”, en *OECD Global Forum on Governance: Modernising Government: strategies & tools for change*, “..In many instances, where there are indeed lessons that can be applied widely, the SAI (Supreme Audit Institution) should work with the MoF (Ministry of Finance) in producing guidance for circulation across MDAs (Ministries, Agencies and Departments), and in determining how best to manage the risks within the reform process. Furthermore, the support and guidance of a mature SAI will be invaluable to MDAs that seek to introduce a Resource based budgeting and accounting system, as seen in the UK and in other countries”.

⁴² Es el caso, en el ámbito estatal, de la Agencia Estatal para la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios, cuya creación se autorizó por la Disposición Adicional primera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Posteriormente el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, es el que recoge de manera ordenada los distintos aspectos que regulan su gestión y funcionamiento.

zativas, y funcionales, y de la profesionalización de la actividad⁴³ las nuevas competencias en materia de fiscalización de las políticas públicas en un contexto de gestión por resultados, con la generalización de las auditorías operativas con criterios de eficacia, economía y eficiencia. No hacerlo así nos aboca al riesgo de que los nuevos controles y los nuevos entes creados al efecto se centren en la eficacia de las políticas públicas, analizando el impacto de las mismas al comparar los objetivos propuestos y los logros alcanzados, pero prestando escasa o nula atención a los aspectos estrictamente financieros, en particular a los costes de los recursos empleados, pieza clave para los juicios de eficiencia y economía. Estos controles con un componente más financiero, así como los tradicionales análisis de regularidad seguirían siendo competencia de los controladores tradicionales, lo que rompería la visión de conjunto que debe ofrecerse a través de los mecanismos de control.

Sea como fuese, un corolario imprescindible del control debe ser la exigencia de responsabilidad a los gestores cuando los índices de eficacia, eficiencia, economía, o regularidad de las operaciones no sean satisfactorios, lo que debe llevarnos a una progresiva contractualización de los objetivos y la definición de los responsables directos de cada programa⁴⁴.

- c. La implantación progresiva, a través de fases sucesivas, de los distintos niveles de disciplina y control presupuestario exigiría que,

⁴³ En el “Discussion paper on the role of an effective Supreme Audit Institution in the reform of service delivery and public sector performance”, ya citado, se afirma que “the gains of having a professionalized SAI include oversight by professional bodies, strict codes on ethics, access to modern audit methodology, training and guidance, and various peer review mechanisms”.

⁴⁴ En Francia mediante la votación de la ley de Presupuestos el Parlamento confía la gestión de los créditos de un programa a un ministro, el cual designa a un responsable de programa que dirige la puesta en práctica global del programa a su cargo, respondiendo ante el Ministro de los resultados obtenidos. (Vid CAAMAÑO ALEGRE, J.: “Las recientes reformas presupuestarias del Reino Unido y Francia: una comparación en torno a ocho ejes...cit”, p. 25; RAULIN, P.: “La fonction de responsable de programme et sa place dans la nouvelle architecture budgétaire”, *Revue Française de Finances Publiques*, 91, 2005).

cuando se cumplieren los requisitos exigidos para cada uno de dichos niveles (una determinada experiencia en la formulación de objetivos e indicadores, índices acreditados de eficacia, eficiencia, economía, pero también de regularidad en la gestión, etc.), la Ley de Presupuestos de cada año determinase el régimen, de los diferentes posibles, aplicable a cada uno de los centros gestores de gasto. La progresión en esta carrera hacia la nueva gestión pública añade así un elemento positivo adicional como sería el de operar como aliciente para los buenos gestores al otorgarles una mayor flexibilidad, pero ligada siempre a una mayor responsabilidad por los rendimientos obtenidos.

A modo de resumen general se puede señalar que la propuesta que se formula presenta ventajas importantes como serían:

- Permite incorporar las más novedosas técnicas presupuestarias pero sin imponerlas con carácter general para todos los centros gestores de gasto, sino de forma gradual y la medida que se van comprobando sus resultados.
- Resulta realista en la medida en que su carácter gradual permite la adaptación progresiva de la Administración a la nueva realidad sin generar una ruptura siempre traumática, y casi siempre irrealizable, con el régimen tradicional.
- Permite estimular la buena gestión ya que la misma irá acompañada de la atribución de mayores capacidades y responsabilidades presupuestarias. Igualmente permite la vuelta hacia sistemas de mayor disciplina en aquellos supuestos que no se acredite el logro de los objetivos propuestos.
- Dota a la Administración de formulas de gestión presupuestaria más flexibles que le permiten disfrutar de un régimen presupuestario con todas las posibilidades de que disfrutaran otros entes instrumentales, pero sin necesidad de crear nuevos entes instrumentales, a menos que la mejor gestión de los servicios públicos así lo demanden.

También es preciso reconocer ciertos inconvenientes que se aprecian en la propuesta que se formula. Además de los inconvenientes ya reseñados

en su momento que genera la resistencia al cambio, el carácter gradual, que por una parte, hace más viable su aplicación, por otra genera una diversidad de regímenes que puede generar ciertas dudas al menos en los momentos iniciales y también frecuentes modificaciones en el régimen aplicable con los problemas que ello siempre genera.

En cualquier caso, pensamos que las ventajas superan con mucho los inconvenientes por lo que no debieran dejar de darse pasos decididos para que también la Administración General incorpore nuevas técnicas de gestión orientada a resultados.