

CONCLUSIONES DEL GRUPO DE TRABAJO FIDE:

“LA REVISIÓN DEL MODELO DE GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA”

Madrid, 23 de enero de 2019

Índice:

- 1- **Premisas iniciales.**
- 2- **Propuestas del Grupo de Trabajo.**
- 3- **Integrantes del Grupo de Trabajo.**
- 4- **Agradecimientos.**
- 5- **Sesiones celebradas.**
- 6- **Anexo I: Contenidos objeto de análisis y reflexión del Grupo de Trabajo y su vinculación con las seis propuestas.**
- 7- **FIDE.**

1.- Premisas iniciales:

Durante la gran recesión todos los esfuerzos han ido dirigidos a introducir una mayor y mejor disciplina en el manejo de las finanzas públicas. Ello es lógico, ya que así lo imponían las necesidades de consolidación fiscal. Pero, una vez superada la crisis económica, parece oportuno reflexionar acerca de la calidad del gasto público en España. Se trata, no ya de formular propuestas dirigidas al mejor control del déficit o la deuda, **sino de implantar un sistema de presupuesto orientado a resultados, así como dotar de mayor relevancia a la función de evaluación y control.**

El Grupo de Trabajo Fide se ha reunido a lo largo de un año, en siete sesiones de trabajo, desde octubre de 2017 a septiembre de 2018. Fruto de estas sesiones, el grupo plantea **seis propuestas**, que se exponen a continuación, y cuyo objetivo es **dar pasos hacia un modelo de presupuesto que explicita cuáles son los objetivos de política que se pretenden cumplir y que, a través de la evaluación, permita conocer si aquéllos se alcanzan y en qué medida.**

2.- Propuestas del Grupo de Trabajo:

1ª- UN PRESUPUESTO TRANSPARENTE Y BASADO EN LA EVALUACIÓN DE SU EFICACIA E IMPACTO.

“Reformar la programación presupuestaria en España de modo que permita avanzar hacia una programación presupuestaria plurianual, en un marco presupuestario orientado a resultados, que incorpore los resultados de evaluaciones ex ante y ex post, adoptando también una perspectiva intersectorial, coordinada territorialmente y con transparencia hacia los ciudadanos”.

2ª- UN PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS.

“Acometer una reforma del modelo de presupuesto, a fin de orientarlo a resultados. Como inicio, puede ser suficiente contar con una estructura por programas, donde se definan los objetivos con sus indicadores, principales actividades y recursos asignados. Al tiempo, debe existir un sistema de seguimiento y control por resultados (financieros y operativos). En una segunda fase, sería deseable contar con un verdadero presupuesto por programas, con una visión más estratégica”.

3ª- UN PRESUPUESTO COORDINADO CON EL SISTEMA EUROPEO DE CUENTAS.

“Mejorar la información sobre el gasto público que brinda el presupuesto, intensificando su coordinación con el Sistema Europeo de Cuentas. En este sentido, sería un gran avance introducir el criterio de devengo y la consolidación de un inventario patrimonial”.

4ª- UNA EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA EFECTIVA E INTEGRADA EN EL CICLO PRESUPUESTARIO.

“Integrar la evaluación en el ciclo presupuestario. Ello exige, a su vez, la adopción de las siguientes medidas:

- Incorporar la función de evaluación a la Ley General Presupuestaria.
- Institucionalizar la evaluación, lo que implica desarrollar la capacidad de evaluación de los centros gestores, reforzar las instituciones de control de eficiencia y eficacia, elaborar metodologías de evaluación, intensificar la formación de los funcionarios en materia de evaluación, exigir que los programas de cierta relevancia presenten un marco de resultados para la evaluación y que contengan una dotación presupuestaria para dicha función.
- Incorporar los resultados de la evaluación tanto a la toma de decisiones como a efectos de rendición de cuentas.
- Mejorar las fuentes de información para la evaluación.

5ª- UN SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN ROBUSTO Y EFICAZ.

“Introducir reformas en los órganos de evaluación y control. En primer lugar, debe reforzarse su independencia. En segundo lugar, es deseable que se atribuya a un órgano la función de rector del sistema de evaluación, mediante la formulación de principios, creación de metodologías, impartición de formación y seguimiento de la calidad de las evaluaciones. Finalmente, debe reforzarse el papel del Parlamento en materia de evaluación y control. Ello implica, a su vez, mejorar la capacidad de evaluación del Tribunal de Cuentas”.

6ª- UNA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS TRANSPARENTE Y COORDINADA.

“La reforma presupuestaria que proponemos debe alcanzar a todos los niveles de gobierno. A tal efecto, debe atribuirse a la Ley General Presupuestaria el carácter de legislación básica, en sus aspectos esenciales. Ello implica una regulación común de la fase de programación, del modelo de presupuesto y de la función de evaluación”.

3.- Integrantes del grupo:

Emilio Albi Ibáñez, Catedrático de Hacienda Pública, Universidad Complutense de Madrid; **Ignacio Bayón Mariné**, Letrado del Consejo de Estado y de las Cortes Generales; **Laura de Pablos Escobar**, Catedrática de Economía aplicada, Universidad Complutense de Madrid; **Rafael Domínguez Olivera**, Abogado del Estado-Jefe, Ministerio de Fomento; **Manuel Fresno Castro**, Interventor -Auditor del Estado y actualmente Director General Financiero y de Control de Gestión de ADIF; **Juan Antonio Garde Roca**, Inspector de Hacienda del Estado; **Paloma Martín Martín**, Directora de Deloitte Consulting; **José Ramón Martínez Resano**, Economista; **David Mellado Ramírez**, Socio, PWC. Abogado del Estado en excedencia, Miembro del Consejo Académico de Fide; **Jesús Miranda Hita**, Interventor y auditor del Estado, inspector de Hacienda, interventor-tesorero de la Administración Local, e inspector de los Servicios de Economía y Hacienda; **Ignacio Moral Arce**, Vocal del Instituto de Estudios Fiscales; **José Alberto Pérez Pérez**, Inspector de Hacienda del Estado, interventor y auditor del Estado e inspector de los servicios de los Ministerios de Economía y Hacienda; **Cándido Pérez Serrano**, Socio Responsable de Infraestructuras, Gobierno y Sanidad, KPMG España; **Jesús Rodríguez Márquez**, Prof. Titular de Derecho Financiero y Tributario, Socio Responsable y Director del Área de Práctica Tributaria, F & J Martín Abogados. (Director del grupo de trabajo); **Rosa Sanz Cerezo**, Abogado del Estado, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; **Eduardo Zapico Goñi**, Trabaja en la Intervención General de la Administración del Estado.

Coordinación Académica del Grupo de Trabajo: Victoria Dal Lago Demmi, Coordinación Académica, Fundación para la Investigación sobre el Derecho y la Empresa. FIDE

4.- Agradecimientos:

Fide agradece a **Jesús Rodríguez Márquez**, el trabajo de Dirección realizado, y el haber incorporado todas las aportaciones de cada uno de los integrantes del grupo de trabajo para la elaboración de este documento de conclusiones.

Agradecemos también a los ponentes, que han participado introduciendo los temas para el debate y a todos los integrantes del grupo de trabajo, quienes han aportado su experiencia, conocimientos en la materia y sus reflexiones personales. Han sido meses donde hemos podido debatir y trabajar intensamente y ha sido un honor y un privilegio poder contar con las

aportaciones de todos.

Agradecemos igualmente a Jesús Gascón Catalán, Director General de la Agencia Tributaria. Miembro del Consejo Académico de Fide, el haber asistido a algunas de las sesiones celebradas en el grupo de trabajo, y sus contribuciones para la elaboración de este documento.

5.- Sesiones celebradas:

- **1ª Sesión inaugural: 5 de octubre de 2017: La revisión del modelo de gasto público en España.**

Ponente: Ignacio Bayón Mariné, Letrado del Consejo de Estado y de las Cortes Generales.

- **2ª Sesión 23 de enero de 2018: La programación del gasto público.**

Ponentes: Jesús Rodríguez Márquez, Prof. Titular de Derecho Financiero y Tributario Socio responsable y Director del Área de Práctica Tributaria de F & J Martín Abogados y **Cándido S. Pérez Serrano**, Socio responsable de Infraestructuras, Transporte, Gobierno y Sanidad de KPMG

- **3ª Sesión 26 de febrero de 2018: Estructuras presupuestarias.**

Ponente: Jesús Rodríguez Márquez, Prof. Titular de Derecho Financiero y Tributario, Socio responsable y Director del Área de Práctica Tributaria de F & J Martín Abogados

- **4ª Sesión 22 de marzo de 2018: Evaluación.**

Ponentes: Juan Antonio Garde, Inspector de los servicios en la AEAT y **Laura de Pablos**, Profesora de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid

- **5ª Sesión 24 de abril de 2018: Aspectos institucionales.**

Ponentes: Ignacio Bayón, Letrado del Consejo de Estado y de las Cortes Generales; **José Alberto Pérez Pérez**, Interventor y Auditor del Estado, Inspector de los Servicios en la AEAT y **Emilio Albi**, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid

- **6ª Sesión 23 de mayo de 2018: Aspectos territoriales.**

Ponente: Cándido S. Pérez Serrano, Socio responsable de Infraestructuras, Transporte, Gobierno y Sanidad de KPMG

- **7ª Sesión 24 septiembre 2018: Debate del documento de propuesta de conclusiones.**

6.- Anexo I: Contenidos objeto de análisis y reflexión del Grupo de Trabajo y su vinculación con las seis propuestas:

- I. La programación presupuestaria.
- II. El modelo de presupuesto.
- III. La evaluación del gasto público.
- IV. Aspectos institucionales.
- V. Aspectos territoriales.

I. LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

La actividad financiera del sector público está organizada en torno al ciclo presupuestario anual. Consciente de la necesidad de tener una visión de más largo plazo, nuestro derecho positivo incorporó la programación presupuestaria a medio plazo mediante los escenarios presupuestarios plurianuales. Como afirma la Ley General Presupuestaria (en adelante, LGP), la programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional.

Ahora bien, dicha programación presupuestaria va dirigida, en gran medida, al **cumplimiento de los principios de estabilidad y sostenibilidad**. Esta constatación no es, en absoluto, negativa, constituye **un elemento imprescindible, pero no suficiente**. Dicha circunstancia se explica, sobre todo, por las razones que han motivado la incorporación a nuestro Derecho de los escenarios presupuestarios plurianuales. Así, este instrumento, desde su nacimiento, ha estado vinculado a los objetivos de déficit y deuda derivados del Derecho comunitario. Debe resaltarse, además, que no deja de ser una exigencia de las instituciones europeas, también dirigida al cumplimiento de aquellas metas.

Efectivamente, en los últimos años, como consecuencia fundamentalmente del esfuerzo para el cumplimiento de los requisitos del Protocolo de Déficit Excesivo, al que estamos sujetos por parte de las Autoridades de Bruselas y el cumplimiento estricto del déficit esperado y de los techos de gasto de cada año que ello trae aparejado, parecen haber pasado a un segundo plano otro tipo de **principios, como el de eficacia y eficiencia** en la asignación de los gastos públicos y la **evaluación ex ante y ex post** respecto a los objetivos previstos. Para ello, un paso previo es empezar **definiendo dichos objetivos de manera precisa y acompañados de un conjunto de indicadores claros, concretos y medibles**.

Tal vez por ello, **falta una programación -al menos, su explicitación formal- que vaya dirigida a plasmar, en un escenario plurianual, cuáles son los objetivos de política que se pretenden conseguir, cuál es la alternativa elegida entre las diferentes posibles, por qué razones, qué resultados se pretenden obtener y, por último, cuáles son los recursos financieros a asignar en cada ejercicio**. Existe, en algunos ámbitos, una programación a nivel de política pública, pero aquélla carece de repercusión presupuestaria.

Finalmente, tampoco se utiliza la evaluación ex post en esta fase de programación. Así, el conocimiento acerca de los **resultados e impactos conseguidos** -o no- con los programas ya desarrollados, debería ser un insumo esencial para la programación futura. Pero, en este aspecto, el problema es previo, ya que **falta en nuestro país, un proceso de evaluación sistemático, institucionalizado y paralelo al ciclo presupuestario.**

La programación plurianual debe considerarse formalmente como la primera fase del ciclo presupuestario, incluyendo la consignación de objetivos e indicadores, de manera que la rendición y la evaluación se extiendan a la utilización de los recursos disponibles, así como a la consecución del objetivo de la política pública definido. La evaluación siempre reduce la incertidumbre, pero pierde parte de su sentido si no se ha explicitado el objetivo a alcanzar.

La meta, por tanto, debería ser **convertir la programación presupuestaria en la herramienta básica de definición estratégica en el largo plazo de las políticas públicas.** Pero, como hemos apuntado anteriormente, la gestión presupuestaria en España se centra más en la disciplina fiscal agregada que en la eficiencia asignativa o en la gestión operativa eficiente. Por ello, nuestras propuestas persiguen una articulación equilibrada de todas esas funciones y ello exige que enfoque macro y microeconómico del programa de presupuestación se reconcilien mediante procedimientos, flujos de información e instituciones sensibles a las diversas consideraciones.

Una dimensión en la que debe manifestarse esa sensibilidad es la temporal, dimensión en la que se expresan de forma natural las inconsistencias agregadas y en la que se ponen de manifiesto las ineficiencias que se van acumulando, así como las aspiraciones en términos de políticas económicas de los ciudadanos. Desde este punto de vista, la presupuestación de medio plazo es una necesidad que en España se ha impuesto solo de forma muy parcial. Una **presupuestación de medio plazo** debe suponer en términos efectivos la **documentación integrada del vínculo entre prioridades políticas y recursos disponibles escasos.** La presupuestación de medio plazo constituye así, no solo una exigencia técnica impuesta por la secuencia natural de planificación y ejecución, sino una exigencia de política económica para la eficiencia, la disciplina y la predictibilidad. La consistencia inter-temporal, que impone el presupuesto a medio plazo, plantea de forma natural una **definición programática del presupuesto.**

En relación con lo anterior, en este nivel micro al que nos referimos, la plurianualidad no se incorpora a la programación en toda su extensión. Ello se debe, sobre todo, a que la plurianualidad limita la libertad de los responsables políticos, en la medida en que supone un marco más estrecho en el mediano plazo. **De ahí que se hayan prácticamente abandonado ciertos instrumentos que introducían elementos de plurianualidad, como son los contratos-programa y los convenios.**

La deficiencia anterior se traslada, incluso, al debate parlamentario, donde toda la discusión se centra en la aprobación del presupuesto anual, sin contemplar la liquidación de los anteriores, lo que permitiría una mirada más allá del ejercicio siguiente.

Efectivamente en nuestro país la plurianualidad de los PGE está definida únicamente a nivel formal. Resulta, asimismo, muy evidente la poca importancia que se da en las respectivas Comisiones de Presupuestos de Congreso y Senado, no solamente a las estimaciones para los años $n+2$ como $n+3$, sino tanto a la liquidación de los Presupuestos del año anterior -que debería ser el auténtico punto de partida respecto a lo que se prevé hacer en el año siguiente- como, por ejemplo, a la comparación que podría hacerse entre el presupuesto a aprobar para el año $n+1$ con el presupuesto del año n respecto a ese mismo año $n+1$. Teóricamente las diferencias deberían ser menores pero, en la práctica, y especialmente por lo que respecta a los presupuestos de inversión, las diferencias son gigantescas porque se van traspasando créditos al año siguiente según no se van ejecutando los del año en curso, para así mantener la ficción de que el presupuesto del año siguiente es mayor. El asunto es de tal magnitud, que hace que los datos plurianuales de los PGE tengan un escasísima y calidad presupuestaria, cosa que tristemente tampoco tiene trascendencia en la práctica porque no se analizan.

La solución a este escaso rigor pasaría por una serie de baterías de **medidas tendentes a la mejorar de la calidad de nuestros presupuestos**. Entre muchas otras podrían enunciarse las siguientes, propuestas por algún miembro del Grupo de trabajo:

- Potenciar una Oficina Presupuestaria directamente dependiente de las Cortes, otorgar nuevas competencias al Tribunal de Cuentas, reformándolo y, en su caso, dar mayor peso y trascendencia a los informes de la actual Airef. Estas cuestiones, que interesa ya adelantarlas, serán objeto de tratamiento monográfico al analizar los aspectos institucionales.
- Modificar el calendario político de tramitación presupuestaria, que debería tratar de reducirse en el tiempo (los presupuestos del año n empiezan a elaborarse en el mes de mayo por lo que sería más realista tratar de hacer coincidir tanto la elaboración del presupuesto como la tramitación y aprobación en el último cuatrimestre) y debería comenzar su análisis analizar y enjuiciando con rigor la ejecución del año en curso antes que analizar el año siguiente.
- Incluso, introducir en las entidades del Sector Público algún tipo de mecanismo incentivador tipo bonus-malus con consecuencias económicas para los Ministerio o Entes Públicos respecto a los cuales las desviaciones presupuestarias injustificadas fueran más evidentes. Dicha propuesta afectaría, sobre todo, al presupuesto de inversiones.

Los objetivos de política difícilmente se cumplen mediante la intervención aislada de un único Ministerio. Ello añade un plus de complejidad en la fase de programación, que tampoco se encuentra bien resuelta en nuestro país. Así, estos aspectos se tratan en la Comisión de Análisis de Programas Presupuestarios, que ejerce labores de coordinación. Pero, al final, tanto en la fase de programación como en la de la elaboración de los presupuestos anuales, las cuestiones se resuelven, en gran medida, mediante una pugna y equilibrio de poderes. En definitiva, lo que podríamos denominar la “economía política en la elaboración del presupuesto”, escasamente estudiada.

Sería conveniente, en todo caso, la potenciación de conferencias intersectoriales en esta fase de programación. No obstante, ello exige, con carácter previo, **avances serios en la formulación de un presupuesto por programas, ya que dicha técnica exige la selección de prioridades sectoriales y la asignación de recursos a medio y largo plazo, reduciendo la posibilidad de cambios discrecionales injustificados. En las páginas siguientes explicaremos, con mayor detalle, las relaciones entre el presupuesto por programas y el Presupuesto por Resultados (en adelante, PpR), modelo por el que, como también indicamos, el grupo, se decanta.**

En íntima relación con lo anterior, tenemos un reparto competencial entre **Estado y Comunidades Autónomas** muy complejo, con competencias compartidas en muchos casos. Ello exigiría también una **coordinación entre ambas Administraciones al realizar su programación presupuestaria, que no existe.** Es más, **ni siquiera las estructuras presupuestarias son coincidentes, como tampoco lo es el nivel de vinculación jurídica de la programación plurianual.** En estas condiciones, no es que resulte difícil la coordinación, es que también lo es el mismo conocimiento del gasto total asignado por función y menos, con carácter plurianual.

Es cierto que **existen algunos ejemplos virtuosos**, como fue, por citar uno de los más recientes, **el Estudio sobre racionalización del gasto sanitario, elaborado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como consecuencia de un mandato de la Conferencia de Presidentes. Como resultado del mismo, se adoptó el sistema de compras centralizadas en el ámbito sanitario, que ha conseguido grandes ahorros para el sector. Pero tales medidas constituyen, en nuestro país una excepción, que el grupo considera que se deberían potenciar.**

Por otra parte, este tipo de actuaciones ponen en cuestión, en última instancia, el modelo de descentralización seguido en España, donde no parece que se haya analizado, con carácter previo, el nivel óptimo de prestación de cada uno de los servicios.

Hay **experiencias comparadas que merecen ser estudiadas. A título de ejemplo, en Francia se definen a nivel central y por Ley, las grandes líneas de programación, restringiéndose el espacio presupuestario de las Administraciones.** Y ello porque la asunción de líneas diferentes conlleva, como sanción, la no financiación de la política por parte del Estado. No obstante, también debe reconocerse que un modelo como el descrito es escasamente trasladable al caso español, Estado fuertemente descentralizado y donde la Constitución reconoce la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

Adicionalmente, hay medidas, de carácter puramente doméstico, que podrían plantearse, de cara a **conseguir una mayor homogeneización presupuestaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas.** Nos referimos a la atribución de carácter básico a buena parte del contenido de la Ley General Presupuestaria, a fin de conseguir, al menos, una presentación uniforme de las políticas de gasto en el país, lo que no sucede en la actualidad. Estas cuestiones serán objeto de mayor desarrollo al analizar los aspectos territoriales.

El ciclo programación, presupuestación, ejecución, rendición y evaluación no permite a los ciudadanos, de modo posibilista, tener una visión de en qué medida las políticas públicas programadas se han presupuestado, ejecutado y alcanzado el objetivo indicado inicialmente.

Sin embargo, el nivel de percepción de la información por los ciudadanos de la programación plurianual, de la rendición de cuentas y de la evaluación de la actividad desarrollada es muy inferior al proceso de aprobación presupuestaria. Vincular todas las fases del ciclo presupuestario, incluyendo programación y evaluación, y diseñar calendarios adecuados, puede permitir mejorar la calidad de la información ofrecida a los ciudadanos. En defecto de mejor alternativa, **la presentación de los presupuestos anuales, puede convertirse en el momento clave para analizar la información disponible.**

Pero lo cierto es que la posición de nuestro país, en esta materia, no es buena. **La Encuesta de Presupuesto Abierto se elabora anualmente por el Fondo Monetario Internacional y mide la transparencia presupuestaria de los distintos países a través de un panel de 109 indicadores**, los cuáles evalúan el grado en que el gobierno ofrece a los ciudadanos oportunidades para participar en el proceso presupuestario. Pues bien, en línea con los datos de años anteriores (e incluso con un ligero retroceso) **la encuesta para el año 2017 otorga a España una puntuación total de 54 (sobre 100) en los índices de transparencia, y la sitúa en el puesto número 40 de los países desarrollados muy por debajo de países como Suecia (87), Noruega (85), Estados Unidos (85) o Reino Unido (74).** Asimismo, le asigna un total de **2 puntos sobre 100 en la medición del proceso de participación pública en la elaboración del presupuesto, y 56 sobre un total de 100 en el proceso de vigilancia del presupuesto por parte de la legislatura y los órganos de control.**

1ª Propuesta: *“Reformar la programación presupuestaria en España de modo que permita avanzar hacia una programación presupuestaria plurianual, en un marco presupuestario orientado a resultados, que incorpore los resultados de evaluaciones ex ante y ex post, adoptando también una perspectiva intersectorial, coordinada territorialmente y con transparencia hacia los ciudadanos”.*

De acuerdo con las ideas anteriores, **el Grupo de trabajo considera necesario introducir mejoras de calado en la programación presupuestaria en España:**

En primer lugar, debe avanzarse hacia una programación plurianual del gasto en un marco presupuestario orientado a resultados. Ello exige, a su vez, que dicha programación tenga las siguientes características:

- ✓ **Debe estar alineada y ser coherente con las estrategias o planes sectoriales de los centros gestores.**
- ✓ **Ha de incluir no solo información financiera, sino también información sobre los principales objetivos y líneas de actuación a medio plazo, con sus correspondientes indicadores y proyección a medio plazo de los recursos necesarios.**
- ✓ **Debe estar basada en evidencias producto de análisis y evaluaciones ex ante.**

- ✓ **Ha de ser flexible, revisándose cada año las proyecciones para los próximos tres. Las variaciones deberán estar bien justificadas por cambios en las prioridades del gobierno o cambios del entorno de la gestión pública.**

En segundo lugar, la fase de programación presupuestaria, como acabamos de apuntar, **debe incorporar evaluaciones ex ante y los resultados de las evaluaciones ex post.**

En tercer lugar, **deben darse pasos hacia un presupuesto plurianual, hacia una programación presupuestaria plurianual.** Como decíamos, dicha plurianualidad ya existe en España, pero desde un punto de vista más formal que sustantivo. Es necesario que la programación tenga en cuenta los **efectos y costes de oportunidad de las principales decisiones de políticas públicas a medio y largo plazo.** Ello implica que las negociaciones presupuestarias, dirigidas por el Ministerio de Hacienda, se planteen de manera estratégica, pensando en las consecuencias de las asignaciones presupuestarias más allá del ejercicio siguiente.

Al tiempo, el parlamento también debería analizar las cuentas con una visión plurianual, que parta de las liquidaciones del presupuesto anterior y se proyecte sobre el del presupuesto siguiente y el de los dos años siguientes. Para que esta visión plurianual se pueda introducir en el debate parlamentario es ineludible que el Tribunal de Cuentas no se retrase en la emisión de sus informes, así como un adelanto de la presentación de la cuenta anual al Parlamento. Parece necesario que, con carácter previo a discutir el presupuesto del año siguiente, fuese preceptivo dedicar tiempo suficiente a la liquidación del ejercicio anterior.

Pero, además, **es necesario que el análisis del Tribunal de Cuentas no sólo se refiera al grado de ejecución del gasto, sino también a los resultados no financieros de la gestión de los programas presupuestarios.** Al tiempo, también es preciso que la estructura de la información de la cuenta anual sea coherente y contrastable con la estructura presupuestaria.

Finalmente, lo verdaderamente relevante es que exista voluntad y compromiso, por parte de todos los actos implicados, de incorporar esta visión plurianual en el debate parlamentario.

En cuarto lugar, también es necesario **introducir avances en la programación intersectorial, centrada, al menos, en los principales programas, relacionados con las prioridades del gobierno.** Es una exigencia superar definitivamente los modelos orgánicos y económicos, que únicamente responden a las preguntas de quién y cómo se gasta, para **profundizar en el qué y porqué se gasta.**

Siendo así, y teniendo en cuenta que la mayor parte de políticas públicas están asignadas o repartidas entre distintos ministerios, organismos o centros de gastos, será necesario realizarse una programación por programas o proyectos presupuestarios que engloben distintos sectores o centros de gasto. Esta coordinación (o liderazgo de un determinado programa) se realizaría por aquel que tuviera un mayor grado de participación o iniciativa en él, ya sea desde un punto de vista financiero o estratégico. Incluso, la propia Oficina del Presidente del Gobierno podría realizar una labor complementaria de coordinación.

Estos avances en la programación intersectorial debería, además, trasladarse a la discusión parlamentaria, de manera que no se discutieran a través de los órganos o comisiones, los presupuestos del Ministerio “X” o del Ministerio “Y”, sino que se discutiera el Programa “A” o el Programa “B” presentado, como hemos dicho, por aquel que lo liderara. Por decirlo gráficamente, no comparecería en Cortes el Ministro correspondiente como tal, sino que comparecería en su calidad de responsable de tal o cual programa presupuestario.

En quinto lugar, también **debería existir una mayor coordinación a nivel territorial en la fase de programación, tarea que podría realizarse, a nivel agregado, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Desde un punto de vista sectorial, sería oportuna la creación de comités o grupos de trabajo en el marco de las Conferencias sectoriales.**

Finalmente, **debe mejorarse también la información al ciudadano en esta fase de programación. Posiblemente, sea uno de los aspectos donde más deba avanzar nuestro modelo de presupuesto. Para incrementar la participación pública en el proceso presupuestario el FMI recomienda a España incorporar una serie de innovaciones, como pueden ser los presupuestos participativos y las auditorías sociales (se pueden ver ejemplos de tales mecanismos en www.fiscaltransparency.net/mechanisms).**

La integración del *Spending Review* (en adelante, SR) en el ciclo presupuestario también puede contribuir a incrementar la calidad del proceso. Se entiende por SR, el proceso dirigido a **mejorar el desempeño presupuestario mediante una asignación más inteligente de los recursos.**

Dicho proceso consiste en analizar los gastos individuales existentes de manera coordinada, con la finalidad de detectar:

a) oportunidades para restringir la financiación de políticas no prioritarias o con escaso impacto según los objetivos de las políticas, y

b) posibles mejoras en la eficiencia, reduciendo costes o mejorando la calidad al mismo coste marginal (“Quality of Public Finance. Spending Reviews for smarter expenditure allocation in the Euro area”, Comisión Europea, https://www.consilium.europa.eu/media/23582/eg-15-june-2017_note-on-spending-reviews.pdf)

En este sentido, el grupo considera que puede resultar de interés examinar alguna **experiencia comparada.** Es el caso, por ejemplo, del **Reino Unido**, donde se han realizado reformas dirigidas a fomentar y evaluar, en el sentido positivo del término (orientación de la gestión), un comportamiento en el proceso presupuestario para superar los límites burocráticos tradicionales e incentivar así la acción conjunta interdepartamental. Entre otras iniciativas de reforma se incluyen la “Comprehensive Spending Review” que supone la evaluación de inversiones para mejoras de servicios públicos, teniendo en cuenta a todos los departamentos participantes y los “Public Service Agreements”, o acuerdos de gestión con compromisos de resultados, a cambio de fondos presupuestarios entre los que se incluyen algunos interdepartamentales con acciones y resultados conjuntos.

II. EL MODELO DE PRESUPUESTO

Un segundo aspecto que debe abordarse a la hora de formular una propuesta de mejora del gasto público es el del modelo de presupuesto que propugnamos. Como punto de partida, **el grupo se decanta, como ya adelantamos, por el denominado PpR.** Páginas atrás hemos señalado la necesidad de realizar avances serios en el **presupuesto por programas.** **Abordamos las relaciones entre ambos modelos, a fin de evitar equívocos y demostrar ausencia de contradicciones en nuestro planteamiento.**

Cuando hablamos de un modelo PpR asumimos un modelo de presupuesto que proporciona información acerca de la finalidad concreta del gasto, nos dice cuáles son los productos o servicios -outputs- que, a través del presupuesto, se proporcionan a la sociedad. Por ello, posibilita el análisis de cada relación insumo-producto, el seguimiento de los resultados y de las desviaciones en la consecución de objetivos y de los costes. El presupuesto por programas, sin embargo, añade una visión estratégica, incorporando el desarrollo metodológico de los indicadores de resultados finales -outcomes- en la población destinataria del programa e impacto y el análisis de alternativas de acción en el programa

Aclarado lo anterior, también sabemos que planteamientos demasiado ambiciosos pueden conducir al fracaso de las propuestas. Por ello, podemos afirmar, **en términos generales, que el grupo se decanta por un modelo de presupuesto que conecte, de mejor forma de lo que sucede hoy, los medios a emplear con los resultados.** También sería deseable, como ya apuntábamos anteriormente, mejorar la coordinación intersectorial, mediante la integración de la programación del gestor y el presupuesto y los sistemas de evaluación y control.

Ello permite, a su vez, **incorporar la evaluación como una función más a desarrollar dentro del ciclo presupuestario.** Se trata, en definitiva, de **hacer valer el principio octavo de buena gobernanza presupuestaria enunciado por la OCDE, consistente en “garantizar que los resultados, la evaluación y la relación coste/prestación forman parte integrante del proceso presupuestario” (OCDE: “Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria”, 2015).**

Lo anterior exige realizar modificaciones concretas en la estructura de nuestro presupuesto, que serán analizadas más adelante. **No obstante, con carácter previo queremos poner de manifiesto la existencia de deficiencias previas que obstaculizan la implantación de un PpR.** Seguidamente, abordaremos los aspectos claves que deben considerarse para implantar un PpR. Finalmente, terminaremos este apartado con una referencia explícita al diseño de los programas presupuestarios.

Uno de los principales problemas que plantea la implantación de un PpR es la actual **insuficiencia del presupuesto para reflejar la realidad del gasto público de nuestro país.** Ello se debe, de modo principal, a las **fórmulas que permiten acometer inversiones sin**

reflejo presupuestario, como es el caso de las modalidades de colaboración público-privada, o a la realización de transferencias a entidades públicas empresariales o consorcios, que son los que ejecutan la política de gasto en cuestión.

Las técnicas anteriores determinan que, en buena medida, el presupuesto no refleje la realidad del gasto, que se desarrolla de manera extrapresupuestaria durante determinados ejercicios, teniendo impacto, eso sí, en presupuestos futuros. Desde esta perspectiva, la Contabilidad Nacional, siguiendo las reglas del Sistema Europeo de Cuentas refleja mejor el gasto real y, con ello, su objetivo, la medición del déficit de las Administraciones. Sin embargo, **esta Contabilidad no constituye una herramienta de gestión presupuestaria, sino un sistema de medición del resultado de las cuentas públicas.**

Por ello, parece que las modificaciones se deberían hacer en el presupuesto, que sí constituye un instrumento que permite y debería presentar la totalidad del gasto público aprobado, su ejecución y, mediante la evaluación, los resultados obtenidos. Tal vez una vía de adaptación puede ser la de **acoger un modelo de presupuesto por devengo, no por caja. En todo caso, deberían reducirse los ajustes entre el presupuesto y la Contabilidad Nacional.**

Lo anterior pone de manifiesto, además, una **falta de transparencia en la propia aprobación y ejecución del gasto público, que discurre al margen del propio control parlamentario y de la opinión pública.** Esta constatación no es sino un argumento más a favor de la necesidad de que el presupuesto refleje la totalidad del gasto. Mejorando la transparencia, se mejora el control y, con ello, la rendición de cuentas acerca de los resultados obtenidos.

Otro factor que, aunque ajeno al presupuesto, condiciona la viabilidad de un PpR es el tipo de Administración pública de la que disponemos. En el caso español, no parece que el tipo de Administración de la que disponemos sea la que mejor se adapte al modelo de PpR. Está construida en torno a estructuras burocráticas no dirigidas a la gestión por resultados. De hecho, la reciente Ley 40/2015 ha terminado con la que fue una incipiente introducción del modelo de agencia.

Lo anterior se traduce en un insuficiente desarrollo de la función directiva, así como en un exceso de centralización y rigidez en la gestión de los recursos humanos y de la gestión y control del gasto.

En definitiva, **los centros gestores del gasto carecen de una estrategia orientada a resultados, carecen de sistemas de información que permitan una gestión de este tipo, y, finalmente, carecemos de incentivos bonus/malus en caso de no obtención de resultados. De hecho, ni siquiera existen este tipo de incentivos ante la no remisión de información acerca de resultados, que deberían introducirse, con carácter previo.**

En el apartado precedente, relativo a la programación presupuestaria, ya hemos resaltado la **falta de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Dicha falta de coordinación va mucho más allá de la fase de programación, ya que tampoco existen estructuras presupuestarias compartidas, de manera que resulta prácticamente imposible conocer el gasto agregado por funciones en nuestro país.**

Una vez expuestas las dificultades previas a las que nos enfrentamos –y apuntadas las soluciones-, es el momento de examinar el proceso de implantación de un PpR. A estos efectos, vamos a seguir el esquema propuesto por la Guía de usuario publicada por la OCDE (OECD: “Performance Budgeting: a User’s Guide”, 2008).

No hay un modelo único de PpR, ya que éstos van desde una simple presentación del presupuesto con información acerca de los objetivos e indicadores, hasta, en el otro extremo, presupuestos en que se determina automáticamente la asignación de recursos en base a los resultados alcanzados. En un término medio se sitúan aquellos modelos –tal vez, los más “practicables”- que asignan los medios, de modo indirecto, en función, entre otros factores, de los resultados futuros esperados y de los pasados. Los resultados se toman en consideración en el proceso de elaboración del presupuesto, pero no tienen una incidencia directa y prefijada en la suma concreta a asignar.

Con los modelos descritos se suelen perseguir diferentes objetivos, dependiendo de cada país. Pero, en general, pueden identificarse **tres que constituyen una nota común en la experiencia comparada, a saber:**

- **En primer lugar, alcanzar determinadas prioridades presupuestarias, como el control del gasto y mejorar la asignación y el uso eficiente de los fondos.**
- **En segundo lugar, mejorar los resultados del sector público.**
- **Finalmente, mejorar la rendición de cuentas ante el parlamento y la opinión pública.**

Una vez fijados los objetivos, los gobiernos deben introducir la información de desempeño en sus presupuestos y en sus sistemas de gestión. Algunos países se inclinan por introducir reformas legislativas, mientras que otros, como el caso del Reino Unido, implantan el sistema acudiendo a guías elaboradas por el Ministerio de Hacienda.

A la hora de poner en marcha un proceso de modificación del modelo de presupuesto, son tres las grandes decisiones estratégicas que deben adoptarse.

- **En primer lugar, si el proceso se va a realizar desde arriba hacia abajo, o a la inversa.**
- **En segundo lugar, si la nueva forma de presupuestación se va a implantar en todo el presupuesto, o sólo en algunas parcelas.**
- **Finalmente, si dicho proceso va a realizarse de manera gradual, paso a paso, o mediante una reforma radical.**

Además de las anteriores, comunes a cualquier país, existen otras decisiones, de carácter más operativo, que también deberían adoptarse.

- **En primer lugar, ya se realice el proceso desde arriba o a la inversa, debe decidirse qué órganos de la Administración van a cumplir las funciones de impulso o coordinación.** En este sentido, puede pensarse que se trata de una reforma de gran calado, que exige la participación, no sólo del Ministerio de Hacienda, sino de la propia Presidencia del Gobierno. Pero también debe

pensarse **cuál debe ser la participación de otros órganos e instituciones, como la DG de Presupuestos, la IGAE, el Tribunal de Cuentas o el propio Parlamento.**

- En segundo lugar, debe definirse **cómo se van a establecer las relaciones con los centros gestores de gasto**, tal vez poco dispuestos a la colaboración, dada la larga experiencia de una relación excesivamente burocrática con los responsables del presupuesto.
- En tercer lugar, **la propia reforma debe ser evaluada en cuanto a sus resultados, lo que exige definir qué órganos y técnicas van a ser utilizadas a tal fin.** Finalmente, el éxito de la reforma también depende de que el personal cuente con formación suficiente en la gestión de un PpR, lo que exige la planificación de las oportunas acciones formativas, que podrían ser desarrolladas por la Escuela de Hacienda Pública, integrada en el Instituto de Estudios Fiscales.

La mayor parte de los países de la OCDE, incluida España, incluye información no financiera en sus documentos presupuestarios, pero no significa que dicha información se utilice para la toma de decisiones. Para ello es necesario que el presupuesto se construya pensando en por qué se asignan fondos a determinadas políticas y si su utilización produce los resultados esperados.

Este objetivo se consigue, de forma más sencilla, mediante la utilización de determinadas estructuras presupuestarias, como son los programas, a los que dedicamos el siguiente apartado.

También es deseable que esta información de desempeño se introduzca en las negociaciones entre el Ministerio de Hacienda y los ministerios que ejecutan el gasto. Sin embargo, también es cierto que la mayor parte de los países de la OCDE no hacen uso de una vinculación directa entre el gasto y los resultados de desempeño. Si hablamos de incentivos, básicamente son tres los que pueden detectarse en la experiencia comparada:

- En primer lugar, otorgar premios o castigos financieros en función de los resultados.
- En segundo lugar, incrementar o disminuir la autonomía financiera y/o de gestión.
- Finalmente, elaborar listas con los centros de gasto mejor y peor posicionados en términos de resultados.

No obstante todo lo dicho, lo cierto es que ni la existencia de un presupuesto por programas, ni un sistema de incentivos, aseguran, por sí mismos, la utilización de la información en la toma de decisiones. El primero constituye un *prius* lógico, pero no una garantía. Los incentivos, por su parte, son difíciles de implantar y pueden dar lugar a comportamientos no deseados, como el maquillaje de cifras, la definición de objetivos e indicadores por debajo de lo esperado y otros similares.

Por ello, parece que el **factor clave para conseguir el uso de la información de resultados es la propia motivación de los gestores, es decir, que la información sea útil y relevante para dichos centros y que éstos hayan participado en el proceso o, al menos, hayan sido consultados.**

En nuestro país, una de las clasificaciones presupuestarias que se utiliza es la clasificación por programas que, incluso, incorpora objetivos e indicadores. Pero lo cierto es que, **la vinculación jurídica de los programas es escasa, y su utilización en la gestión, también muy limitada. Ello se debe, en gran medida, a que la información contenida en los programas no es muy relevante, ya que suele ser más descriptiva que analítica, los objetivos se definen en función de productos inmediatos -outputs- y no de resultados finales -outcomes-, la información financiera no está integrada con la no financiera y finalmente, muchos de los indicadores se definen en términos de recursos.**

En todo caso, existiendo ya esta herramienta, parece que, desde un punto de vista técnico, **una posible introducción de un PpR debería pasar por mejorarla.** Uno de los ámbitos de mejora es, además de los ya indicados, la introducción de productos, así como su cuantificación. Debe ser la respuesta a las preguntas, ¿qué se entrega a los ciudadanos?, o, ¿qué reciben los ciudadanos? **Deben tener las siguientes características:**

- Ha de ser capaz de conseguir un objetivo marcado a la institución (esto es nuestro país es un problema, dada la ausencia de programación “micro” explicitada).
- Ha de ser un bien o servicio completo.
- Ha de ser prestado o entregado al exterior: ciudadanía u otro ministerio o entidad.
- Puede contribuir a lograr más de un resultado: la educación, además de alumnos titulados puede tener otros objetivos, como evitar la delincuencia juvenil desempleada, o el crecimiento económico del país con ciudadanos formados y empleados.
- No debe confundirse con las actividades. ej.: un estudio preoperatorio es una actividad necesaria para la intervención quirúrgica del paciente, no es un producto en sí, sino una actividad que colabora al producto “paciente operado”.
- No debe confundirse con los insumos.
- Debe ser cuantificable, en una unidad de medida precisa, nunca subjetiva:
 - o Los bienes serán directamente cuantificables (viviendas entregadas)
 - o Los servicios precisarán de indicadores para su cuantificación (número de desplazamientos, número de pacientes atendidos en hospitales).
- No es un producto un “modo de actuar”. Ej.: Mejor atención al contribuyente. El producto son los Contribuyentes atendidos, y la calidad de este producto se medirá a través de indicadores.

2ª Propuesta: *“Acometer una reforma del modelo de presupuesto, a fin de orientarlo a resultados. Como inicio, puede ser suficiente contar con una estructura por programas, donde se definan los objetivos con sus indicadores, principales actividades y recursos*

asignados. Al tiempo, debe existir un sistema de seguimiento y control por resultados (financieros y operativos). En una segunda fase, sería deseable contar con un verdadero presupuesto por programas, con una visión más estratégica”.

Al igual que sucede con la programación, **el Grupo de Trabajo también ha formulado recomendaciones concretas de mejora del modelo de presupuesto español.** La primera decisión, claro está, es la de decidir qué modelo de presupuesto consideramos preferible. En este punto, parece haber consenso en propugnar la implantación de un PpR. Ahora bien, es preciso tener en cuenta que, durante décadas, muchos países han tratado de implantar una serie de técnicas presupuestarias -PPBS, ZBB, RCB, Performance Budget, Budget for Results- con el fin de terminar con el incrementalismo presupuestario. Estas técnicas se corresponden con un modelo racional presupuestario. Algunas de estas técnicas (PPBS, ZBB) eran en principio muy sofisticadas (exigían grandes esfuerzos de análisis y aplicación de criterios de maximización de la utilidad al asignar el gasto entre distintos programas). Se han encontrado grandes dificultades para la implantación de estas técnicas y se abandonaron.

En la actualidad, y éste es el parecer del Grupo, la reforma presupuestaria debe plantearse de manera menos ambiciosa y más pragmática. Parece generalmente aceptado que para fomentar la orientación a resultados basta con introducir los elementos básicos de un presupuesto por objetivos (estructura del presupuesto por programas o grandes líneas de actuación, definición de objetivos con sus indicadores, principales actividades, y recursos asignados), junto con un sistema de seguimiento y control por resultados (financieros y operativos).

No obstante el presupuesto por programas tiene un alcance o visión más estratégica y está más orientada a la coordinación interdepartamental e intergubernamental y, por tanto, parece más apropiado para el caso español. Pero, de nuevo, es necesario apostar por el pragmatismo y la gradualidad del proceso.

En cualquier caso, la mejora del sistema de gestión del gasto, no necesita partir de un modelo estricto o puro. Ambas técnicas tienen elementos comunes que pueden irse introduciendo selectiva y progresivamente.

3ª Propuesta: *“Mejorar la información sobre el gasto público que brinda el presupuesto, intensificando su coordinación con el Sistema Europeo de Cuentas. En este sentido, sería un gran avance introducir el criterio de devengo y la consolidación de un inventario patrimonial”.*

- ✓ La implantación de un nuevo modelo también exige mejorar la propia información sobre el gasto público que brinda el presupuesto **y, en particular, introducir una mejor coordinación con el Sistema Europeo de Cuentas.**
- ✓ **El modelo de PpR no tiene por qué implantarse en todos los ámbitos del presupuesto, sino únicamente allí donde sea válido y proporcione utilidad.** En la medida en que el entorno de gestión sea más complejo o incierto, más difícil y cuestionable será la simple aplicación de las técnicas racionales de presupuestación

y exigencia de responsabilidades por resultados (p.ej. políticas de medio ambiente, inmigración, I+D).

- ✓ **Dentro del Grupo se ha discutido por el contenido que deben tener los programas presupuestarios, que constituyen el eje central de un modelo de PpR.** Ante todo, es conveniente que la estructura global del presupuesto por programas se diseñe en estrecha colaboración entre el M^º de Hacienda y los M^º sectoriales. Cada programa presupuestario debe ser diseñado por el propio gestor responsable del mismo. Básicamente debería incluir:

- Información introductoria (responsable del programa, marco legal y estratégico).
- Descripción y análisis del problema con que se enfrenta.
- Valoración de estrategias alternativas.
- Objetivos prioritarios a perseguir (nº reducido) acompañados de sus indicadores.
- Líneas de actuación y principales actividades.
- Recursos asignados a cada objetivo.

Además, la información y datos presentados en el programa deberían proyectarse más allá del año presupuestario (normalmente el presupuestado más dos ejercicios).

Finalmente, un PpR exige, asimismo, una reforma del sector público que también se oriente a resultados. Esto es, no estamos ante una reforma aislada que pueda implantarse y funcione y proporcione logros con independencia del entorno administrativo en el que se desarrolla. Por el contrario, **su éxito depende de una reforma integral, que excede los límites del presente Grupo de Trabajo. En todo caso, no queremos dejar de enunciar algunas de las medidas concretas de reforma que se presentan como imprescindibles:**

- ✓ Adaptación, en la medida de lo posible, del diseño organizativo de los departamentos ministeriales a la estructura divisional (agencias ejecutivas).
- ✓ Desarrollo de una función directiva.
- ✓ Adaptación de los sistemas de control y exigencia de responsabilidad por resultados.
- ✓ Descentralización y flexibilización de la gestión de RRHH y de la gestión del gasto.
- ✓ Desarrollo de la capacidad interna de gestión financiera de los centros gestores (adaptación de los sistemas de información para el seguimiento interno de los programas presupuestarios, contabilidad analítica, estimación de costes de los servicios o productos más relevantes).

III. LA EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Cuando hablamos de evaluación, el primer problema que se plantea es el de la propia definición del concepto. Ello obedece al escaso desarrollo dogmático de la evaluación y a su falta de institucionalización y disciplina jurídica. Así, existen profundos desarrollos de técnicas cualitativas y cuantitativas de evaluación, pero poca atención para definir su papel -sobre todo, desde un punto de vista jurídico e institucional- en el proceso de gasto público, en general, y en el ciclo presupuestario, en particular.

En todo caso y de forma muy amplia, la evaluación puede definirse como el proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública, norma, programa, plan o política, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos. De manera algo más simple, también puede definirse como la aplicación de métodos de investigación sistemáticos con el objeto de examinar el diseño, la implementación y el resultado de las políticas y programas públicos

Centrándonos en el objeto de nuestro estudio, lo cierto es que la evaluación permite conocer y medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, así como su eficacia y eficiencia. También debe medir el impacto conseguido respecto al progreso económico y social y el bienestar de la ciudadanía. **Es un instrumento muy útil, por tanto, para medir el grado de cumplimiento de la previsión contenida en el art. 31.2 de la Constitución que, como sabemos, señala que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.**

Antes hemos definido a la **evaluación como un proceso integral**, lo que nos conduce a la exposición de las fases del mismo, que discurre en paralelo al del diseño y ejecución de la actuación pública de que se trate, en nuestro caso, el presupuesto.

- En primer lugar, existe una **evaluación ex ante**, previa a la implantación de la actuación pública y que permite analizar los objetivos y prioridades, así como diseñar las políticas y programas.
- En segundo lugar, puede hablarse de una **evaluación de procesos o concomitante, que analiza la obtención de resultados, las contribuciones causales específicas de actividades a resultados, examina el proceso de implantación y brinda información acerca de logros y ofrece recomendaciones y mejoras.**
- Finalmente, existe una **evaluación ex post**, que se desarrolla una vez finalizada la intervención pública o un período dentro la misma, y analiza los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.

Finalmente, también merece la pena distinguir la evaluación que a nosotros nos interesa de otras dos actividades conectadas a la misma. En primer lugar, debe resaltarse que la **evaluación que a nosotros nos interesa es la de carácter estratégico, que trata de obtener información acerca de la consecución de resultados de la política y sus impactos.** Este tipo de evaluación es la que se utilizaría en un presupuesto por

programas. Debe diferenciarse, por tanto, de la evaluación de desempeño, que se mueve en el ámbito operativo, no estratégico. En segundo lugar, también diferenciarse del seguimiento o monitoreo, propio del PpR, que manera continuada, permite comparar los resultados reales con las metas.

Institucionalizar la evaluación significa crear una cultura evaluadora en los entornos gubernamentales de tal modo que se perciba como parte del proceso de gestión de las políticas públicas. En consecuencia, implica que los gestores diseñen, desde el principio, las acciones en que se concretan las políticas del país de modo que puedan ser evaluadas. Exige, por tanto, **configurar un modelo permanente de análisis de resultados, definiendo los principios y valores en los que sustentar dichos análisis y evaluaciones, enmarcándolos dentro de un proyecto político de gobernanza.**

El primer paso es por tanto la existencia de voluntad política de evaluar, cuya manifestación más inmediata es la aprobación de instrumentos legales. Si bien en la práctica totalidad de países existe, en apariencia, esta voluntad política de institucionalizar la evaluación, existen aún ciertos elementos que actúan como freno:

- El propio diseño de las políticas, con objetivos contradictorios y frecuentemente vinculados al ciclo electoral.
- La reticencia de los gestores, que entienden la evaluación de las políticas como una forma de evaluarlos a ellos.
- Los recursos que requiere la evaluación, en ocasiones percibidos como un gasto innecesario.

En resumen, para que la evaluación se considere que está institucionalizada ha de cumplir los siguientes requisitos:

- Ha de ser regulada mediante instrumentos legales.
- Establecida con carácter obligatorio, evitando así la discrecionalidad en la decisión de evaluar o no.
- Aplicable, al menos, a los sectores estratégicos del sector público.
- Sistemática, de acuerdo a criterios previamente establecidos, evitando responder a demandas específicas y puntuales.
- Planificada, y por tanto programada y dotada de su propio presupuesto.
- Rigurosa, desarrollada por personal técnico cualificado.
- Permanente, desvinculada del ciclo electoral.
- Integrada en el ciclo presupuestario como una fase más.
- Utilizada como mecanismo de retroalimentación en las decisiones.

Por tanto presupuesto y evaluación son dos funciones que deben integrarse. De un lado, parece indudable que la evaluación puede ayudar, en gran medida, a la orientación estratégica del presupuesto y, con ello, a alcanzar la propia disciplina fiscal. De otro lado

y en sentido inverso, esta articulación sirve a que la evaluación consiga alcanzar sus resultados y a mejorar notablemente su uso.

Tal necesidad de articulación es, si cabe, más intensa en la actualidad, debido a la propia crisis fiscal, a la utilización de mecanismos de financiación extrapresupuestarios y a la complejidad de la regulación de los servicios públicos esenciales.

En España hay diversas instituciones que tienen atribuidas funciones de evaluación e, incluso, existe cierto grado de juridificación del proceso. **Entre las instituciones con tales funciones pueden citarse los órganos de control externo y la IGAE, pero también otros de carácter sectorial, como la ANECA o la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud.** Por su parte, el art. 72 de la LGP establece que *“el Ministerio de Hacienda, en colaboración con los distintos centros gestores de gastos, impulsará y coordinará la evaluación continuada de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que las mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden”*. Incluso, las modificaciones introducidas por la Ley 39/2015 en la Ley del Gobierno, han supuesto la introducción de la evaluación de la normativa en nuestro ordenamiento, al menos desde un punto de vista formal.

A pesar de todo ello, lo cierto es que puede afirmarse, sin temor a dudas, que **la evaluación no ha conseguido en nuestro país el desarrollo y la aplicación práctica que sería deseable**. Son varias las razones que explican este diagnóstico, que pasamos a exponer a continuación. No obstante, **sí debemos resaltar que no se trata de un problema de capacidad técnica**. Desde hace ya años, en el ámbito académico -sobre todo, en el económico, aunque también en otras ciencias sociales, como la sociología- existe un creciente interés por la evaluación, que se ha traducido en un buen número de publicaciones y desarrollos teóricos y técnicos.

- En primer lugar, puede hablarse de una escasa extensión de la evaluación. Si nos centramos en el presupuesto, puede afirmarse que las principales evaluaciones que se realizan son las que nos vienen impuestas como consecuencia de la recepción de fondos comunitarios. Ello es, a su vez, reflejo de una falta de voluntad política y una cultura de evaluación.
- En segundo lugar y en relación con lo anterior, existe una muy débil institucionalización de la evaluación. Así, sería necesaria una disciplina legal de la evaluación, que prevea su planificación, la atribución orgánica de la función, su planificación y que se le dote de carácter sistemático dentro del ciclo presupuestario. Tal vez un buen ejemplo de la falta de institucionalización de la evaluación sea la reciente conversión de la Agencia en un instituto con rango de subdirección general.
- En tercer lugar, también es cierto, como ya hemos señalado, que el presupuesto español, tal y como está configurado, no es proclive a la evaluación, por varias razones. De un lado, porque como hemos expuesto, buena parte del gasto público se ejecuta al margen del presupuesto. De otro, ya que, como

también dijimos, las estructuras presupuestarias no están diseñadas para la evaluación.

- En cuarto lugar, existe un problema de disponibilidad de la información. Para evaluar es necesario disponer de datos y para que los resultados de la evaluación sean correctos los datos han de ser fiables. La forma de que se cumplan estas dos condiciones, disponibilidad y fiabilidad, pasa por que las políticas nazcan para ser evaluadas y que existan fuentes de datos consistentes. Esto no sucede siempre en España, a lo que se añade la dificultad intrínseca de un país descentralizado, aspecto que será abordado más adelante.

- En quinto lugar, las deficiencias que señalábamos en la fase de la programación se trasladan a la evaluación. Así, la casi exclusiva preocupación por el cumplimiento de los objetivos de déficit, la escasa vigencia del principio de plurianualidad o la débil programación intersectorial se traducen en una ausencia de explicitación de las decisiones de gasto. Ello implica, desde luego, la omisión de evaluaciones previas o ex ante, lo que determina las escasas posibilidades de realizar evaluaciones posteriores. Para evaluar algo, en este caso, las decisiones de gasto público, es necesario que se prepare, desde su diseño, para ser evaluado. Si esto no sucede en la propia fase de programación, donde no se explicitan las decisiones estratégicas, todo el proceso resulta prácticamente imposible.

- En sexto lugar, puede constatarse también una escasa utilización de los resultados de la evaluación, allí donde se realizan. Estos deben retroalimentar el proceso de gasto público, introduciendo mejoras en todas las fases del ciclo, desde la programación a la ejecución del presupuesto. Si esta información no se utiliza, o se hace de forma muy reducida, como sucede en España, la evaluación pierde su sentido.

- En íntima conexión con lo anterior, y por último, hay un espacio muy amplio de mejora en el ámbito de la transparencia. Así, la publicidad de las evaluaciones y sus resultados mejora la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía, cultura que todavía no está asentada en nuestro país. No obstante, existe alguna buena práctica que, tal vez merezca ser extendida. El Registro de Evaluación de Políticas y Servicios Públicos de la Comunidad Foral de Navarra (<http://evaluacionycalidad.navarra.es/RegistroCalidad/evaluacionPoliticasyServiciosPublicos/index.xhtml>).

4ª Propuesta: *“Integrar la evaluación en el ciclo presupuestario. Ello exige, a su vez, la adopción de las siguientes medidas:*

- *Incorporar la función de evaluación a la Ley General Presupuestaria.*
- *Institucionalizar la evaluación, lo que implica desarrollar la capacidad de evaluación de los centros gestores, reforzar las instituciones de control de eficiencia y eficacia, elaborar metodologías de evaluación, intensificar la formación de los funcionarios*

en materia de evaluación, exigir que los programas de cierta relevancia presenten un marco de resultados para la evaluación y que contengan una dotación presupuestaria para dicha función.

- *Incorporar los resultados de la evaluación tanto a la toma de decisiones como a efectos de rendición de cuentas.*
- *Mejorar las fuentes de información para la evaluación.*

En el ámbito de evaluación también se han formulado propuestas de mejora:

- En primer lugar, debe incorporarse esta función en la propia LGP, medida necesaria, aunque no suficiente, para **integrar la evaluación dentro del ciclo presupuestario**. Adicionalmente, sería necesaria una estrategia de potenciación y desarrollo de la capacidad de evaluación en los propios centros gestores y en los órganos de presupuesto y control (interno y externo).
- En segundo lugar, deben introducirse medidas dirigidas a **institucionalizar la evaluación**. Entre otras, pueden citarse las siguientes:
 - Es necesario desarrollar la capacidad de evaluar programas públicos en los propios centros gestores (formación, mejora de los sistemas de información y seguimiento).
 - Deben reforzarse las instituciones de control de eficiencia y eficacia en los órganos de control interno y externo (formación sobre evaluación de programas, adaptación de los sistemas de información y bases de datos, etc...).
 - Sería conveniente crear masa crítica en materia de evaluación, desarrollando una red de evaluadores externos cualificados (Universidad, consultorías, expertos-profesionales).
 - También es preciso preparar metodologías de evaluación (general y para cada sector).
 - La formación, en esta materia, es muy importante, por lo que deben ampliarse los programas de formación sobre evaluación de programas y políticas públicas.
 - Es ineludible, como ya hemos dicho, incorporar en el marco legal la obligación de evaluar.
 - También es imprescindible que se exija que los nuevos programas o iniciativas públicas de cierta relevancia (estratégica o presupuestaria) presenten un marco de resultados para la evaluación (medidas o indicadores de resultados previstos, criterios de evaluación, responsable de la evaluación, calendario de evaluaciones, publicación y difusión de la evaluación, etc...)
 - Finalmente, también parece conveniente introducir la obligación de dotar recursos presupuestarios a cada nuevo programa, identificando de manera

diferenciada una partida especial para su evaluación (p.ej., referencia a un porcentaje explícito del propio presupuesto del programa)

- En tercer lugar, la evaluación no tiene gran utilidad si no se utilizan sus **resultados**. Estos deben incorporarse tanto a la **toma de decisiones** -p.je., inicio de una actuación pública o reasignación de recursos-, como a efectos de la **exigencia de responsabilidades y rendición de cuentas**, así como para establecer un **proceso continuo de aprendizaje y desarrollo de los programas y políticas públicas**.

- Finalmente, deben **mejorarse las fuentes de información para la evaluación**. Es preciso tener en cuenta que la información más abundante y valiosa reside en los centros gestores. Es necesario que los centros de evaluación consigan su colaboración para acceder a sus bases de datos, sistemas de información y al conocimiento de la materia. Para ello es fundamental que la evaluación evite el sesgo negativo de los sistemas tradicionales de control (búsqueda de culpabilidad) y se oriente al aprendizaje y desarrollo de los programas más que a la exigencia de responsabilidades.

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES

El Grupo de Trabajo se ha centrado en la mejora del marco institucional español, de cara a conseguir un presupuesto como el que venimos propugnando, con una mejor y mayor orientación a resultados y objeto de evaluación. Son tres los aspectos analizados:

- En primer lugar y de forma transversal, **fórmulas para la mejora de la composición de los órganos encargados de la evaluación y control del presupuesto, con refuerzo de su independencia**.
- En segundo lugar y ya de forma específica, **qué órganos deben acometer las tareas de control y evaluación desde un punto de vista interno**.
- Finalmente, **el papel del parlamento en el ciclo presupuestario**.

La propuesta de **“cargos por azar,”** presentada dentro del Grupo de Trabajo tiene su origen en un documento académico de uno de sus componentes (<http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2017/dt2017-03.pdf>). Intenta **despolitizar la elección de altos cargos y está pensada, en general, para todas las instituciones de gobierno, supervisión o control a las que pretenda dotarse de cierto grado de independencia. Por tanto, es plenamente trasladable a las entidades de evaluación y control del gasto público**.

Su diseño se desarrolla en tres fases, siempre con la mayor transparencia:

- La primera es muy sencilla: una **convocatoria pública** de los altos cargos a elegir, a la que se presentan candidatos que han de cumplir un conjunto de requisitos.

- En la segunda fase ya entra en acción el azar. Se formaría una **Comisión de evaluación**, con un número no excesivo de miembros (digamos, cinco o siete), por sorteo entre profesionales, funcionarios, profesores universitarios o expertos de prestigio, que aceptaran formar parte de este grupo sujeto a sorteo y, en su caso, de la Comisión. Esas personas serían propuestas por los partidos con representación parlamentaria y por organizaciones profesionales o centros públicos y privados de relevancia, sin que, obviamente, se hayan presentado al proceso de selección y sin que sus nombres se repitan en las diversas proposiciones. Estas propuestas deberían establecer por escrito las razones de la presentación de esas personas.

Un punto crucial en esta fase es que los partidos, organizaciones o centros que proponen los nombres entre los que se ha de sortear la formación de la Comisión evaluadora, lo hagan con un número máximo de personas propuestas por cada entidad que totalice, a su vez, un tamaño determinado del grupo de personas sometidas al sorteo. El motivo es que ningún proponente pueda contar con una probabilidad suficientemente alta de controlar, tras el sorteo, a la Comisión.

Como resultado de su trabajo, la Comisión debería presentar, como máximo, un número doble de candidatos apropiados que el de altos cargos a cubrir. Si, por ejemplo, se han presentado cincuenta candidatos para renovar las doce plazas de Consejeros del Tribunal de Cuentas, habiéndose admitido a cuarenta, la Comisión, con evaluaciones por escrito abiertas al escrutinio público, seleccionaría por mayoría a veinticuatro candidatos como máximo, sin otorgar preferencia a unos sobre otros y siempre que ese número se alcance con personas suficientemente adecuadas.

- La tercera fase del **proceso de elección** puede llevarse a cabo de dos formas alternativas. La primera es que, con mayorías análogas a las de la normativa actual, los partidos políticos, dentro del Parlamento y tras sesiones públicas de audiencia, elijan a quienes han de ocupar altos cargos entre aquellos que la Comisión de evaluación ha propuesto. Si se produjeran retrasos inaceptables en los nombramientos por no alcanzarse acuerdos que permitieran las mayorías parlamentarias requeridas, se tendría que seguir, obligatoriamente, la alternativa siguiente.

La segunda alternativa implica mantener la desconfianza que hoy se tiene en los políticos y supondría que los partidos pudieran establecer vetos por mayorías adecuadas, con razones dadas por escrito y publicadas, de hasta una cuarta parte (calculada por defecto, en números enteros) de las personas propuestas por la Comisión. Como es claro, el veto solo se podría producir cuando existan, como mínimo, dos cargos por cubrir y cuatro candidatos propuestos. Tras los posibles vetos, un sorteo imparcial, entre los candidatos que resten de la propuesta de la Comisión, elegiría a las personas que cubran los altos cargos. Siguiendo con el ejemplo del Tribunal de Cuentas, si la Comisión de evaluación

propone veinticuatro candidatos y el veto alcanza al máximo de seis personas, el sorteo entre las dieciocho restantes daría los doce nuevos Consejeros.

Dentro del Grupo de Trabajo no existe un consenso sobre qué institución concreta debe asumir las tareas de evaluación y control dentro de la Administración. Así, hay opiniones favorables a que la evaluación la asuma una agencia especializada, similar a la extinta AEVAL, pero también las hay proclives a que sea la IGAE la entidad que concentre las funciones de evaluación y control. También se propugna la utilización de la AIReF en materia de evaluación, que ya tiene atribuidas funciones de evaluación acerca del cumplimiento del mandato del art. 135 de la Constitución.

Las opiniones favorables a la atribución de la función de evaluación a un órgano distinto de la IGAE, ponen el acento en la necesaria independencia de la institución responsable de aquélla. Por el contrario, otros miembros del Grupo resaltan que la IGAE, goza de un nivel de independencia similar al de la AIReF y, además, dispone de la información necesaria para ejercer las tareas de evaluación.

En todo caso, parece que **sí existe un consenso sobre estas dos necesidades, sea cual sea la institución responsable de la evaluación.** De un lado, debe tener cierto grado de **independencia** respecto del resto de la Administración. De otro lado, es necesario que tenga **acceso a los datos** necesarios para la realización de evaluaciones.

Dentro del Grupo también hay quien defiende **un modelo descentralizado de evaluación, bajo la coordinación de una institución o departamento responsable del funcionamiento global del sistema, pero que no ejecutase las evaluaciones.** Se defiende, desde esta perspectiva, que los propios centros gestores son los más capacitados y los mejor situados para la evaluación de sus programas. Así, la función del órgano central, sea cual sea el que se elija, no debería orientarse a la dirección y ejecución de evaluaciones, sino al desarrollo de un marco normativo y conceptual común de evaluación, a la construcción de una metodología general, a la formación de los funcionarios y al establecimiento de sistemas de seguimiento de la calidad de las evaluaciones.

Desde otra perspectiva, se ha puesto de manifiesto en el Grupo la **existencia de múltiples instancias que realizan labores de evaluación y control con escaso grado de coordinación.** El proceso de descentralización y de desconcentración de la Administración española determina que existan múltiples instancias de control y evaluación. Por poner un ejemplo, la Dirección General de Fondos Comunitarios tiene atribuidas funciones de evaluación de dichos fondos y actúa de forma autónoma respecto de otras instituciones con competencia en la materia. Por ello mismo, se pone de manifiesto la necesidad de establecer fórmulas estables de colaboración y coordinación entre los órganos de control. Estas ideas serán desarrolladas más adelante, cuando analicemos los aspectos territoriales.

Por lo que se refiere al papel del Parlamento, en el Grupo se ha puesto de manifiesto el carácter singular de la Ley que aprueba los presupuestos. Dicho carácter implica una

preponderancia del Ejecutivo en la materia, lo que se traduce en su iniciativa exclusiva, así como en las limitaciones del derecho de enmienda del Parlamento. Además, la discusión que se plantea en el Parlamento es de carácter político, no técnico.

De acuerdo con las ideas anteriores, son tres las herramientas de las que dispone el Parlamento en su función de aprobación y control del presupuesto: interpelaciones, derecho de enmienda -muy limitado- y utilización de la información que suministra el Tribunal de Cuentas y la AIReF.

La situación en **Derecho comparado** no es exactamente igual a la española. En el polo opuesto se encuentra el **Congreso de Estados Unidos de América**, que dispone de su conocida Oficina presupuestaria. Pero es necesario saber que dicha institución dispone de más de 600 personas, divididas en 6 secciones, siendo las más importantes las de estudios de programas plurianuales y sectoriales. Parece, por ello, una institución poco trasladable al caso español, donde la Comisión de Presupuestos del Congreso dispone de una única Letrada de Cortes, en la actualidad.

En el **Reino Unido** existen dos instituciones de apoyo al legislativo en esta materia. De un lado, el denominado Comité de Cuentas Públicas, compuesto por 16 personas en cada legislatura, pero con un carácter muy político y poco técnico. De otro lado, la Oficina Nacional de Auditoría, órgano permanente, al servicio del congreso y con mayor operatividad.

En otros países, como **Finlandia**, el sistema de auditoría depende del parlamento, asumiendo el legislativo, por tanto, un papel preponderante en el control presupuestario.

Vistas estas experiencias y teniendo en cuenta la estructura, funciones y medios del Parlamento español, parece que lo más razonable es **aprovechar las instituciones ya existentes. Y esto pasa por reforzar la función de control del Tribunal de Cuentas, necesitado de una profunda reforma, tanto en lo relativo a la elección de sus miembros como en lo que atañe a sus funciones.**

En concreto, el Tribunal no sólo debe realizar su función actual de control externo a posteriori, sino que también debería proporcionar al Parlamento, en plazo razonable, información acerca de la ejecución presupuestaria, tradicionalmente olvidada. Así, la intervención del legislativo se limita, prácticamente, a la aprobación inicial del presupuesto, pero no realiza ninguna función de control de su ejecución. Y ello obedece, en buena medida, a la falta de información, que debería ser suministrada por el Tribunal de Cuentas. Ello implica, tal vez, aligerar a este organismo de algunas de sus funciones actuales, como la jurisdiccional, que podría ser asumida por los órganos judiciales de lo contencioso-administrativo. Adicionalmente, la AIReF ya está facilitando esta labor parlamentaria, aunque limitada por su objeto, centrado en el cumplimiento del objetivo de déficit.

5ª Propuesta: *“Introducir reformas en los órganos de evaluación y control. En primer lugar, debe reforzarse su independencia. En segundo lugar, es deseable que se atribuya*

a un órgano la función de rector del sistema de evaluación, mediante la formulación de principios, creación de metodologías, impartición de formación y seguimiento de la calidad de las evaluaciones. Finalmente, debe reforzarse el papel del Parlamento en materia de evaluación y control. Ello implica, a su vez, mejorar la capacidad de evaluación del Tribunal de Cuentas”.

Las propuestas de mejora en este ámbito formuladas por el Grupo, pueden sintetizarse del siguiente modo:

- ✓ En primer, lugar, parece oportuno **mejorar el sistema de nombramiento de los órganos de control y evaluación**, problema común con el de otros muchos órganos de nuestro sistema institucional. En general, hay acuerdo en que los procesos deben ser más transparentes, con criterios preestablecidos e, incluso, introduciendo cierta dosis de azar, para salvaguardar su independencia. No obstante, la independencia no sólo se consigue mediante la mejora del método de selección, sino que también es necesario atender a otros aspectos, como son la duración en el cargo, la existencia o no de libertad de elección de los programas a evaluar o la financiación del propio órgano.
- ✓ En segundo lugar, **aunque no existe consenso en cuanto al órgano al que deba atribuirse el carácter de rector del sistema de evaluación, sí hay consenso, al menos, en la necesidad de que dicho órgano exista**. Dicho órgano central no se concibe tanto como un evaluador sino como una institución con la función de armonización de las evaluaciones, mediante la formulación de principios, creación de metodologías comunes, impartición de formación y seguimiento de la calidad de las evaluaciones.
- ✓ Finalmente, también existe consenso en **reforzar el papel del parlamento en cuanto a la función de evaluación y control**. Ello implica, a su vez, mejorar la capacidad de evaluación del Tribunal de Cuentas. El Tribunal debería proporcionar al Parlamento información evaluativa, que debería ser la base sobre la que girara la discusión en las comisiones parlamentarias.

V. ASPECTOS TERRITORIALES

Durante las últimas cuatro décadas, la Administración Pública española se ha sometido a un proceso de descentralización tan relevante que ha conducido a que del 41,02 % que en 2017 ha representado el gasto público sobre PIB en España, aproximadamente, el 9,26 % corresponde al Estado, el 13,58% a las CCAA, el 4,71% a las EELL y 14,21% a la Seguridad Social.

En realidad, si descontamos del porcentaje atribuido al Estado, los gastos obligatorios hasta llegar al “gasto de los ministerios”, este porcentaje se reduce por debajo del 4%, configurando un escaso margen de maniobra de la política presupuestaria estatal. En

definitiva, se ha producido una importante descentralización del gasto desde el presupuesto consolidado del Estado hacia las Comunidades Autónomas, como consecuencia de los servicios transferidos.

Por ello, **cualquier propuesta dirigida a mejorar la calidad del gasto público en España no puede limitarse al ámbito estatal**. Si así lo hiciéramos, estaríamos reduciendo la efectividad de la reforma a un porcentaje real del gasto muy pequeño. Idea que se refuerza si contemplamos la cuestión desde un punto de vista cualitativo, ya que las Comunidades Autónomas prestan la práctica de la totalidad de los servicios del Estado del Bienestar.

No obstante y como poníamos de manifiesto al tratar la fase de programación, la situación actual no permite alcanzar estos objetivos, ya que ni siquiera existe una armonización de las estructuras presupuestarias.

La constatación anterior conduce a la necesidad de que la nueva normativa presupuestaria que propugnamos, dirigida a introducir un PpR, resulte común a todos los niveles de gobierno en España. No queremos decir que no se pueda implantar un PpR en el nivel central, de la Administración General del Estado. Claro que es posible, pero, como vimos en el apartado precedente, ello implica dejar fuera de la propuesta la mayor parte del gasto cuyo destinatario directo es el ciudadano (p.ej., educación, sanidad y servicios sociales). **Es por ello que el Grupo defiende, mayoritariamente, una normativa común reguladora del futuro PpR en España.**

Este objetivo se puede conseguir a través de dos vías, por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas:

- De un lado, atribuyendo carácter básico a los aspectos esenciales de la LGP. Así sucede en materia tributaria, donde el art. 1 de la LGT establece que *“esta ley establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1.ª, 8.ª, 14.ª y 18.ª de la Constitución”*. Se trata de una previsión que no ha planteado ningún problema en la práctica y que ha determinado que tanto Comunidades Autónomas como Entes Locales apliquen la totalidad de las disposiciones de la LGT.
- De otro lado, también puede pensarse en elevar el rango para el caso de las Comunidades Autónomas, incluyendo en la LOFCA aquellos aspectos esenciales del nuevo sistema presupuestario. Para el caso de las Entidades Locales, dicha regulación se trasladaría al TR-LRHL. Alternativamente, también se puede pensar en la aprobación de una Ley Orgánica General Presupuestaria, que integrara, para todas las Administraciones, las disposiciones a las que nos referimos más las actualmente reguladas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

En todo caso, **parece que no existe ningún problema constitucional para abordar dicha tarea, ya que los títulos competenciales citados por el art. 1 de la LGT para el caso de la regulación tributaria, sirven perfectamente para la presupuestaria.**

La labor consiste, entonces, en precisar cuáles son los **aspectos normativos cuya armonización viene demandada por el nuevo modelo presupuestario.** A nuestro juicio y de acuerdo con las ideas que hemos ido exponiendo, dichos aspectos esenciales son los siguientes:

- **La regulación de la fase de programación presupuestaria**

Dicha fase debería establecer la obligatoriedad de la programación micro a la que hacíamos referencia al principio –junto con la ya existente–, con realización de evaluaciones ex ante, explicitación de los objetivos que se pretenden alcanzar y de los medios para conseguirlos. Estas previsiones, además, no deberían limitarse a un solo ejercicio, sino que esta programación debería extenderse a todo el período del escenario presupuestario plurianual. Finalmente, debe establecerse la obligación de hacer pública, por razones de transparencia, la programación presupuestaria, así entendida.

- **El modelo de presupuesto**

La introducción de un PpR debe ser obligatoria para todas las Administraciones españolas, cuyos presupuestos deben tener, asimismo, una estructura homogénea. En primer lugar, debe mejorarse, para todas las Administraciones, la información derivada del presupuesto, aproximándolo al sistema de Contabilidad Nacional. En segundo lugar, debe definirse la estructura del presupuesto, haciéndolo pivotar sobre los programas, definiéndose de manera común, al menos, las áreas de gasto para todo el país. Finalmente, la propia estructura del programa presupuestario debe ser también común, conteniendo los elementos que señalábamos en el apartado II.4 anterior.

- **La evaluación**

La evaluación debe incorporarse como una fase más del ciclo presupuestario, que se realice de forma paralela a la programación, ejecución y control del presupuesto. Por tanto, se trata de introducir la obligatoriedad de realización de obligaciones ex ante, durante y ex post. Todo ello, con la extensión que determine para cada año el Plan Nacional de Evaluación que proponemos y que trataremos en el apartado siguiente. Sería conveniente, además, que esta normativa estableciera los tipos de evaluación a realizar, así como un catálogo de técnicas de evaluación, con metodologías ya estandarizadas. No se trata de obligar a la utilización de ninguna técnica concreta, pero sí de definir cuáles son admisibles de cara a garantizar la fiabilidad de los resultados. Después, cada Administración, en cada caso concreto, elegirá, dentro del catálogo, la que considere más conveniente. Finalmente, debe establecerse la obligatoriedad de hacer públicos los resultados de las evaluaciones realizadas, por razones de transparencia. Incluso, puede pensarse en extender

iniciativas como la del registro público de evaluaciones de Navarra a nivel nacional, encomendando su gestión al órgano de coordinación que analizamos seguidamente.

Además del plano normativo, no puede olvidarse que una correcta gestión del sistema de gasto público exige también **coordinación a nivel institucional**. Ante todo, tratándose de relaciones entre distintas Administraciones territoriales y en un escenario de sistema político de pluripartidismo, **se hace especialmente necesario formular y hacer efectivo un principio de lealtad institucional**. Así, es fácil pensar que en los próximos años habrá Comunidades Autónomas con gobiernos diferentes, no existiendo tampoco mayorías absolutas a nivel nacional. En esta situación, todas las Administraciones deberían actuar coordinadamente y actuar entre sí bajo un principio de lealtad.

En paralelo, también puede constatarse que el reparto competencial diseñado por la Constitución Española -y su desarrollo estatutario- deja de ser claro, dando lugar, en muchas ocasiones, a duplicidades de gasto y a la atribución de competencias a niveles de gobierno que no siempre son los más óptimos. La opción de una reforma constitucional no es sencilla, como sabemos. Pero a través de la coordinación institucional se pueden remediar buena parte de los problemas señalados. Páginas atrás ya hemos aludido a algún ejemplo virtuoso, como son las compras centralizadas de productos en el ámbito de la salud, acordadas por las Comunidades Autónomas.

Las razones anteriores abogan por **aprovechar la experiencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano que ya tiene encomendadas las funciones de coordinación de las relaciones financieras entre Estado y Comunidades Autónomas, para garantizar la referida coordinación institucional. En su seno, podría crearse una Comisión, con carácter permanente, que tuviera como objetivo la mejora continua de la calidad del gasto público en España.**

Las decisiones de la referida Comisión, con representación del Estado y de las Comunidades, deberían **adoptarse por mayoría y servir como elemento que introdujera cierto grado de homogeneización en diferentes materias, de carácter eminentemente técnico**. Así, puede pensarse en acordar desde los requisitos necesarios para acceder a los cuerpos de intervención de las Administraciones, hasta los criterios técnicos para la realización de auditorías y controles. En el ámbito de la evaluación, esta Comisión debería aprobar, anualmente, un **Plan Nacional de Evaluaciones**, cuya ejecución correspondería a cada Administración de acuerdo con la normativa básica antes referida. También debería asumir la gestión y publicidad de la información derivada del sistema de evaluación, garantizando la transparencia, y facilitando el intercambio de buenas prácticas.

La Comisión también debería tener iniciativa para **proponer reformas legislativas en la normativa básica a la que antes hacíamos referencia, en cuestiones también técnicas como las estructuras presupuestarias, o mejor en fase de programación, evaluación y control.**

Adicionalmente, la Comisión podría **adoptar también decisiones de gasto más políticas, como son las relativas a la centralización de determinadas compras o la supresión de duplicidades e ineficacia**. La participación de todas las Comunidades en dicho órgano garantiza que no estaríamos ante decisiones impuestas por el Estado, sino acordadas de común acuerdo.

La asunción por la Comunidades Autónomas de las competencias transferidas ha trasladado caracteres muy definidos al estado de gastos de sus presupuestos, de las que podemos destacar las siguientes:

- En primer lugar, y como rasgo general, las competencias asumidas se configuran como servicios con un consumo intensivo de recursos corrientes, que han volcado el peso de su gasto público hacia el gasto corriente.
- En segundo lugar, el debate político se ha aproximado a los ciudadanos. Las acciones concretas de gobierno en asuntos de tanta trascendencia social como la apertura de centros sanitarios, educativos y sociales, bibliotecas, juzgados u oficinas judiciales, instalaciones deportivas o nuevas líneas de metro, se han incorporado a los programas de gobierno, implicando en numerosos casos la asunción de mayores niveles de gasto corriente a largo plazo.
- En tercer lugar, el carácter social, básico e imprescindible para nuestra calidad de vida, irrenunciable en los términos que hoy la entendemos en España, de los servicios que prestan las Comunidades Autónomas ha introducido una, aún, mayor rigidez a la baja en la evolución del gasto público. El gasto social, entendiendo como tal el destinado a educación, sanidad, servicios sociales, inmigración, cultura y justicia, representa un elevado porcentaje del gasto total en prácticamente todas las CCAA.

Esta rigidez a la baja en el gasto, ha convivido con un sistema de financiación autonómico basado en porcentajes de la recaudación del IRPF, IVA e Impuestos Especiales, así como impuestos cedidos y propios, más los Fondos que pretenden compensar las diferencias de renta o las diferencias respecto a la media, pero que en todo caso evolucionan de acuerdo con el ITE. La convivencia de ingresos elásticos respecto del PIB con un nivel de gastos extraordinariamente rígido a la baja, ha hecho difícil el mantenimiento de numerosos servicios públicos. De hecho, la necesidad de ajuste en el déficit ha priorizado la reducción acelerada del gasto en las partidas susceptibles de ser gestionadas, con independencia de si era la decisión óptima, puesto que, en muchos casos, era la única posible.

No obstante, también es cierto que **las Comunidades no han ejercido un alto grado de corresponsabilidad fiscal, ya que han utilizado sus competencias normativas, en la mayor parte de los casos, para reducir o, incluso, eliminar la carga tributaria derivada de los impuestos patrimoniales**.

En el momento actual, está pendiente la negociación de un nuevo sistema de financiación. ¿Cuáles son los principales caracteres que ha de revestir este sistema?

Ha de considerarse que desde principios de la década pasada, las Comunidades nunca han presentado equilibrio en conjunto. Adicionalmente, la reciente reforma Local, que traslada nuevas competencias en el ámbito sanitario, educativo y social a las Comunidades, ha diferido su entrada real en vigor a la aprobación de un nuevo sistema de financiación. En consecuencia, la definición del nuevo sistema de financiación condicionará la futura evolución del gasto autonómico, especialmente si consideramos lo señalado en la primera sesión de este grupo de trabajo relativa a la programación presupuestaria, por lo que merece la pena detenerse en algunos aspectos de dicho sistema que pueden ser relevantes.

Frecuentemente se discute y valora el esfuerzo financiero que cada administración autonómica realiza en el ejercicio de sus funciones. Cabe realizarse diversas aproximaciones a la cuestión, que parten del análisis territorial del ejercicio de las competencias asumidas así como de la financiación asignada.

Una vez introducido el principio de solidaridad en el sistema de financiación, el indicador gasto público/PIB regional pierde eficacia para mostrar el esfuerzo presupuestario que realizan las Administraciones Autonómicas, adquiriendo significación la relación entre el gasto en cada servicio o actividad, sobre el gasto total del presupuesto, así como el gasto per cápita, o el coste teórico del servicio, de acuerdo con las condiciones fácticas. La diferente financiación per cápita y los criterios que la determinan se han considerado históricamente, y aunque han sido sometidos a numerosos estudios, y a intentos de corrección mediante Fondos específicos, como el de competitividad, las sucesivas negociaciones de los sistemas de financiación han partido del status quo anterior, sin evaluación del coste de cada uno de los servicios.

Por otro lado, el efecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas plasmado en la política fiscal, sobre la demanda agregada de cada territorio, no solo depende del saldo presupuestario, sino más bien con la composición de sus fuentes de financiación y este factor debe considerarse en la fijación de los objetivos de estabilidad.

La existencia de excepciones al sistema general de financiación crea asimetrías, por la no consideración del coste en el conjunto del estado de los servicios transferidos a las CCAA de régimen foral.

La graduación de la solidaridad, de la ordinalidad y de la responsabilidad en el sistema, conduce a repartos de recursos radicalmente distintos entre las CCAA, que definen de modo diferenciado la gestión del gasto público.

Sin salir del sistema de financiación autonómico, dentro de la definición de los ingresos tiene una **especial incidencia su sistema de liquidación**. Para cada ejercicio, el Ministerio de Hacienda pone en conocimiento de cada Administración Autonómica, cuáles serán las entregas a cuenta por cada una de las figuras tributarias que integran el sistema. Dos años después del período de devengo, la Administración Estatal practica la liquidación de cada uno de los impuestos y de los fondos. Este sistema, al tiempo que aporta una importante seguridad en la ejecución presupuestaria de los ingresos del

ejercicio, elimina el efecto directo de la coyuntura económica sobre una gran parte del presupuesto de ingresos de las CCAA. En realidad, el sistema tributario consolidado, en su configuración conjunta estatal–autonómica, mantiene los estabilizadores automáticos pero las comunidades perciben la evolución de la economía, por lo que a los ingresos gestionados por el Estado se refiere, con un retardo que cabe cifrarse entre 12 y 24 meses.

Esta circunstancia no es desdeñable si se tiene en cuenta que la Administración estatal determina las entregas a cuenta de un modo siempre prudente, derivando en una liquidación casi siempre superior al 2 % teórico, incluso en el caso de concesión de los anticipos a cuenta, por lo que las sucesivas notificaciones han de recoger, más que las variaciones derivadas de las inferencias de futuro, las certidumbres del ejercicio anterior, enviando un mensaje absolutamente contradictorio a las Administraciones autonómicas. La experiencia del pasado ha acreditado que los errores de previsión en la coyuntura, se han transformado en entregas a cuenta optimistas que posteriormente fueron compensadas en las liquidaciones en períodos en recesión. Y parece que la regla de gasto no es suficiente para corregir este efecto.

Finalmente, hay quien propone, dentro del Grupo de Trabajo pero sin acuerdo mayoritario, que el nuevo sistema de financiación debe introducir limitaciones a la competencia fiscal perniciosa entre las Comunidades, con fijación de suelos de gravamen en los impuestos cedidos.

Por lo que respecta a las Entidades Locales, durante la crisis han demostrado una mayor solidez de su sistema de financiación y una respuesta más eficaz a la normativa de estabilidad presupuestaria, presentando superávits continuados desde 2012, pese a existir Ayuntamiento con problemas importantes. Aunque la reforma local de 2015 ha supuesto un cambio de tendencia en la asunción de competencias impropias, aun no se ha implantado la transferencia de funciones prevista, a favor de las Comunidades.

El mejor comportamiento en materia de déficit, se corresponde con un comportamiento muy positivo respecto a reducción del endeudamiento, concentrándose los problemas más importantes en los ayuntamientos de tamaño entre 75.000 y 250.000 habitantes.

Es necesario continuar con la línea de análisis de eficiencia del coste de los servicios, en términos homogéneos. Adicionalmente, coexisten un elevado número de personificaciones, sobre todo consorcios y mancomunidades, necesarias para la prestación de servicios, especialmente en los pequeños municipios, que demuestran que en estos municipios además de un problema de eficiencia, existe un problema de eficacia, especialmente en las zonas con mayor despoblación, que se ha canalizado en la creación de numerosas entidades. La cuestión es si la mejora de la gestión del gasto local, tanto en eficacia como en eficiencia requiere de una mejora institucional: integración de municipios, integración de ayuntamientos, o mayor papel de diputaciones o comarcas.

6ª Propuesta: *“La reforma presupuestaria que proponemos debe alcanzar a todos los niveles de gobierno. A tal efecto, debe atribuirse a la Ley General Presupuestaria el carácter de legislación básica, en sus aspectos esenciales. Ello implica una regulación común de la fase de programación, del modelo de presupuesto y de la función de evaluación”.*

Desde un punto de vista territorial y sin pretender conseguir una homogeneidad incompatible con nuestro modelo de Estado, **el proceso de reforma presupuestaria debería alcanzar a todos los niveles de gobierno. El proceso debería articularse con participación y coordinación de todas las Administraciones implicadas.**

En segundo lugar y al servicio de la coordinación anterior, **la LGP debería articularse como una legislación básica para todo el país, al menos en sus aspectos esenciales.** Ello implica una regulación común de la fase de programación, del modelo de presupuesto y de la función de evaluación. Dicha normativa básica, como es lógico, no agotaría la regulación de cada una de dichas materias, sino que se limitaría a establecer una arquitectura común para el sistema, que sería objeto de adaptación en cada Administración territorial.

7.- FIDE:

La [Fundación FIDE](#) es un think-tank jurídico-económico que constituye hoy un lugar de **encuentro permanente** de profesionales del más alto nivel o con una larga trayectoria profesional, que desarrollan su actividad en las **empresas, los despachos profesionales y la Administración Pública.**

Fide ha constituido una serie de [grupos de trabajo](#) que tienen por finalidad hacer una **reflexión continuada y profunda** sobre algunos de los grandes temas que hemos considerado que por su **urgencia, necesidad de reforma o capacidad de mejora** merecen ser objeto de una especial reflexión por un conjunto de expertos. Algunos ya han publicado sus primeras conclusiones, han hecho propuestas normativas concretas o han avanzado un primer análisis de la situación. Otros lo irán haciendo a lo largo del año. Pero de lo que no cabe duda es que en cada grupo tenemos un **punto de referencia imprescindible.** La composición de cada grupo, con **profesionales con amplia experiencia y profundo conocimiento** de cada materia permite ir abordando todas aquellas cuestiones que colectivamente consideramos que merecen una reflexión. En ocasiones esta puede reflejarse en unas **conclusiones mayoritariamente aceptadas, o en propuestas normativas específicas,** en otras **el propio debate revela la complejidad y distancia de las posiciones** y por tanto el valor de trabajo se refleja en resúmenes puntuales sobre los temas abordados. En cualquier caso, cualquier profesional ocupado en la evolución, desarrollo, aplicación o mejora de la regulación y especialmente de la regulación económica debe conocer estos trabajos y contribuir a su desarrollo, conocimiento y difusión.

Los integrantes de estos grupos de trabajo son **miembros de Fide** y asistentes habituales a las sesiones y foros de Fide, que están estrechamente vinculados a las materias abordadas en las respectivas áreas de análisis.