

LA ACTIVIDAD ECONOMICO-FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO. DISTINTAS PERSPECTIVAS EN SU EVALUACIÓN

Configuración y evolución del Sector público

La concepción y justificación del Sector público ha sido objeto de múltiples construcciones académicas y formulaciones teóricas afianzadas sobre distintas posturas ideológicas. En unos casos se le reconoce autonomía en su origen y la existencia del sector privado se justifica como una inadecuada apropiación y funcionamiento de los elementos pertenecientes a aquél, mientras que en otros, asumiendo como punto de partida indiscutible la existencia de unos derechos inmanentes en cada individuo y reconociendo la libertad de decisión de cada agente privado, el Sector público aparece concebido como salvaguardia del bien común, amparado en el principio de subsidiariedad, de modo que la iniciativa le corresponde a la acción privada, que es subsidiada por la acción del Sector

público, agente complementario que suple la incapacidad y las disfunciones de los agentes privados.

Con independencia de las numerosas elaboraciones teóricas ofrecidas por la historia del pensamiento social, la observación empírica confirma, de modo irrefutable, la coexistencia del Sector público y del Sector privado en la actividad económico-financiera, con una significativa presencia de aquél, superando incluso el alcance de complementariedad y subsidiariedad originariamente reconocido al mismo.

La doctrina académica ofrece numerosos estudios, elaborados desde diferentes paradigmas científicos, sobre la naturaleza y evolución del gasto público, que si bien no han conseguido alcanzar un modelo satisfactorio para su explicación, han ido resaltando diferentes razones externas e internas del propio proceso de actuación del Sector público, como explicativas de su crecimiento. El propio desarrollo económico, los avances tecnológicos, la existencia de monopolios, la expansión demográfica, la aparición de nuevas necesidades se han

señalado como factores que han hecho imprescindible o, cuando menos, conveniente el incremento de la actividad estatal. En este sentido, los estudios hacendísticos justifican la presencia del Sector público en la actividad económica como elemento corrector de los denominados "fallos del mercado", asegurando la utilidad general e indivisible de los bienes públicos, en sus diferentes grados y acepciones, cuya existencia y volumen no depende de la demanda individual; internalizando en el sistema económico los efectos derivados de la existencia de externalidades en la función de producción; compensando los efectos negativos excluyentes originados por los rendimientos de escala; y propiciando la estabilidad económica y una adecuada distribución de la renta nacional.

Esta concepción intervencionista del Estado, identificado como un agente económico omnisciente y benevolente, que restablece el orden en el sistema económico subsanando las insuficiencias y deficiencias de la mano invisible del mercado, descansa en una modelización mecanicista y determinista de dicho sistema, en la que el orden y el equilibrio están

asegurados, y en su evolución es posible prever la dimensión óptima del Sector público, reconociendo a sus responsables capacidad para discernir las preferencias individuales y orientar hacia su satisfacción la actividad económica pública.

Pero esta presencia aceptada e, incluso, requerida del Estado para subsanar los fallos del mercado también se cuestiona, resaltándose sus deficiencias derivadas de su propia organización, de la carencia de información suficientemente justificativa de sus decisiones y por la aparición de grupos de poder y de buscadores de renta que ejercen su influencia en el entorno de las opciones que el Sector público puede acometer, reconociéndose la importancia de la economía institucional y la necesidad de dotarse de unas reglas de juego como elemento estático que garantice que las decisiones y estrategias de la política económica estén guiadas por la pretensión de reducir los reconocidos costes de transacción que se presentan en el entorno político, así como de mecanismos de control que garanticen que su gestión, en su dinamismo y evolución, se acomoda a los parámetros previstos.

Esta sucesión de reflexiones conduce a contemplar el sistema económico como un sistema abierto, dinámico y complejo, condicionado por un entorno de incertidumbre y conformado por una multitud de variables endógenas permanentemente interrelacionadas, que han de ser atendidas adecuadamente si se desea ofrecer una explicación suficientemente convincente de su funcionamiento.

Como manifestación empírica y significativa de su evolución y dinamismo, cabe efectuar una referencia a la evolución de la deuda y del déficit público. La potenciación del gasto público favorecida por los planteamientos del Estado de bienestar favoreció la expansión del Sector público y una significativa disociación entre gasto público e ingreso tributario, como si ambas magnitudes no estuviesen correlacionadas, originando fuertes incrementos del déficit público y en consecuencia del endeudamiento requerido para su financiación, que desembocaron en la generalmente aceptada crisis del Estado del bienestar. Esta situación se ha materializado en múltiples

procesos de privatizaciones y en una mayor preocupación por el equilibrio presupuestario concretada en la adopción de políticas presupuestarias restrictivas y en una nueva regulación de la estabilidad presupuestaria, así como en una general preocupación por incorporar incentivos y mecanismos de competencia en la gestión pública.

Por otra parte, una visión aproximada de la complejidad del sistema económico viene ofrecida por la agregación de las variables que caracterizan de modo singular a la actividad del Sector público junto a las que definen la conducta de los agentes privados, así como por la mutua interrelación entre ambos sectores, configurando un sistema de economía mixta. El estudio de este amplio abanico de variables en permanente interacción no puede plantearse desde un modelo teórico reduccionista, sino que requiere situarse en el paradigma de la complejidad, que cuestiona las predicciones del comportamiento futuro ofrecidas por el modelo clásico, y en el que el sistema se va modulando continuamente, con especial protagonismo de la función de control y evaluación, que a

través de sus análisis incorpora nueva información al sistema, propiciando las pertinentes modificaciones en su diseño y en la adaptación de su organización a los objetivos pretendidos. Situados en este paradigma, el futuro no se predice, sino que se modula y se crea.

Identificación del Sector público

Como paso previo al análisis de la evaluación de la actividad del Sector público, convendría disponer de una precisa identificación del mismo, ya que la función de control y evaluación se encuentra indisolublemente conectada a la actividad objeto de análisis, participando de su mismo dinamismo y complejidad. Entre las dificultades para definir jurídicamente al Sector público, cabe apuntar su espectacular y diversificada evolución, así como la ausencia de una nítida delimitación del mismo en la legislación aplicable, persistiendo fronteras de coexistencia y confusión entre los Sectores público y privado. Prescindiendo de otros antecedentes legislativos, en la normativa específica del Tribunal de Cuentas,

que suele tomarse como referencia en la Leyes de creación de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas y en la definición del Sector público, se ofrece un doble criterio en su identificación, una referencia subjetiva de carácter organizativo que, pese a su desarrollo, se considera imprecisa e incompleta, y un criterio teleológico, atendiendo a la utilización de fondos públicos y a las funciones asignadas a los mismos, de forma que el Sector público, desde una perspectiva económico-financiera, queda identificado como la actividad económica desarrollada con fondos públicos, en una clara confusión de los ámbitos subjetivo y objetivo.

El primero de los criterios aplicados presenta el inconveniente de la dificultad de incorporar en una relación subjetiva todas las entidades públicas en las que se materializa la presencia del Sector público, dada su diversidad y la difícil agregación en categorías jurídicas comunes de entes que se caracterizan por su singularidad y por su normativa específica, a pesar del esfuerzo de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

(LOFAGE), por racionalizar y actualizar la normativa dedicada a la tradicionalmente denominada Administración Institucional del Estado, como se propone en la exposición de motivos, reordenando el desarrollo subjetivo del Sector público estatal y, por analogía, el de los restantes ámbitos territoriales. Por otra parte, la referencia genérica a la sociedad estatal o a la empresa pública no está acompañada de una definición precisa de la misma, ya que el criterio explicitado de la participación mayoritaria, directa o indirecta, en su capital no impide que permanezcan numerosas inconcreciones en su delimitación, como puso de manifiesto el Tribunal de Cuentas en una Moción que elevó a las Cortes Generales sobre esta materia, por cuanto que dicha participación mayoritaria puede interpretarse en términos absolutos o relativos, puede responder a una situación permanente o coyuntural, y puede contraponerse con el ejercicio de control efectivo sobre la misma, criterio seguido en las Directivas Europeas y en el Código mercantil a los efectos de definir el grupo empresarial. El propio Tribunal Constitucional en su sentencia 177/2002, de 14 de octubre, resolviendo el recurso de amparo planteado en relación con la

comparecencia en el Parlamento de directivos de empresas privatizadas mantiene el criterio del dominio y del control efectivo para la definición de la empresa pública.

Estas dificultades en la delimitación del Sector público, con independencia de que vengan explicadas por el propio dinamismo del sistema económico, tienen múltiples incidencias en diversos ámbitos de la gestión y del control. Puede señalarse, como ejemplo, que el ámbito de la Cuenta General del Estado queda afectado por esta circunstancia y, por lo tanto, también su representación de la actividad real del sector público, ya que en su elaboración se aplica el criterio de mayor prudencia y más restrictivo.

Por lo que se refiere a la función de control, con independencia de que la concepción teleológica del Sector público puede reducir el alcance de las imprecisiones desde un punto de vista subjetivo, ya que aquél se reconduce a la finalidad y utilización de fondos públicos, las dificultades en la identificación como pública o privada de la naturaleza de determinadas entidades

tienen su incidencia, dadas las singularidades y las obligaciones específicas que las entidades públicas han de satisfacer, y el diferente alcance del control, según la calificación jurídica dada a una entidad. La aplicación del criterio de propiedad, de responsabilidad o de control no tienen, de momento, las mismas consecuencias jurídicas.

Por otra parte, el desarrollo de la organización político-administrativa prevista en la Constitución Española permite diferenciar el Sector público en su ámbito estatal, autonómico y local, con su correspondiente estructura, organización y normativa, no siempre armonizada y con un espectacular incremento de la participación del Sector público territorial. Un estudio comparado permite observar, incluso, comportamientos divergentes: Frente a una política de contención del gasto público se pueden encontrar líneas de expansión del mismo, como expresión, entre otros motivos, de la asimétrica distribución de la responsabilidad fiscal en que se ha movido su ejecución. Asimismo, frente a la política privatizadora encaminada a la reducción de la presencia pública

en la actividad económico-financiera, se observa la creación de nuevas entidades públicas sometidas al derecho privado incrementando el número de entidades que conforman su respectivo sector público.

A efectos de una mera aproximación a la importancia cuantitativa de la participación del sector público en la actividad económica y al número de entidades que lo integran en sus diferentes modalidades, pueden ofrecerse los siguientes datos:

El gasto público representa en términos de PIB aproximadamente el 40 por 100. Aunque su evolución ha sido descendente -en 1994 llegó a representar el 47,4 por 100- frente al crecimiento mantenido del PIB, su participación sigue siendo realmente significativa, apareciendo la Administración pública, en su concepción más amplia y unitaria, como el agente económico cuantitativamente más importante. Como manifestación de esta evolución, puede resaltarse la evolución del déficit público que de representar el 7,3% sobre el PIB ha

pasado a la expresión del déficit cero o de ligero superávit. Si estas referencias cuantitativas se traspasan al ámbito subjetivo se pueden ofrecer los siguientes datos de entidades que conforman los distintos subsectores públicos:

La Cuenta General del Estado del ejercicio 2001, última rendida, está conformada además de por la cuenta de la Administración General, por la de 72 Organismos autónomos y otros 12 Organismos públicos, las cuentas de la Seguridad Social (Entidades Gestoras, Tesorería General y 29 Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales). A estas entidades que integran la Cuenta de las Administraciones Públicas, hay que agregar 285 sociedades cuyas cuentas deberían formar la Cuenta General de Empresas estatales y 53 Fundaciones estatales cuyas cuentas integran la respectiva Cuenta General, a lo que habría que añadir las entidades financieras y seguros que por sus singularidades no están integradas en los estados agregados rendidos.

A este Sector público estatal, se agrega el Sector público de 17 Comunidades Autónomas y el Sector público local, integrado por más de 15.000 entidades públicas. Esta enorme relación subjetiva de entidades debería completarse con todos los preceptos de ayudas y subvenciones, área que define una parte importante de la actividad pública.

Tipificación de la gestión pública

Una preocupación constante y general en las últimas décadas ha sido la de encontrar la adecuada dimensión del Sector público y la de modificar la gestión pública en la pretensión de alcanzar una mayor eficiencia. El abandono de la posición del Estado abstencionista a favor del Estado intervencionista y la consecución del Estado del bienestar provocó la potenciación de la actividad pública, que vino acompañada de la superación de la mera exigencia de regularidad, cuando dicha participación en la actividad económica era reducida, para reclamar una gestión eficaz y económica de los numerosos recursos financieros aplicados, en detrimento de la iniciativa privada.

No obstante, esta sensibilidad hacia una gestión económica más eficiente ha quedado realzada al confirmarse el fracaso de los planteamientos de la economía colectiva, así como las ineficiencias del Estado del bienestar derivadas de la implantación de un sistema impositivo distorsionante e insuficiente para atender el incremento del gasto público y que, superado un determinado umbral, no incentiva la asunción de riesgos, ni la potenciación del trabajo y el ahorro. A estas motivaciones intrínsecas al propio sistema, se pueden agregar otras circunstancias que impulsan la frustración respecto del modelo tradicional de la gestión pública, como es la persistencia de las desigualdades de las rentas, a nivel nacional e internacional, y la convivencia con elevados niveles de desempleo y de desigualdades, así como la necesidad de reorientar la actividad económica hacia programas más competitivos, directamente relacionados con la investigación y el desarrollo, como consecuencia de la globalización del sistema económico.

En este proceso de abandono del modelo tradicional, cabe diferenciar reformas de tipo cuantitativo, encaminadas a reducir la presencia del Sector público, a través de las numerosas políticas de privatizaciones, y de contención o equilibrio presupuestario, y reformas de tipo cualitativo, preocupadas por la implantación de nuevas formas de gestión, guiadas por los criterios de eficiencia y economía. En cuanto a la línea cuantitativa, la propia Contabilidad Nacional ofrece datos muy significativos, principalmente en la evolución del Sector público empresarial, cuya participación en porcentaje del PIB ha pasado del 5,71% en 1997 al 2,67% en el año 2000, lo que en términos de valor añadido bruto ha supuesto descender de 28.226 millones de euros a 16.247 en el período citado. Esta misma evolución queda ratificada al analizar un concepto de capital importancia en este sector como es la formación bruta de capital que ha descendido del 1,30% en porcentaje del PIB al 0,75%, con un importe absoluto de 4.570 millones de euros en el ejercicio 2000, centrado en las Sociedades públicas no financieras. En cuanto a la economía y eficiencia exigidas al Sector público profusamente

proclamadas en las numerosas propuestas de nueva gestión, ha de reconocerse que el problema de la eficiencia es básicamente de naturaleza microeconómica, lo que requiere atender fundamentalmente al diseño de las instituciones y organizaciones individuales que configuran el Sector público. No obstante, cabe señalar desde una perspectiva globalizadora y que por lo tanto puede ser objeto de múltiples matizaciones y correcciones, algunas notas diferenciadoras de la gestión pública frente a la gestión privada, que habrán de tenerse en cuenta en la implantación de nuevas fórmulas de actuación y en el momento de su evaluación:

Entre otras, los organismos públicos no seleccionan su ámbito de actuación, sino que éste les viene asignado estatutariamente, mientras que el sector privado dirige su actuación hacia ámbitos que maximizan sus expectativas de beneficio.

La selección de los gestores públicos responsables se afianza en criterios de confianza y aproximación ideológica, y los

procedimientos de selección de los empleados públicos siguen unas pautas estandarizadas y su destino profesional se caracteriza por su permanencia en la asignación funcional a la que son destinados. Estas prerrogativas dificultan la incorporación de incentivos organizativos e individuales, como posteriormente se reiterará. Por otra parte, los gestores públicos se encuentran protegidos por la indefinición de las responsabilidades asumidas, el amparo político-administrativo y la difícil situación de quiebra de la organización o embargo de los bienes patrimoniales. Se originan, de este modo, dos organizaciones diferenciadas, llegándose a afirmar que el gestor gubernamental está dirigido por obligaciones y no por los objetivos de la organización, lo que puede originar cierto inmovilismo y sentimiento de autocomplacencia y autojustificación, renunciando al dinamismo y carácter innovador propio de todo gestor empresarial, que la adaptación a los nuevos requerimientos sociales debería impulsar. Frente a la libertad del agente privado, el actor público debe someterse al obligatorio cumplimiento de unas normas más estrictas, de modo que se puede presentar a los beneficios económicos

frente al cumplimiento de las obligaciones como esquema diferenciador de ambas organizaciones.

En la organización pública la participación, al menos en una parte muy significativa, es universal y obligatoria, lo que origina que los objetivos sean múltiples y heterogéneos, y que la oferta de los servicios públicos no responda a una explicitación individualizada y motivada de las preferencias de los beneficiarios, careciéndose de información suficiente sobre las pretensiones individuales y los resultados alcanzados con la gestión pública; si bien, por el contrario, la participación universal y obligatoria otorga a la organización pública una clientela cautiva y amplios poderes coercitivos. El carácter de multiproducto del bien o servicio público y la carencia informativa alrededor de su demanda dificultan la implantación de objetivos precisos y de incentivos. Por otra parte, el entorno político que rodea a la organización pública propicia una mayor propensión a atender el corto plazo, en consonancia con la duración de los mandatos políticos, y origina una mayor influencia de las presiones políticas internas y externas.

La necesidad de atender a múltiples objetivos, en ocasiones identificados con meras proclamaciones programáticas, y que la naturaleza de estos objetivos obligue a trascender el alcance de los beneficios económicos, objetivo prioritario del sector privado, junto a las restantes características diferenciadoras del Sector público, origina que los resultados de la actividad de éste no sean fácilmente medibles y evaluables, al carecer de elementos comparativos y no ser aplicables directamente las técnicas valorativas del mercado.

La sinóptica referencia a las macromagnitudes identificadoras de la presencia del Sector público en la actividad económica, acompañada de las singulares características que la diferencian, ofrece argumentos suficientes para la implantación de un adecuado sistema de control y facilita la alusión a las diferentes perspectivas desde las que cabe efectuar una aproximación a su evaluación, así como a las diferentes reformas que en relación con su dimensión y organización se vienen impulsando.

Evaluación de la actividad pública

La preocupación académica y social por las singularidades del Sector público y la necesidad de incorporar a su gestión nuevas técnicas, en un contexto de restricción del gasto público y de descentralización administrativa, han impulsado la preocupación por la evaluación de la actividad económico-financiera pública en la pretensión de potenciar la productividad de los recursos públicos y definir adecuadamente las responsabilidades asumidas por los gestores públicos, en su respectivo ámbito de actuación. La constatación de esta preocupación viene ofrecida, entre otras manifestaciones, por la institucionalización de la evaluación a través de numerosas organizaciones, públicas y privadas, que han asumido un gran protagonismo en la difusión de técnicas y estrategias, si bien con un resultado no excesivamente satisfactorio. Se ha pretendido con la implantación de las técnicas de evaluación alcanzar un grado de información suficiente para adoptar las pertinentes decisiones

estratégicas u operativas, equivalente a las señales ofrecidas por los mecanismos del mercado en el sector privado que impulsan la convergencia entre oferta y demanda de bienes y servicios y provocan la pertinente selección de los agentes económicos participantes. A efectos de mera curiosidad puede mencionarse que en una reciente publicación sobre esta materia, recopilación de análisis efectuados, relacionados con la evaluación de la actividad pública, que incluye más de 3.200 publicaciones realizadas, la cuarta posición, tras Estados Unidos, Reino Unido y Canadá, corresponde a España.

Pese a este esfuerzo, la evaluación de la actividad pública se sigue contemplando como un procedimiento excepcional, encaminado a fundamentar un juicio a posteriori sobre una determinada gestión, en perjuicio de su concepción como una herramienta habitual y necesaria en la organización, programación y ejecución de la actividad prevista, analizando no sólo los resultados de la acción realizada, sino también sus causas y los efectos de los medios aplicados, y formulando, en su caso, las pertinentes propuestas de nuevas actuaciones. La

evaluación es, por tanto, un proceso de transformación de ideas y planteamientos y su eficacia dependerá del grado de interacción existente entre las distintas fases y responsables de la actividad.

Una distinción formal y útil entre los objetivos de la evaluación permite diferenciar entre la evaluación denominada endoformativa y la recapitulativa, siendo el objetivo de la primera informar a los responsables de la actividad para que puedan mejorar la acción y transformar su organización e, incluso, su objeto, mientras que la segunda está destinada a personas que no participan en la actividad con la finalidad de que puedan formarse una opinión sobre la misma. No obstante ambas finalidades participan de una misma fuente de análisis e información y son compatibles.

La metodología aplicada en la evaluación también permite su diferenciación según el paradigma científico en el que se asienta. Así, se ha seguido el modelo experimentalista, tratando estadísticamente la información empírica obtenida; y

también se ha aplicado el paradigma tecnócrata-burocrático partiendo de una abstracta definición de objetivos y de una racional distribución de los tiempos y de los recursos disponibles. En ambos casos, la valoración se ha llevado a cabo por equipos ajenos a la propia actividad. Los resultados de ambos procedimientos no han ofrecido los resultados esperados, ya que las políticas públicas están sujetas a continuas y prolongadas redefiniciones en función de las reacciones que suscitan, transformando el óptimo racional desde una perspectiva técnico-económica en una fórmula de aceptación político-social. Esta singular prolongación del proceso de decisión origina que la información ofrecida por la experiencia no se corresponda con el modelo inicialmente concebido y pierda su capacidad representativa, principalmente en periodos de acusada incertidumbre, en los que es más fiable la información obtenida a través de la retroalimentación que la que pudiera anticipar la programación, retroalimentación que en este caso, por el desfase producido carece de valor informativo.

La disociación entre el tiempo político y el tiempo de investigación y experimentación hace que los resultados por ésta ofrecidos, por muy aquilatado y sofisticado que sea el sistema de tratamiento de la información recopilada, representen una situación artificial y de cierto desencanto, reduciendo su carácter constructivo; por otra parte, estos modelos de investigación y evaluación se asientan sobre una reducción de las variables influyentes y, en consecuencia, se constriñen los efectos potenciales.

Las debilidades de los mencionados procedimientos han propiciado la concepción de la evaluación como un proceso pluralista, evolutivo y que atiende a múltiples finalidades. Su concepción pluralista implica la incorporación en el proceso evaluativo a múltiples agentes, los que participan en la planificación y ejecución de la acción a evaluar y los que interpretan la reacción social por ella originada en sus diversas manifestaciones. No es su pretensión la consecución de un dictamen unánime, sino configurar un intento compartido de información, como proceso interactivo y reiterativo entre

todos los participantes, integrando los puntos de vista políticos, estratégicos y operativos, económicos y sociales que se suscitan.

Frente a la concepción gerencial de la evaluación que, ante la crisis del Estado del bienestar, se muestra preocupada por obtener referencias cuantitativas que permitan diferenciar distintas organizaciones y gestiones, y frente a la concepción político-social, encaminada a la formulación de un juicio sobre el valor de las políticas públicas, se erige la concepción pluralista, definida como un proceso de búsqueda del equilibrio entre los planteamientos técnicos y las exigencias políticas, del que surjan los pertinentes juicios valorativos que alcancen a los decisores y ejecutores de la acción pública, así como a sus destinatarios. Este enfoque globalizador y sistémico postula que la complejidad de lo real no puede reducirse a través de planteamientos abstractos y reduccionistas y exige de los participantes en la evaluación, además de su necesario rigor técnico, una predisposición para captar el grado de correspondencia entre la acción programada por los

responsables políticos y las necesidades socialmente planteadas. De nuevo, la complejidad que se ha reconocido al Sector público se traslada a la función de controlar y evaluar al mismo, estimándose insuficientes los planteamientos reduccionistas y abstractos efectuados al respecto.

No obstante, esta concepción pluralista de la evaluación no debe provocar una confusión de poderes y responsabilidades. El ejercicio de la función de control en el Sector público, por sus propias singularidades, no puede prescindir del análisis del contexto político-social y su eficacia estará condicionada por su intermediación a la acción controlada, propiciando nuevas vías de comunicación con los responsables y ejecutores de dicha acción. Lo contrario supondría situar la función fiscalizadora en los parámetros de la concepción racionalista de la evaluación como ejercicio de mera recapitulación. No obstante, la defendida interrelación no puede llegar a confundir los ámbitos de las respectivas responsabilidades, correspondiendo a los responsables políticos la decisión última sobre la actividad a realizar y sobre los objetivos que con la misma se pretende

alcanzar, con independencia del asesoramiento aportado por el efecto retroalimentador del ejercicio del control.

Con independencia del enfoque metodológico a aplicar, y reconociendo que las técnicas de evaluación tienen una proyección casi exclusiva en la medición de la eficacia y eficiencia de la gestión, cabe ampliar su ámbito de referencia a otras perspectivas, íntimamente relacionadas con dicha valoración.

Evaluación desde la perspectiva de la legalidad

Suele presentarse como una de las características diferenciadoras de la actividad del Sector público frente a la del Sector privado el sometimiento de aquélla a una rigurosa regulación, que cercena la iniciativa y discrecionalidad de los gestores públicos, lo que ha aconsejado restringir el alcance de dicha regulación y buscar vías de encuentro en el derecho privado, abandonando el derecho público. A esta manifestación crítica hacia la regulación de la gestión pública, y con

independencia de los efectos negativos que pueden derivarse de una reglamentación excesiva, se le ha de oponer el auténtico sentido que en un Estado democrático ha de atribuirse a la legalidad, las ventajas derivadas de la regulación implantada y los importantes objetivos pretendidos con la misma.

La Ley, como ha reconocido la doctrina, es la esencia de la democracia, es el ejercicio del poder de la sociedad representada en el Parlamento, siendo el Poder Ejecutivo un mero ejecutor de lo previamente establecido por la Ley. El sometimiento al imperio de la Ley representa la legalización de todas las actuaciones del Estado sobre los ciudadanos, garantizando su libertad y su igualdad a través de procedimientos adecuadamente articulados.

La Ley, en cuanto expresión de la voluntad general, permite identificar a los gobernantes y gestores públicos como meros subordinados a esa voluntad general formalizada en el texto legal. De este modo, la legalidad viene a constituir un marco de

objetivos y procedimientos que restituye, de modo continuado y permanente, la confianza a los ciudadanos en el sistema de representación política convenido. Esta relación fiduciaria, fundamento del sistema democrático, trasladada al ámbito de la actividad económico-financiera pública, se basa en el reconocimiento de la sociedad como titular de un patrimonio, que se encomienda a los gestores públicos para que lo conserven y exploten con honestidad y responsabilidad, asumiendo la obligación de rendir cuentas de su gestión.

El mantenimiento de esta relación fiduciaria viene propiciado por un adecuado diseño del sistema de representación y, una vez definido, por el funcionamiento de todos los mecanismos e instituciones de control. En consecuencia, el control de legalidad asignado al Tribunal de Cuentas y a los Órganos de control autonómicos adquiere la naturaleza de garantía institucional que contribuye a salvaguardar los derechos de los ciudadanos y potenciar su relación de confianza en los gestores públicos.

Esta confianza ha de ser una actitud constante, asentada en la transparencia de la gestión y en la evaluación de las instituciones especializadas, de donde deriva la responsabilidad de estas instituciones por el adecuado cumplimiento de las funciones que tienen asignadas. La confianza no es el resultado de la fe ciega en los representantes y gestores públicos, cual si se participara de una mística de la representación consumada tras el proceso electoral, sino que es el resultado de una actitud crítica y racional, permanente auxiliada por Órganos competentes, que junto a la legitimación de derecho confirma la legitimación de hecho en el adecuado uso del derecho de representación que les fue entregado.

La evaluación, en su concepción pluralista, se materializa en el análisis del cumplimiento de la legalidad, verificando la correspondencia entre la voluntad social traspasada al texto legal y la gestión realizada en cumplimiento de la misma. En consecuencia, este control de legalidad no es una mera referencia formalista y retórica, sino que es una actuación con

plenitud de efectos jurídicos, que afectan al fundamento del Estado de derecho.

Por otra parte, este control de legalidad no debe limitarse a comprobar que la gestión pública se desarrolla de conformidad con los parámetros explícitamente definidos en el ordenamiento jurídico, sino que debe adentrarse en el análisis de las áreas menos definidas y emitir una valoración sobre la razonabilidad de dicha gestión cuando su regulación queda enmarcada en unos pronunciamientos de carácter programático general o afectada por objetivos indeterminados, con amplio margen de discrecionalidad para los gestores públicos. Incluso, esta evaluación del cumplimiento de la legalidad, en su concepción interactiva de los distintos agentes, ha de extenderse al análisis de la propia normativa vigente y formular las correspondientes propuestas de modificación cuando se hubieran detectado deficiencias o insuficiencias en la misma.

La implantación del Estado intervencionista originó que, junto a los referidos fallos del mercado, afloraran también los fallos del Sector público, siendo una de sus manifestaciones más significativas la aparición de buscadores de rentas y de grupos de presión que podrían afectar al establecimiento de unas reglas de juego y al diseño del ordenamiento jurídico. El ejercicio del control de la legalidad, efectuado con objetividad e independencia, contribuye, a través de las pertinentes propuestas, a corregir también estas situaciones y cualquier otra deficiencia o carencia que pudiera apreciarse en la correspondencia entre el entorno social y el marco jurídico establecido.

Evaluación desde la perspectiva financiera

La evaluación financiera está condicionada al cumplimiento de la obligación básica e ineludible de elaborar y rendir cuentas de su gestión. Esta rendición de cuentas debería estar guiada por dos principios básicos, como son la inmediatez y la calidad de la información. Por lo que se refiere a la inmediatez en la

rendición de las cuentas, la normativa respectiva establece los plazos correspondientes, cuestión que fue analizada por el Tribunal de Cuentas en una de las Mociones remitidas a las Cortes Generales, sugiriendo su uniformidad y reducción.

La minoración de los plazos en la rendición de las cuentas es congruente con la disponibilidad de nuevas herramientas informáticas que facilitan y agilizan los procedimientos contables y, lo que es más importante, es esencial para la consecución de los objetivos pretendidos con dicha rendición. La demora en la presentación de las cuentas desvirtúa el control y la evaluación de la gestión, dificultando la propuesta y adopción de medidas correctoras, cuando fuese necesario. Por otra parte, esta evaluación aparece condicionada por la calidad de la información recogida en los estados contables rendidos y documentación complementaria facilitada.

La interpretación técnica de las cuentas rendidas está legalmente encomendada a Órganos especializados, como el Tribunal de Cuentas y, en su ámbito correspondiente, al

Órgano de control autonómico. La documentación contable y complementaria rendida a los mismos ha de tener la necesaria consistencia interna y ofrecer información suficiente para poder evaluar la gestión en ella representada. De lo contrario, fallaría la interrelación en su nivel más básico tan necesaria para obtener una precisa evaluación. A título de acercamiento a esta realidad, se puede hacer una referencia a la Cuenta General del Estado, documento informativo sobre la actividad económico-financiera desarrollada en un ejercicio por el Sector público estatal, y único documento que el Tribunal examina por delegación de las Cortes Generales.

La reforma que en su configuración y estructura introdujo la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social, a raíz de la Moción que sobre esta materia aprobó el Tribunal, supuso un importante avance en cuanto a su aproximación a los Presupuestos Generales del Estado, concluyendo el ciclo presupuestario iniciado con su aprobación. La nueva estructura de la Cuenta General del Estado, integrada por la Cuenta General de las Administraciones públicas

estatales, la de Empresas estatales y la de Fundaciones estatales, confiere a la misma la categoría de máximo documento representativo de la actividad del Sector público estatal. No obstante, en referencia a los dos principios básicos anteriormente mencionados, cabe indicar que el plazo previsto para su rendición se prolonga hasta finales de Octubre, que unido a los seis meses otorgados al Tribunal para proceder a su examen y a los plazos requeridos para la tramitación externa en su remisión a alegaciones e interna del Proyecto de Declaración hasta su aprobación y su posterior tramitación parlamentaria, origina que la Cuenta General del Estado de un ejercicio se someta a la aprobación de las Cortes Generales aproximadamente dos años después de haber concluido el ejercicio económico al que se refiere. La consideración que cabe hacer tras el cómputo de estos plazos es la conveniencia de revisar la regulación relativa a la amplitud del periodo y las circunstancias relacionadas con la elaboración y rendición de la Cuenta General.

Por lo que se refiere a la calidad de la información ofrecida, el Tribunal ha resaltado en su preceptiva Declaración la circunstancia de que esté autorizada y se produzca en realidad la rendición de la Cuenta General del Estado incompleta, al no haberse integrado las cuentas individuales de diferentes entidades públicas, que en su elaboración se aplique el criterio de la simple agregación, frente al más técnico y más preciso de consolidación, también legalmente previsto, habiéndose autorizado a la IGAE la fijación de la fecha a partir de la cual se rendiría consolidada y únicamente la Cuenta General de las Administraciones públicas. Asimismo, destaca que se prevea y se realice la integración de cuentas individuales en cuyo informe de auditoría se ha emitido opinión con salvedades sobre su representatividad e, incluso, opinión negativa o se ha denegado opinión, señalando por otra parte la insuficiencia de información ofrecida en la memoria para la adecuada interpretación de los estados contables. Todas estas circunstancias que afectan a la configuración teórica de la Cuenta General, y con independencia de las deficiencias observadas en su examen, ratifican que aún no se ha alcanzado

una representación contable, técnicamente incuestionable, de la actividad económico-financiera del Sector público estatal, valoración que puede verse agravada al extenderla a los sectores públicos autonómico y local y constatar la diferente regulación contable, la heterogénea concepción de Cuenta General, y el distinto grado de implantación del Plan General de Contabilidad Pública.

A esta situación hay que añadir la carencia de una contabilidad analítica, elemento imprescindible para alcanzar una valoración objetiva y diferenciada de los distintos subsistemas integrados en la organización analizada, principalmente en su contribución a alcanzar la eficacia y la eficiencia prevista. Todas estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de potenciar la normalización contable como requisito básico para poder alcanzar una adecuada evaluación de la gestión.

Formando parte de la referida Cuenta General figura la cuenta de liquidación del Presupuesto, institución prioritaria, a la vez que compleja, en la planificación y en el control de la actividad

pública, si bien su alcance ha quedado restringido por las numerosas operaciones y entidades que no están sometidas a un régimen presupuestario limitativo. Junto a las funciones tradicionales asignadas al Presupuesto de carácter político-administrativo, en cuanto planificación adecuada de objetivos y medios, ejecución y control de la actividad pública, ha de agregarse la función estabilizadora, potenciada por el Pacto de estabilidad y Crecimiento de la Unión Monetaria y asistida con la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Como se ha mencionado, la presencia del Estado del bienestar ha convivido con situaciones de fuerte déficit presupuestario, propiciado por la ilusión fiscal que ha caracterizado a la concepción tradicional del presupuesto, con el consiguiente sesgo hacia el incremento del gasto, auspiciado por el establecimiento de metas de carácter político a corto plazo ante la falta de representación y exigencia de los intereses futuros y por la elusión de la disciplina presupuestaria a través de significativas modificaciones presupuestarias, cuantitativas y cualitativas, respecto al presupuesto inicialmente aprobado.

La preocupación por esta relajación de la disciplina presupuestaria, a su vez amenazada entre otras manifestaciones por el incremento del gasto social en pensiones ante el envejecimiento de la población y el ascenso continuado en el gasto sanitario, ha dado origen en el ámbito nacional e internacional a sucesivas y diferentes propuestas, como la constitucionalización del déficit, limitando su cuantía en la propia Constitución, o la creación de un Consejo Nacional de la Deuda, designado por el Parlamento e independiente del Gobierno, que fijaría el nivel máximo de endeudamiento, recurso inevitable en la financiación de los déficits acumulados. Estos intentos voluntaristas se vieron definitivamente acompañados por los acuerdos adoptados en el Consejo Europeo de Maastricht, que favorecieron la implantación de medidas presupuestarias estabilizadoras, en apoyo de la política de convergencia suscrita, cuya concreción más explícita en la regulación española ha sido la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Los principios generales rectores de la Ley de Estabilidad realzan a la institución presupuestaria como vía de restricción financiera al acomodarse al límite máximo anual de gasto previamente aprobado y constituir un Fondo de Contingencia para situaciones imprevistas, quedando reforzadas las funciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la determinación de dicho límite máximo y en la asunción de la correspondiente responsabilidad fiscal por las distintas Comunidades Autónomas. El establecimiento de un límite máximo de gasto supone romper con la inercia incrementalista y restringe el proceso descentralizado en la elaboración del presupuesto, procedimientos que propiciaban el exceso del gasto.

Por otra parte, la incorporación de las previsiones plurianuales, como en el texto legal se contempla, supone dibujar un escenario a largo plazo y planificar actuaciones de consolidación de los efectos de estabilidad alcanzados, superando los planteamientos inmediatos del ejercicio a los que se ha circunscrito el presupuesto tradicional.

La nueva regulación potencia la transparencia en la planificación y ejecución presupuestaria, propiciando una adecuada definición de los objetivos y de los agentes responsables, explicando las desviaciones que pudieran presentarse y los programas correctores. Transparencia que se concreta igualmente en la justificación de la utilización del Fondo de Contingencia, en la aportación periódica de información y en la constitución de una Central de Información en el seno del Ministerio de Hacienda. En definitiva, la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria consolida una nueva etapa, que se impulsará con la elaboración de una nueva Ley General Presupuestaria, de reforzamiento del Presupuesto como expresión sintética de la actividad pública, que recoge compromisos de todas las Administraciones, con el consiguiente protagonismo del Ministerio de Hacienda en el impulso y control de los objetivos de estabilidad presupuestaria programados, y cuya elaboración deberá responder a nuevos planteamientos de actuación como posteriormente se indicará. Han podido formularse objeciones

al texto de la Ley, por la rigidez incorporada a la ejecución presupuestaria que pudiera impedir su adaptación a los movimientos cíclicos de la economía, así como por no haber sabido anticiparse al incremento del gasto público que por motivos de evolución demográfica se prevé en un futuro próximo. Con independencia de estas consideraciones, y del grado de consecución de los objetivos previstos, que algunas publicaciones recientes parecen cuestionar, hay que reconocer que esta Ley ha potenciado la sensibilidad hacia las limitaciones presupuestarias, impulsando el rigor en su planificación y ejecución.

La explicitación de la función de estabilidad asignada al Presupuesto abre el ejercicio del control de su ejecución en una doble perspectiva. Por una lado, además de valorar el proceso seguido en la selección de los objetivos, el control ha de dirigirse a la evaluación del grado de consecución de los nuevos objetivos de estabilidad propuestos y al cumplimiento de los compromisos de transparencia asumidos. En definitiva, el Presupuesto ofrece nuevas vías para valorar desde una

perspectiva financiera la evolución de la actividad financiera, atendiendo a las macromagnitudes más significativas de déficit y endeudamiento. Por otra parte, la verificación de los objetivos establecidos requiere dar una nueva orientación el ejercicio controlador, que trasciende el ámbito de los propios Presupuestos Generales del Estado, para observar el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de todas las Administraciones, así como el cumplimiento de las funciones asumidas por el control interno, abriendo la posibilidad de actuaciones de coordinación entre todas las Instituciones de control externo, que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos a nivel nacional y la organización implantada para su consecución.

Evaluación desde la perspectiva de la eficacia, eficiencia y economía.

El sometimiento de la actividad del sector público a los principios de eficacia, eficiencia y economía es y ha sido siempre una referencia constante en la legislación vigente. La

Constitución española proclama, en su artículo 31.2 que la programación y ejecución del gasto público responderán a los criterios de eficiencia y economía. Asimismo, en su artículo 103, se reconoce que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con el principio de eficacia, entre otros. Por su parte, en el artículo 9 de la LOTCu. se establece que la actividad fiscalizadora ha de atender al sometimiento de los programas de gastos e ingresos públicos a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Estas referencias legislativas, que podrían acompañarse de otras muchas alusiones normativas en el mismo sentido, confirman que la exigencia de una gestión eficaz y eficiente es un imperativo legal, cuya graduación no queda reservada a la discrecionalidad de los gestores públicos. No obstante, esta exigibilidad de la máxima eficacia y eficiencia adquiere una mayor preeminencia con el asentamiento del Estado del bienestar, por el elevado nivel del gasto público y el coste de oportunidad soportado por las utilidades alternativas que no son atendidas, dado el carácter limitado de los fondos

disponibles, lo que origina que se hayan planteado un conjunto de iniciativas encaminadas a reformar el Sector público, calificadas como *Nueva Gestión Pública*, en las que se enfatiza sobre la necesidad de incorporar la competencia en el Sector público, de definir objetivos e indicadores, de profesionalizar la gestión, incorporando los procedimientos y técnicas de gestión del Sector privado.

Han de señalarse que estas referencias generales al Sector público deberían matizarse en cada una de las organizaciones en las que se materializa, dada su diversidad y heterogeneidad. Los estudios comparativos entre las empresas públicas y las privadas vienen reconociendo una mayor ineficiencia de la empresa pública que desarrolla su actividad en entornos competitivos, conclusión que no se ha podido demostrar si la gestión se realiza en entornos carentes de competitividad. No obstante, se comparte la ineficiencia en muchas de las gestiones públicas por las circunstancias que enmarcan su organización y actividad.

La mencionada perspectiva financiera ofrece una visión básicamente macroeconómica, preocupada por la representación contable de toda la gestión efectuada, con especial énfasis, por su singular trascendencia, en la evaluación de determinados conceptos, como el déficit y endeudamiento; mientras que la valoración de la eficacia y eficiencia de la gestión tiene una proyección microeconómica, dadas las dificultades para evaluar dichos conceptos referidos al Sector público como un todo único, y por la necesidad de diferenciar las respectivas responsabilidades en su evaluación.

Con independencia de la indeterminación técnica y jurídica de los conceptos de eficacia, eficiencia y economía y de las distintas acepciones que pueden encontrarse en la literatura especializada sobre los mismos, conviene acotar su alcance con la finalidad de mantener un mismo significado en su evaluación. Acudiendo a las normas y acuerdos de INTOSAI, y por lo tanto de directa referencia a la fiscalización del Sector público, al tratar la auditoría operativa, se explicita:

- *El control de la economía evalúa si la actividad de las Administraciones públicas se efectúa de acuerdo con principios y prácticas administrativas razonables y con las directrices señaladas.*
- *El control de la eficiencia evalúa la utilización de los recursos humanos, financieros y de cualquier otro tipo, junto con los sistemas de información, de los indicadores de rendimiento y control, y de los procedimientos seguidos por las entidades auditadas para corregir las deficiencias encontradas.*
- *El control de eficacia comprueba cómo se han llevado a cabo los objetivos propuestos y el nivel de los resultados obtenidos en relación con los previstos.*

Esta diferenciación y precisión conceptual entre objetivos propuestos y grado de utilización de los recursos necesarios puede facilitar determinados análisis y evaluaciones. No obstante, se estima que las singularidades que al respecto se suscitan en el Sector público conducen a incluir estos conceptos diferenciados en uno de alcance más amplio, como es

el criterio de racionalidad económica. Por otra parte, la incorporación de estos términos en la normativa vigente no siempre respeta esta diferenciación, sino que más bien aparecen utilizados como sinónimos o, cuando menos, como expresión complementaria de un comportamiento racional, y de una actuación de calidad. Cabe reseñar cómo en las recientes reformas legislativas se explicita el principio de calidad en la gestión pública y se proclama dicho principio como motivo de dicha reforma en la propia denominación del nuevo texto legal sobre calidad de la enseñanza, calidad sanitaria, entre otros.

Dada la multiplicidad de objetivos a cubrir por el Sector público y la limitación de los recursos disponibles, resulta difícil conceptuar como eficaz una gestión porque se han conseguido los objetivos a su nivel prefijados, cualquiera que haya sido el volumen de recursos aplicados, mientras que, en otras ocasiones, el grado de exigibilidad social en la consecución de determinados objetivos reclama su obtención prescindiendo de los recursos que hayan de utilizarse en dicha actividad. Estas primarias y elementales consideraciones

reconducen el análisis a la obligada imbricación de los objetivos de eficacia, eficiencia y economía dentro de la actividad del Sector público y a realzar la importancia de las funciones de planificación y presupuestación de la misma. En línea con esta reflexión puede situarse el debate parlamentario mantenido cuando se incorporaron estos principios dentro de la normativa del Tribunal de Cuentas y se rechazó acertadamente incluir el principio alternativo del coste de oportunidad implícito en cualquier gestión del Sector público, en primer lugar por las dificultades irresolubles en la selección de este coste de oportunidad; y además, porque supondría que el ejercicio del control en su hipotética valoración suplantase a las funciones de planificación y presupuestación que no le corresponde asumir.

La preocupación por la eficacia y la eficiencia en la gestión financiera pública ha sido una referencia histórica en todos los países desarrollados, acentuada como se ha mencionado por la crisis del Estado del bienestar, que ha desembocado en la formulación de múltiples y diferenciadas propuestas

encaminadas a introducir mecanismos que impidan la dilución de responsabilidades, que favorezcan la transparencia en la gestión y mejoren la asignación de los recursos. Ha de resaltarse que la mencionada crisis del Estado del bienestar se identifica más como una crisis del modelo tradicional habilitado en la gestión pública que como un cambio en las prioridades de la intervención pública. Se propugna una nueva cultura de gestión, marcada por una mayor explicitación y priorización de los resultados pretendidos y una mejor definición de responsabilidades, acompañada de la adecuada capacitación y flexibilidad, lo que exige una mejor definición de los objetivos y una mayor precisión en la medición de los resultados.

Una breve reseña histórica de estos planteamientos, limitada a los últimos periodos, puede iniciarse en 1984 con la implantación del presupuesto por programas, identificado con la necesidad de establecer instrumentos que permitan mejorar los procesos de asignación de recursos e incrementar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas. En 1988 se potencia un programa de mejora de los procesos de

asignación de recursos y de gestión de los programas, facultándose al Ministerio de Economía y Hacienda en la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, para el establecimiento de un sistema normalizado de seguimiento de objetivos, que se concretó en la Orden Ministerial de 11 de abril de 1989 en la que se estableció un modelo integral de seguimiento de programas, a su vez completada con una nueva Orden del 14 de julio de 1992 que introdujo algunas modificaciones con el objeto de mejorar la concreción de objetivos y recursos y ampliar la aplicación del sistema a los planes de las sociedades y entes públicos. En la Ley 21/1993, de presupuestos para el ejercicio 1994, se contempla la obligación de informar a las Cortes Generales periódicamente sobre los programas y planes de acción, reconociendo al Parlamento una fuerza inductora para la actividad gubernamental. Asimismo, en la nueva redacción del artículo 130.1 del TRLGP dada por Ley 24/2001 de Medidas Fiscales, Administrativa y del Orden Social, se extiende a las entidades empresariales y al resto de entes públicos estatales la obligación de rendir, además de las cuentas exigidas por la

normativa mercantil, una memoria relativa al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero asumidas como consecuencia de su pertenencia al Sector público. Como referencia complementaria a estas alusiones normativas, en el Libro Balance para la mejora de los servicios públicos presentado en el año 2002 por el Ministro de Administraciones Públicas se indica que entre los principales compromisos a asumir a medio plazo destacan la racionalización y simplificación de la organización administrativa que permitan registrar ganancias de eficiencia.

En esta nueva regulación se otorga al establecimiento de objetivos la categoría de piedra angular y fundamento de la nueva cultura gerencial, que va a permitir integrar los ámbitos de presupuestación y de gestión, incorporando los resultados en el proceso presupuestario, concebido como un escenario de negociación entre los agentes presupuestarios y los gestores de los programas, auxiliados por los controladores. No obstante, los resultados obtenidos no pueden calificarse de muy satisfactorios. Ciertamente, la presupuestación por

programas es un elemento integrante de la actividad presupuestaria anual, que subclasifica los Presupuestos Generales del Estado en un total de 220 programas, si bien únicamente se prevé un cierto seguimiento de un número muy reducido de los mismos -aproximadamente diez- planteamiento que se viene reiterando en los sucesivos ejercicios.

El análisis de esta actividad presupuestaria confirma la existencia de debilidades en los procesos de planificación estratégica y en la identificación de los objetivos, que aparecen como unas pretensiones excesivamente generales, heterogéneas y no cuantificadas, al no disponerse de unos indicadores que facilitasen su seguimiento, unida a la insuficiente identificación y asignación de responsabilidades, así como en una reducida participación de los gestores, que puede que no hayan apreciado su utilidad, al interpretar el procedimiento como una imposición de los servicios centrales de la Administración, con el consiguiente incremento de la burocracia y dispersión de la atención hacia cuestiones de alcance meramente formal. El reconocimiento de esta situación

es una confirmación de las dificultades que genera la pretensión de incorporar nuevas modalidades de presupuestación, instrumento que no ha evolucionado en consonancia con los nuevos factores de complejidad que afectan a la gestión pública. El nuevo contexto, en el que ésta se mueve, caracterizado por la pluralidad de intereses, la incertidumbre de objetivos, la interdependencia entre organizaciones, el mayor grado de descentralización, entre otras referencias, requiere disponer de gestores con capacidad creadora y de construcción de compromisos, que dispongan del marco de actuaciones adecuado, una vez erradicadas las patologías de garantismo, desincentivación y procedimentalización del modelo tradicional. La implantación del nuevo modelo propugna la adopción de las pertinentes reformas técnicas, incorporando mecanismos competitivos, culturales, generalizando y compartiendo dichos mecanismos, y reformas político-legislativas diseñando un nuevo modelo de presupuestación.

Ante esta situación se reabre el debate sobre el alcance y significado y sobre los diferentes procedimientos de elaboración del Presupuesto en su concepción más amplia de planificación financiera e instrumento de gestión. Se suscita de nuevo la figura de los contratos presupuestarios, como sistema de presupuestación que vincula las dotaciones presupuestarias a los resultados de la actividad financiada, intercambiando autonomía por eficiencia, y promueve, impulsando la adecuada estructura organizativa, la eficiencia en aquellas actividades en las que se carece de la información ofrecida por la competencia y el sistema de precios. La Ley General Presupuestaria ya contemplaba la figura del contrato-programa como instrumento de regulación de las relaciones entre el Tesoro Público y determinadas empresas que reciben fondos públicos para su actividad. Este sistema de presupuestación admite un sistema de incentivos al correlacionar la eficacia gerencial con el nivel de actividad, cuya medición permite una mejor cuantificación y distribución temporal de los recursos asignables al gestor, potenciando una utilización más efectiva de la información sobre los objetivos

propuestos, financiación otorgada, resultados alcanzados, calidad del servicio prestado y mejoras en los procedimientos de gestión. Los contratos presupuestarios, planteados desde una ficción legal, ya que no cabe atribuir plena independencia a las partes intervinientes, tienen las ventajas de generar una información más precisa sobre objetivos, organización y costes, y propiciar una nueva cultura organizativa asentada en la autonomía de gestión y en la incentivación y asunción de responsabilidades, racionalizando el proceso de elaboración y ejecución presupuestaria. Estas ventajas, sin obviar los inconvenientes y contradicciones que pudieran derivarse de la implantación de incentivos a los que se aludirá, rompen con el sistema jerarquizado y desmotivado tradicional e incorporan mecanismos de participación e interrelación entre todos los agentes en la preocupación compartida por alcanzar una gestión más ágil y eficaz.

Proceso en la determinación de los objetivos.

Los objetivos no son sino una concreción de la función asignada a la correspondiente entidad u organización. Por lo tanto, su identificación ha de realizarse desde la coherencia con dicha función y con el contexto en el que ha de realizarse, lo que exige efectuar un adecuado diagnóstico sobre la situación en que se ha de actuar. En consecuencia, en este proceso cabe diferenciar las siguientes etapas:

Primera: Conocimiento y análisis de la función asignada.

La función asignada está generalmente definida en la correspondiente normativa. El análisis de esta normativa permitirá conocer el régimen, finalidad y organización prevista, así como, en su caso, las distintas alternativas que pudieran ofrecerse y el margen de discrecionalidad disponible

Segunda: Examen del entorno.

Una de las características de la actividad del Sector público es su poder coactivo y el acceso universal a los bienes públicos, así como su relevante capacidad de actuación, lo que, a su vez, origina carencia de información sobre la demanda efectiva y justificada de los bienes o servicios públicos y el nivel de demanda cautiva. La selección y control que efectúan las fuerzas del mercado a través de los diferentes mecanismos de aproximación entre oferta y demanda no tiene presencia en el Sector público, al carecerse de información precisa sobre la demanda, carencia que ha de ser suplantada en lo posible por el permanente estudio de las necesidades socialmente planteadas y el procedimiento más adecuado para su satisfacción. Este estudio y conocimiento del entorno permitirá, asimismo, evaluar las distintas alternativas en la prestación demandada y comparar los respectivos costes de transacción, seleccionando aquella, pública o privada, que resulta más favorable. Hay que reconocer, no obstante, que la complejidad y heterogeneidad de las actividades públicas y el

carácter de "multiproducto" de muchas de sus prestaciones dificulta esta comparación.

El análisis actual y prospectivo del entorno permitirá alcanzar una mejor adaptación de la organización y del producto ofrecido a las características del mismo, atendiendo a sus condiciones económicas, financieras y sociológicas. La propia razón de ser del Sector público reclama su adaptación al entorno para satisfacer las necesidades por él planteadas e, incluso, anticiparse y orientar la nueva y potencial demanda. Por su propia naturaleza, el entorno queda internalizado dentro de la concepción del Sector público como un sistema abierto y complejo, y sólo un adecuado conocimiento de dicho entorno permitirá ordenar y jerarquizar los múltiples objetivos que a la organización pública se le pueden asignar.

Una de las críticas más frecuentes a los intentos de evaluación de la actividad pública es su prioritaria preocupación por el diseño abstracto del modelo de evaluación técnica

prescindiendo de las singularidades presentes en la demanda de los bienes o servicios públicos y de su evolución.

La justificación del ejercicio del control y de la evaluación, sólo puede ser ofrecida por su aproximación al entorno al que la acción pública trata de satisfacer. El subsistema de control actúa de sensor trasladando a los responsables de decisión y organización las asintonías observadas entre los resultados ofrecidos y los demandados socialmente, contribuyendo a impulsar la eficacia de dicha organización.

Tercera: Fijación de los objetivos.

La determinación de los objetivos ha de ser consecuente con el análisis efectuado del entorno económico-social al que va dirigida la actividad del Sector público. En su tipología cabe diferenciar distintos niveles y periodos temporales, entre otros, los objetivos de alcance estratégico y los objetivos operativos.

La formulación de los objetivos estratégicos concreta el contenido de la función asumida por la organización y la proyecta en la estimación de resultados que se pretende alcanzar a medio y largo plazo, lo que, a su vez, exige efectuar una anticipación de la organización prevista para su consecución. En este planteamiento cabe situar las previsiones presupuestarias plurianuales contempladas en la aludida Ley de Estabilidad. Esta articulación de organización y objetivos a largo plazo conforma el correspondiente plan estratégico, en el que deben quedar precisados y cuantificados en el mayor grado posible los objetivos previstos, facilitando su seguimiento.

La identificación de los objetivos operativos se realiza a través de la concreción anual de los objetivos estratégicos, que queda materializada en la elaboración y aprobación del presupuesto. A efectos de su posterior evaluación, se requiere que estos objetivos sean precisos y concretos, que puedan verificarse; viables, evitando pronunciamientos excesivamente ambiciosos; específicos para cada organización y responsable; flexibles, para poder adaptarse a la evolución del entorno. Por otra

parte, es necesario que este sistema de objetivos ofrezca una unidad integradora y estructurada, en la que los distintos objetivos aparecen adecuadamente priorizados y jerarquizados.

A su vez, los objetivos han de estar acompañados de los correspondientes indicadores de ejecución que ofrezcan mediciones significativas de la gestión y relacionadas con cada uno de los objetivos programados, ofreciendo información sobre la calidad y cantidad del servicio o bien público obtenido, así como sobre la relación coste-resultado. Estos objetivos e indicadores han de estar adecuadamente estructurados y distribuidos entre las distintas fases y centros de actuación en que se lleva a cabo la gestión pública. La circunstancia diferenciadora de que el Sector público no debe orientar su actividad hacia la maximización de los beneficios económicos, como criterio organizativo prioritario, origina una mayor dificultad en la determinación de los objetivos y de los indicadores de medición de su gestión.

Las dificultades se concretan en la identificación del producto público, con un elevado componente de intangibilidad, adoptándose como vías alternativas el producto físico inmediato, el producto final y las consecuencias sobre el bienestar social. Se suscitan nuevas dificultades en la selección de los procedimientos de medida o valoración del producto, al no disponer en muchos casos de unos precios discriminatorios, adoptándose de forma convencional el criterio contable aplicado por el SEC-95 de la suma del consumo intermedio, de la remuneración de los asalariados y del consumo de capital, fórmula que puede distorsionar la información en procesos inflacionistas o de utilización excesiva e innecesaria de recursos, por lo que también se ha optado por criterios alternativos como la obtención de indicadores físicos del nivel de producción, de obtención más inmediata.

Estas limitaciones en la obtención de esta información son la principal causa explicativa del limitado resultado obtenido en muchos de los proyectos y modelos de evaluación propuestos y que éstos se hayan restringido a determinadas fases

intermedias de la gestión realizada. No obstante, cualquier esfuerzo y avance que se registre en su identificación será una manifestación de racionalidad y consolidación de la gestión pública.

El establecimiento de los objetivos viene también condicionado por el grado de estabilidad del entorno. La programación ofrecida por el modelo racionalista-mecanicista en la concepción del Sector público, en el que los objetivos se contemplan como un dato predeterminado, como consecuencia de la relación causa-efecto prefijada, se ha demostrado inadecuada para captar la complejidad y dinamismo del Sector público, propugnándose la implantación de un modelo participativo y pluralista, impulsor de una programación flexible y dinámica más adaptada a la evolución del Sector público.

La separación entre la fase de formulación de políticas y el establecimiento de objetivos en los que aquéllas se concretan, y la fase de ejecución de dichas políticas se mantiene, así como

la concomitante o posterior del control, pero se potencia la interrelación entre ellas incorporando un mayor grado de flexibilidad en la determinación de los objetivos y en el diseño de la organización, en consonancia con el dinamismo del entorno. La evolución del entorno puede requerir la modificación de los objetivos establecidos en términos de eficacia, eficiencia y economía, por lo que, si dichos objetivos se conciben como una proyección inamovible, puede verse restringida la capacidad del gestor en la utilización de los recursos disponibles, si no se le permite ir incorporando las pertinentes modificaciones en consonancia con la modificación del entorno.

En esta nueva concepción dinámica de la gestión pública, el gestor no sólo asume su responsabilidad de gestión, sino que se le exige que tenga capacidad de diagnóstico sobre la evolución del entorno, de diseño de nuevas iniciativas y de desarrollo de nuevas soluciones. En consecuencia los indicadores de gestión en términos de eficacia, eficiencia y economía, aptos para entornos estables y procesos repetitivos, han de completarse

con otros indicadores de éxito para valorar la capacidad de adaptación del gestor ante situaciones de incertidumbre y complejidad dinámica. Su ámbito de referencia no debe restringirse a medidas de cuantificación del volumen de bienes o servicios públicos ofrecidos, sino al impacto social que la gestión pública ha supuesto en el entorno social al que va dirigida.

Situados en este entorno de incertidumbre la capacidad organizativa ha de orientarse no sólo a hacer más con menos, máxima proclamada por la OCDE en 1993 en su informe sobre medidas de gestión, sino hacer cosas nuevas y aplicando procedimientos diferentes, en consonancia con el nuevo entorno en el que ha situarse la participación del Sector público.

Cuarta: Análisis interno de la organización.

Como ya se ha indicado, la determinación de los objetivos no puede formularse, al menos a corto plazo, sin atender a los

recursos y a la organización disponible. No obstante, como reflexión general, ha de exigirse la adaptación de la organización a los objetivos formulados y superar situaciones de marcado inmovilismo que parecen otorgar razón de ser a determinadas organizaciones, prescindiendo de la actualización de los objetivos para las que fueron concebidas.

La constelación de organizaciones y entidades diferentes que conforman el Sector público dificultan que el análisis interno de la organización pueda responder a unos parámetros uniformes, si bien como referencia general se puede aludir al necesario análisis de su estructura orgánica y de su estructura funcional, elementos que conforman el sistema de control interno, objetivo de examen prioritario en las auditorías de carácter operativo. Conviene destacar que el deterioro y la debilidad de las relaciones interinstitucionales puede ser uno de los factores explicativos de falta de coherencia interna en el Sector público en su estructuración, en la definición y clasificación de los objetivos, así como en la distribución temporal y orgánica de los recursos, lo que reconduce el

problema a la necesidad de atender a la interdependencia de las políticas en los diferentes niveles del Sector público, potenciando la coordinación y colaboración de las distintas instituciones dentro del respeto a las respectivas competencias asumidas.

El examen, a nivel microeconómico, de la estructura orgánica permitirá constatar si la organización presenta la dimensión ajustada a las necesidades reales y a las necesidades potenciales que el desarrollo de las funciones asignadas pudiera requerir, así como evaluar si las relaciones entre los distintos elementos que integran la organización son satisfactorias, verificando la distribución de responsabilidades a los diferentes niveles, así como la canalización de información ascendente y descendente entre los distintos estamentos organizativos.

Por su parte, el análisis de la estructura funcional permitirá obtener una valoración sobre la racionalidad y adecuación de las actividades desarrolladas en relación con los objetivos

propuestos, examinando si las funciones ejercidas están suficientemente segregadas y si los procedimientos previstos para su desarrollo son los más adecuados en la utilización de los medios personales y materiales y en los tiempos dedicados.

Este análisis organizativo y funcional ofrece dos modelos opuestos de organización: El modelo tradicional, jerárquico, centralizado y burocratizado, con escasos incentivos para la gestión eficiente; y el modelo participativo, pluralista, innovador, que incorpora instrumentos de gestión o diseños organizativos en los que están presentes la competencia y los incentivos de gestión. Junto a los distintos procedimientos que pueden impulsar la competencia externa a través de la descentralización de las decisiones, de la externalización de la gestión u otros procedimientos alternativos que otorgan un mayor poder de selección al consumidor de los servicios públicos, es oportuno atender a la incorporación de incentivos de gestión, como mecanismo de competencia interna, directamente relacionados con el establecimiento de objetivos y la incorporación de indicadores.

El establecimiento de incentivos de gestión, identificables como la recompensa o sanción monetaria o en especie asociada a una actuación, permite precisar los objetivos de la organización y los indicadores de la misma, consiguiendo un mejor conocimiento del proceso de gestión, y facilita la gestión motivada a través de una adecuada distribución de funciones y asunción de las correspondientes responsabilidades, así como la comparación entre distintas organizaciones.

Se suele objetar, frente a la implantación de incentivos de gestión, que éstos suelen ser representaciones unidimensionales de fenómenos complejos como son los relacionados con la gestión pública, y que su medición no puede alcanzar a todos los resultados de carácter social, centrándose básicamente en las manifestaciones más elementales y de más fácil medición, renunciando, en todo caso, a la medición de los efectos sociales a largo plazo. Asimismo, se denuncia que la incorporación de incentivos propicia una situación de subóptimos al incitar a que los gestores presten una especial

dedicación a las actuaciones evaluables y recompensables, impulsando indirectamente la creatividad para presentar resultados que incrementen la recompensa y realcen la buena imagen. Por otra parte, los resultados obtenidos son la consecuencia de muchas y diferenciadas actuaciones previas o concomitantes, lo que origina dificultades para su medición y, principalmente para la atribución de la recompensa a los distintos participantes en su parte correspondiente.

El reconocimiento de las dificultades y de las consecuencias indeseadas que puede originar la publicación y aplicación de un sistema de incentivos no puede ser una excusa para rechazar su implantación. Por el contrario, su explicitación destaca la necesidad de potenciar los mecanismos de información dentro de la gestión pública como único procedimiento que permitirá adecuar la actividad del Sector público a los nuevos retos de eficacia y eficiencia exigidos por un Estado moderno. El reconocimiento de las dificultades abre un proceso de investigación de nuevas fórmulas de organización y gestión, planificando y experimentando nuevos procedimientos que se

irán readaptando a nuevas situaciones, en un proceso continuado de creación, rectificación e interpretación de nuevas situaciones en el que ha de tomar parte activa los servicios e instituciones de control.

La contribución de las instituciones de control en la evaluación de la gestión pública

Se asigna a las Instituciones fiscalizadoras el examen del sometimiento de la actividad pública a los principios de legalidad, eficiencia y economía. Se ha expuesto el diferente enfoque u orientación que el ejercicio del control adopta según que se realice desde una perspectiva de legalidad, financiera o de economía. No obstante, ha de insistirse en que todas estas perspectivas confluyen hacia el concepto general de adecuada gestión, aún reconociendo el elevado grado de indeterminación de dicha calificación. La consolidación de la confianza en el gestor público, objetivo último del cumplimiento de la legalidad vigente, requiere que las cuentas rendidas de su gestión ofrezcan información suficiente que acredite la adecuada

representación de la gestión realizada y que ésta se haya efectuado dentro de los parámetros de racionalidad económica requeridos para mantener la relación fiduciaria.

La necesidad de priorizar los objetivos que deben ser atendidos por la gestión pública y la situación de incertidumbre y dinamismo en que dicha gestión se realiza, con múltiples limitaciones en el diseño de su organización y en la asunción de responsabilidades hacen que sea muy difícil alcanzar una modelización teórica convincente de la actividad pública que permitiera anticipar los resultados ante una modificación de las condiciones iniciales. En consecuencia, el ejercicio del control sobre la actividad pública exige situarse en el mismo planteamiento de incertidumbre y complejidad que acompaña al gestor público reinterpretando las medidas por él adoptadas, analizando las causas de las disfunciones que pudieran haberse detectado y proponiendo las pertinentes medidas de modificación.

Compartir este planteamiento desde la función de control supone realzar el aspecto positivo predicado de dicha función por su contribución al fomento de actitudes favorables al modelo de gestión deseable, potenciando la relación constructiva y de confianza entre gestor y controlador y otorgando el verdadero significado al sistema de rendición de cuentas y al desarrollo de la fiscalización externa, permanente y consuntiva, como se la define en la normativa del Tribunal de Cuentas.

El ejercicio de la función fiscalizadora desde un planteamiento de incertidumbre y dinamismo y de cierta indefinición en el nuevo modelo de gestión que se reclama al Sector público, ante las carencias comentadas, requiere asumir el protagonismo que la nueva situación ofrece y adoptar nuevas fórmulas de investigación que coadyuven a que la gestión sea más eficaz y más transparente. Denunciar las insuficiencias observadas, manifestar que la carencia de una contabilidad analítica y que la ausencia de indicadores impide la evaluación de la gestión en términos de eficacia y eficiencia, aunque importante, se estima

insuficiente si no va acompañado de análisis alternativos que permitan una evaluación aproximada de la gestión y, sobre todo, de las pertinente propuestas.

La complejidad y diversidad del Sector público impide diseñar un modelo único de control. Por el contrario su ejercicio ha de atender a las singularidades de la actividad a controlar superando planteamientos estáticos y acomodándose a su propio dinamismo, lo que abre un proceso de permanente reflexión e investigación en el ejercicio de la función fiscalizadora. El repaso de las actuaciones fiscalizadoras practicadas por las entidades de control ofrecen un balance positivo por su contribución a la mejora de la gestión pública. No obstante, las nuevas perspectivas en la actividad pública realza la actividad fiscalizadora reforzando su compromiso con el adecuado diseño del Sector público y con que su actuación responda a criterios correctamente definidos de rentabilidad económica y social.

Universidad de Maspalomas, 7 de julio de 2003