

Las limitaciones del control financiero de programas en España: un análisis empírico (*)

José Caamaño Alegre

Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Santiago de Compostela

RESUMEN

En este trabajo se pretende analizar las limitaciones del Sistema de Seguimiento de Objetivos y Control Financiero de Programas en su práctica por nuestra Administración central. El análisis se fundamenta en tres aspectos: 1) el ámbito de aplicación del sistema; 2) su utilidad para evaluar los resultados de los programas, y 3) su capacidad de promover un nuevo estilo de gestión del gasto. Para concluir, se apuntan algunas «claves ausentes» que explican el limitado éxito del sistema.

Palabras clave: presupuesto por programas, control del gasto público, indicadores de realización.

Clasificación del JEL: H61, H83, M42.

1. INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 dispuso por vez primera que la ejecución de ciertos pro-

* Todos los gráficos de este artículo son de elaboración propia, y tanto las cifras que los sustentan como otras utilizadas en el texto se han extraído o calculado a partir de las 30 tablas numéricas del Anexo II de nuestra tesis doctoral [CAAMAÑO ALEGRE, J. (2005): *El control del gasto bajo un prisma de gestión pública: análisis teórico y aplicaciones a la IGAE*. Tesis doctoral inédita. Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago de Compostela].

gramas de gasto se sometiese a seguimiento especial. Ello suponía el establecimiento de un Sistema de Seguimiento de Objetivos en los centros gestores de tales programas, encomendándose a la IGAE la labor de verificar la idoneidad del sistema y la fiabilidad de la información que proporciona (Control Financiero de Programas). Se pretendía con ello cerrar el ciclo del presupuesto por programas, de manera que los responsables de la presupuestación, particularmente la Comisión de Análisis de Programas y la Dirección General de Presupuestos, obtuviesen el oportuno *feed-back* de los resultados producidos en anteriores ejercicios por los programas sujetos a seguimiento. Desde entonces las sucesivas Leyes de Presupuestos vienen indicando qué programas y actuaciones se someten al sistema en cada ejercicio presupuestario.

A la vista del tiempo transcurrido es, sin embargo, inevitable preguntarse hasta qué punto el alcance y los frutos del sistema están, en la práctica, a la altura de las expectativas con las que nació. A responder empíricamente a esta cuestión se ordena el presente artículo, que analiza las limitaciones del sistema tanto en cuanto a su ámbito de aplicación, como en cuanto a su utilidad para evaluar los resultados de los programas y a su capacidad de promover un nuevo estilo de gestión del gasto.

2. EL RESTRINGIDO ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL SISTEMA

Cuando continuando la reforma presupuestaria de mediados de los ochenta se decide facultar al Ministerio de Economía y Hacienda para que sienta las bases del establecimiento de un Sistema Normalizado de Seguimiento de Objetivos, se asume prudentemente que su extensión a los diversos programas de los PGE ha de efectuarse de forma progresiva. Una primera razón aducida para ello es la «desproporcionada» carga de trabajo que supondría el seguimiento generalizado de todos los programas presupuestarios (Fuentes, 1995a). Otra radica en la existencia de una cierta voluntad de «dar el tiempo necesario» para que se perfeccione la definición de los programas y se vayan remodelando los sistemas y hábitos de los centros gestores (Barco, 1996a). En última instancia hasta es posible que se dude de la propia viabilidad de extender el seguimiento de objetivos a la totalidad de los programas o, cuando menos, de que todos sean igualmente aptos para dicho propósito (Alcalde, 1994, p. 262).

El caso es que, en un principio, el ámbito de aplicación del nuevo sistema se circunscribe a ocho programas presupuestarios relacionados con la educación, las infraestructuras, la seguridad vial y la ex-

plotación de la circulación aérea, que se escogen supuestamente «por la facilidad para la definición de sus objetivos, el volumen de recursos empleados, su relevancia temporal y por la receptividad de sus gestores» (Barco, 1996a, p. 84). Pero tras este debut de 1989, el anunciado crecimiento «progresivo» del número de programas sujetos a seguimiento se revela más lento de lo que cabía esperar. A los cinco años de aplicación del sistema, y pese a alcanzar ya a 14 programas y 2 planes de actuación, el Tribunal de Cuentas se queja de que esos «programas de especial seguimiento, que se vienen repitiendo casi sin variación año tras año desde 1989, no han experimentado un aumento significativo ni en su número ni en la importancia de los créditos a ellos destinados respecto al total de los aprobados por las respectivas leyes de presupuestos anuales» (TCu, 1993). Dos años después el número de programas y actuaciones bajo seguimiento se eleva a 18, y desde la IGAE se insiste en que debería aumentar de cara al futuro (Fuentes, 1995b, p. 207). Pero lo cierto es que, como muestra el cuadro 1, que aparece en la página siguiente, la aplicación del sistema en el 2004 se limita a una escasa docena de programas y actuaciones relacionados con las infraestructuras, la investigación, la justicia e instituciones penitenciarias y la seguridad vial. Algo parecido ocurre en 2005, con la única salvedad destacable de sustituirse sendos programas de justicia e infraestructuras por otros dos de medioambiente y vivienda.

En cifras absolutas, las dotaciones iniciales de los programas y actuaciones sometidos a seguimiento especial fueron aumentando desde los 6.343 millones de euros a que equivalían en 1989, hasta los 20.471 millones en 1997. Tras sufrir una caída en 1998, atribuible como veremos a la exclusión de ciertos programas que hasta entonces eran objeto de seguimiento, se inicia un nuevo ascenso que llega a su cénit en 2002, con un importe de 23.020 millones de euros. Pero la desaparición en el 2003 de los programas sanitarios del INSALUD, al transferirse su gestión a las Comunidades Autónomas, provoca una nueva caída de casi diez mil millones de euros. Se llega así a la actual situación, en la que la cuantía sujeta a seguimiento (13.023 millones €) no dista ya tanto de aquellos 6.343 millones con que se estrenaba el sistema en 1989.

Si consideramos las tasas anuales de variación, es obvio que los mayores incrementos se producen en 1990 (44%), 1992 (24%) y 1997 (28%), como confirman también Cansino y Román (2002, 2003) con cifras agregadas de las liquidaciones presupuestarias de los correspondientes programas. El dato de 1990 se explica por la incorporación al sistema de cinco nuevos programas (Tribunales de Justicia,

CUADRO I. PROGRAMAS SOMETIDOS A SEGUIMIENTO ESPECIAL EN 2004 Y 2005

miles de euros

	Presupuesto inicial 2004	% s/ PGE	Presupuesto inicial 2005	% s/ PGE
– Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal.....	968.197	0,37	NO SUJETO	
– Seguridad Vial.....	582.289	0,22	614.259	0,22
– Centros e Instituciones Penitenciarias.....	685.942	0,26	745.381	0,27
– Atención a Inmigrantes y Refugiados.....	47.485	0,02	NO SUJETO (2)	
– Gestión e Infraestruct. de Recursos Hidráulicos	1.762.703	0,67	NO SUJETO	
– Infraestructura del Transporte Ferroviario.....	1.556.476	0,59	1.607.721	0,57
– Creación de Infraestructura de Carreteras.....	2.328.505	0,88	2.560.179	0,91
– Plan Nacional de Regadíos.....	166.577	0,06	172.519	0,06
– Investigación Científica.....	459.266	0,17	515.403	0,18
– Investigación y Desarrollo Tecnológico (1).....	2.193.453	0,83	2.621.499	0,94
– Acción a Favor de los Migrantes.....	NO SUJETO (2)		267.154	0,10
– Promoción, Administración y Ayudas para Rehabilitación y Acceso a Vivienda.....	NO SUJETO		814.012	0,29
– Protección y Mejora del Medio Natural.....	NO SUJETO		287.460	0,10
TOTAL SUJETO A SEGUIMIENTO (*).....	10.750.893	4,06	10.205.587	3,65
TOTAL PROGRAMAS DE LOS PGE.....	264.961.709		279.827.182	

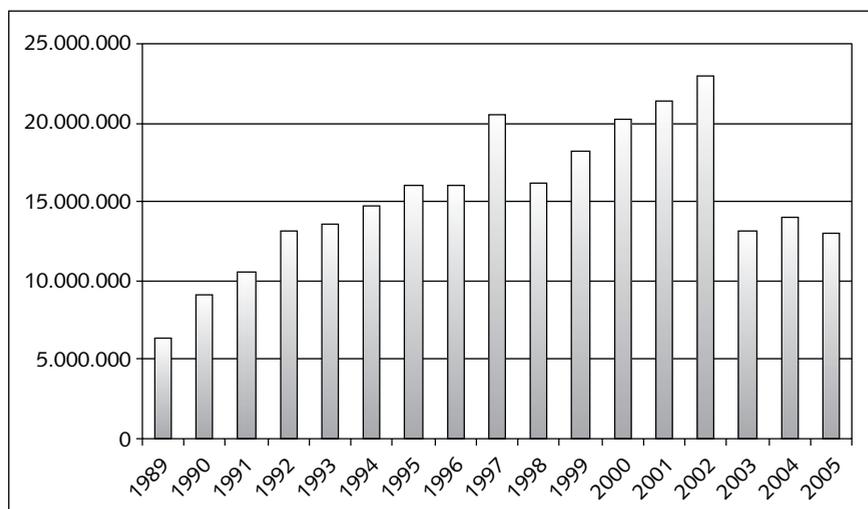
(1) En los PGE para 2005 pasa a ser el programa 467.C Investigación y Desarrollo Tecnológico-Industrial.

(2) Hasta 2004 la política inmigratoria se instrumenta a través de dos programas. El primero de ellos (313.H «Acción en Favor de los Migrantes») es un programa gestionado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que, en lo que respecta a la inmigración, se centra en la regulación y concesión de los permisos de trabajo, y la orientación y canalización de los flujos. El segundo, que aparece como 3133 «Atención a Inmigrantes y Refugiados» en el presupuesto del IMSERSO, tiene un cariz asistencial y forma parte del más amplio programa 313.K «Otros Servicios Sociales de la Seguridad Social», de los Presupuestos Generales del Estado. Hasta 2004 solo este segundo programa de «Atención a Inmigrantes y Refugiados» se somete a seguimiento, pero en 2005 las actuaciones asistenciales que lo componen pasan a integrarse en el programa general 231.B «Acción en Favor de los Migrantes», siendo en consecuencia este el que ahora se somete a seguimiento.

(*) A este total de los programas recogidos en el cuadro aún cabría añadir lo presupuestado para las actuaciones de los entes públicos Puertos del Estado, Autoridades Portuarias (920.830 miles de € en 2004 y 1.339.860 en 2005) y Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (2.306.958 miles de € en 2004 y 1.477.857 en 2005), también sujetos al sistema por el último párrafo de las DAs 1^{as} de las LPGEs para 2004 y 2005.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los PGE.

GRÁFICO I. DOTACIONES INICIALES DE LOS PROGRAMAS Y ACTUACIONES SOMETIDOS A SEGUIMIENTO ESPECIAL (MILES €)

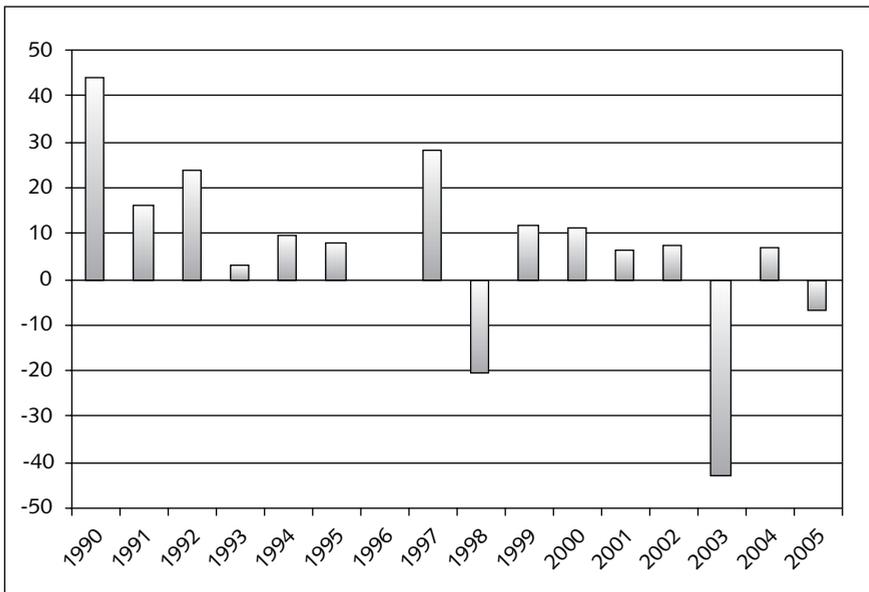


Infraestructura de Aeropuertos, Investigación Científica, Investigación Técnica, e Investigación y Desarrollo Tecnológico), y por el significativo aumento de las dotaciones de aquellos otros que ya se habían sometido a seguimiento en 1989. El alza de 1992 se debe a que los programas de Formación Profesional Ocupacional y Atención Primaria a la Salud, que entran por vez primera en el listado, suponen un volumen de recursos muy superior al de los programas de Infraestructura de Aeropuertos y Explotación del Sistema de Circulación Aérea, que salen del listado. El de 1997 es, en fin, enteramente imputable a la adición del programa de Atención Especializada del INSALUD, cuyas dotaciones equivalen por entonces a casi cinco mil millones de euros.

En el polo opuesto se encuentran las caídas del 21 y 43% registradas en 1998 y 2003, respectivamente. La primera es fruto de apartar del sistema los dos grandes programas educativos («Educación Infantil y Primaria» y «Enseñanza Secundaria, Formación Profesional y Escuelas Oficiales de Idiomas») y otros dos en la esfera del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales («Formación Profesional Ocupacional» y «Promoción de la Mujer»). La segunda se explica, como se ha dicho, por la desaparición de los cuantiosos programas «Atención Primaria de Salud, INSALUD, gestión directa» y «Atención Especializada, INSALUD, gestión directa», al transferirse la gestión sanitaria a las Comunidades Autónomas en todo el territorio nacional, salvo Ceuta y Melilla.

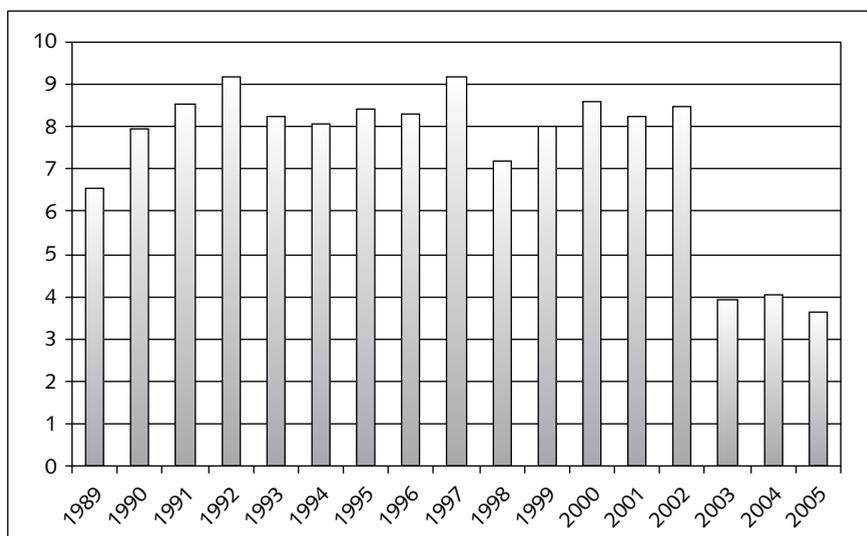
Como puede también apreciarse en el gráfico 2, la desequilibrada distribución temporal de esos grandes aumentos y disminuciones arroja, en el análisis por amplios periodos, una tasa anual media de crecimiento claramente positiva para 1990-1997 (16,5%), y en cambio una ligeramente negativa para el octenio 1998-2005 (-3,4%).

**GRÁFICO 2. TASAS DE VARIACIÓN
DEL TOTAL DE DOTACIONES INICIALES
SUJETO A SEGUIMIENTO (%)**



Pero, a nuestros efectos, más expresiva que la evolución en cifras absolutas del importe sujeto a seguimiento es, sin duda, la de su participación en el total consolidado de los Presupuestos Generales del Estado, que Barco (1996a) denomina *índice de cobertura*. Calculado sobre los créditos iniciales, dicho índice nunca ha alcanzado el 10%, y en los dos últimos años ni siquiera llega al 5%. A grandes rasgos cabría decir que, tras un primer trienio de cierto ascenso, *el montante presupuestario de los programas sujetos a seguimiento se estabiliza durante una década en torno al 8% de lo presupuestado para el conjunto de programas de los PGE, hasta que el traspaso de los servicios sanitarios lo reduce a la mitad* (gráfico 3). Para el conjunto de los años de vida del sistema el índice medio de cobertura ha sido del 7,5%.

GRÁFICO 3. ÍNDICE DE COBERTURA, EN RELACIÓN A LOS CRÉDITOS INICIALES CONSOLIDADOS DE LOS PGE (%)



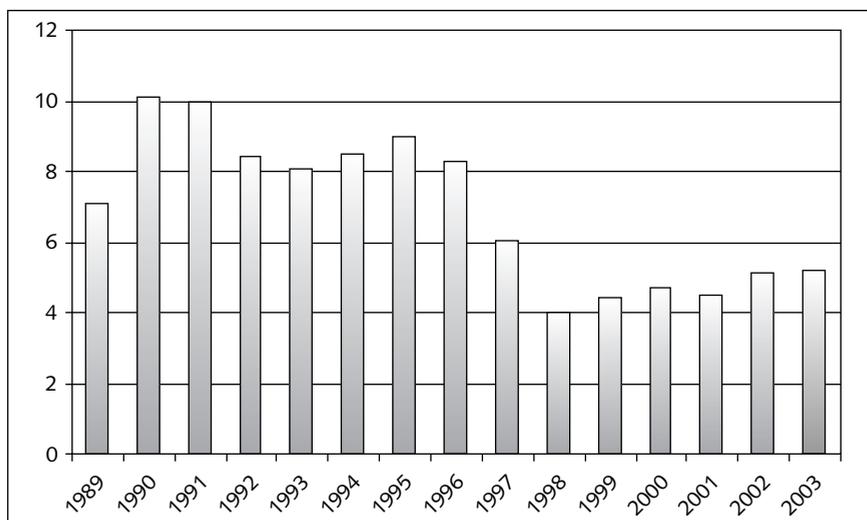
Las fluctuaciones más significativas se han debido primordialmente a cambios en la lista de programas incorporados al sistema, y, en segundo término, a diferencias entre la evolución presupuestaria de estos y la del conjunto de programas de los PGE. Así, de los tres mayores incrementos del índice de cobertura, producidos en 1990, 1997 y 1999, los dos primeros son claramente atribuibles a la incorporación de programas al sistema, mientras que el tercero responde a que los créditos de los programas bajo seguimiento crecieron ese año con mucha más fuerza que el total de los PGE. Algo que, por otra parte, ya había ocurrido en 1991 cuando la diferencia entre las tasas de crecimiento de los créditos de los programas seleccionados (16%), y la del total de los PGE (7,8%), elevó 0,6 puntos el índice de cobertura (un 7,6% respecto al nivel alcanzado en 1990). ¿Y qué decir de las mayores reducciones? Pues casi lo mismo porque de las registradas en 1993, 1998 y 2003 solo la primera sería imputable a una menor tasa de crecimiento de los créditos de los programas sujetos a seguimiento, correspondiendo las otras dos a cambios en el listado de dichos programas.

Lamentablemente, en términos de gasto realizado no es posible estimar el índice de cobertura sobre todo el ámbito de los PGE, puesto que no se dispone de una liquidación consolidada de estos y, como ha venido denunciando el Tribunal de Cuentas, aun «dentro de la

[antigua] CGE [Estado y OOAA] no se confecciona y, por tanto, no se rinde ningún estado o documento comprensivo de la ejecución de los programas por todos los entes que los gestionan, por lo que cuando participan más de uno en su gestión no se tiene información agregada de la ejecución de los programas de gasto tal y como se aprueban por el Parlamento en las LPGE de cada ejercicio» (TCu, 1996). Sin embargo, en ese ámbito más restringido de la antigua CGE al menos es posible obtener un índice de cobertura agregando las obligaciones reconocidas en los programas bajo seguimiento por cada uno de los entes que los gestionan, y dividiendo luego dicha suma entre la liquidación consolidada por funciones (que, para ese mismo ámbito del Estado y sus OOAA, también puede confeccionarse con la información disponible). Así lo ha hecho el propio Tribunal de Cuentas para el periodo 1993-1998, y nosotros mismos para los restantes ejercicios de vida del sistema de seguimiento (1989-1992 y 1999-2003), con la metodología expuesta en el Anexo II de nuestra tesis doctoral.

El resultado es que, como muestra el gráfico 4 (*infra*), el índice de cobertura es en los últimos años claramente menor que el existente al inicio del sistema. No solo no se ha producido esa «progresiva» extensión que se anunciaba, sino que, tras alcanzarse el 10% en 1990, la tendencia ha sido claramente «regresiva», situándose el promedio para el periodo 1989-2003 en un modesto 6,9%. Especialmente significativos son los años 1997 y 1998, que registran sendos descensos de dos puntos en el índice de cobertura. El primero se explica porque los programas bajo seguimiento en el ámbito Estado-OOAA presentan en 1997 una tasa de crecimiento de sus créditos (negativa) muy inferior a la del resto de los programas presupuestarios. Todo parece apuntar a la consabida «estrategia de utilizar los gastos de capital como una partida de ajuste ante las variaciones en el ritmo económico» (Rueda, 1997, p. 187), que, al prolongarse en el tiempo y acompañarse de «centrifugación» de inversiones, provoca una persistente flaqueza del índice de cobertura. En cuanto al descenso que este sufre en 1998, cabe reiterar que es fruto de apartar del sistema los programas 323.B Promoción de la Mujer, 324.A Formación Profesional Ocupacional, 422.A Educación Infantil y Primaria y 422.C Educación Secundaria, Formación Profesional y Escuelas Oficiales de Idiomas. Pero aunque los grandes programas educativos permaneciesen hoy en el sistema, su aportación al índice de cobertura sería mucho menor, dados los traspasos realizados a las Comunidades Autónomas en los años 1999 y 2000. Lo que nos recuerda que, como apuntaba Gutiérrez (1993, p. 312), uno de los factores que están restando eficacia al presupuesto por programas es el cada vez menor peso relativo de las actividades gestionadas directamente por el Estado.

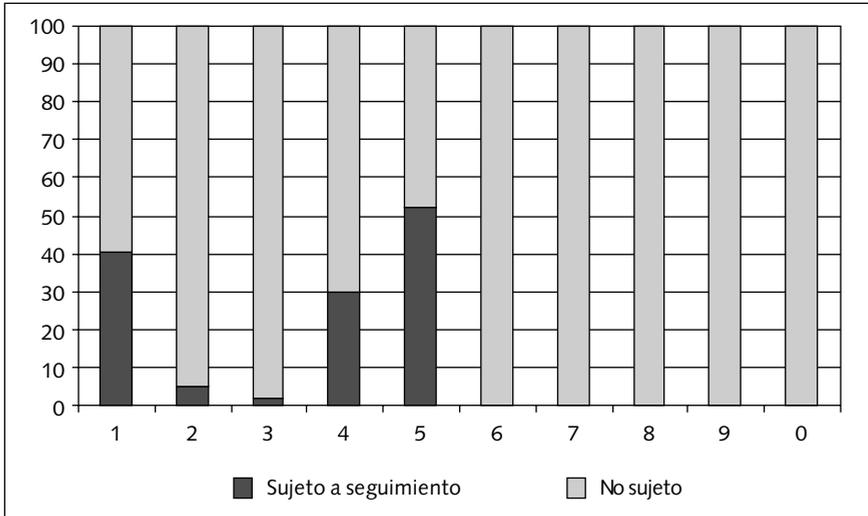
GRÁFICO 4. ÍNDICE DE COBERTURA RESPECTO A LAS OBLIGACIONES CONSOLIDADAS DEL ESTADO Y SUS OOAA (%)



Relacionada con esto se halla también la segunda de las debilidades relativas al ámbito de aplicación del sistema, que no es otra que su falta de representatividad de las diversas funciones y secciones en que se estructura el presupuesto. Como viene denunciando año tras año el Tribunal de Cuentas, «existen grupos de función de los que no se selecciona programa alguno para su especial seguimiento» (TCu, 1998). Concretamente, nunca ha sido objeto de seguimiento el gasto que el Estado y sus OOAA realizan con cargo a los grupos funcionales 6-7, y apenas ha pasado de simbólica la incidencia del sistema en los grupos 2 y 3 (gráfico 5). Otro tanto podría decirse respecto a la estructura orgánica del presupuesto, dada la alta concentración de programas de especial seguimiento en determinados órganos gestores que también ha denunciado el Tribunal de Cuentas en algunos ejercicios (TCu, 1994-1997).

Y es que, en efecto, a lo largo de la vida del sistema la casi totalidad de los créditos presupuestarios sujetos a seguimiento ha correspondido a programas de sanidad, infraestructuras, investigación y justicia. Que estos programas no son representativos del conjunto de los que integran los PGE lo demuestra la distinta evolución seguida por las dotaciones de unos y otros. Cosa distinta es que sí constituyan programas aptos para el seguimiento y control de resultados, dada su naturaleza productiva y el carácter hasta cierto punto medible de sus *outputs*.

**GRÁFICO 5. ÍNDICE MEDIO DE COBERTURA (1989-2003)
RESPECTO A LAS OBLIGACIONES DE CADA GRUPO
FUNCIONAL (ESTADO-OOAA) (%)**



3. LIMITADA UTILIDAD PARA EVALUAR LOS RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS

Un segundo orden de limitaciones del sistema es el que afecta a su utilidad de cara a alcanzar conclusiones sobre la eficacia y eficiencia de los programas de gasto. Al respecto ha de indicarse, en primer lugar, que *las deficiencias en la aplicación práctica del sistema han venido produciéndose ya a un nivel tan básico como es el del cumplimiento de las obligaciones de presentación formal de la información por los gestores de los programas*. El Tribunal de Cuentas no ha dejado de manifestar, en tal sentido, que la falta de presentación en plazo o el carácter insuficiente e incompleto de la información facilitada en el Informe de Gestión y Balance de Resultados, le impiden emitir opinión sobre todos o parte de los siguientes aspectos: grado de realización de los objetivos, costes en que se ha incurrido, desviaciones físicas y financieras, y causas de estas, distinguiendo entre exógenas y endógenas a la gestión (TCu, 1994-1998). En los últimos cuatro ejercicios fiscalizados por la institución, la «falta de presentación absoluta en plazo de toda o parte de la documentación» exigida por la normativa reguladora del sistema alcanzó, en promedio, al 53% de los programas y actuaciones sujetos a seguimiento. Tampoco se remitieron nunca al TCu ni la *Memoria* justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos ni la *Memoria* demostrativa del grado en que se hayan cumplido los ob-

jetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y el coste de estos, que exigía el artículo 134 TRLGP.

Pero sin duda el aspecto más ampliamente denunciado, tanto desde las propias instancias oficiales (Barco, 1996b; TCu, 1993-1998) como por parte de la literatura especializada (Zapico, 1991, 2003a; Piña, 1998; Cansino y Román, 2003), vienen siendo las *deficiencias en la formulación de objetivos e indicadores*, solo parcialmente corregidas con el rodaje del sistema. ¿Cuál es, a día de hoy, la situación al respecto? ¿Qué puede decirse, *Memorias* en mano, de la calidad de los objetivos e indicadores de los programas sometidos a seguimiento especial? Consideremos para empezar un típico programa de inversión como es el **513.D. «CREACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE CARRETERAS»**, que viene siendo objeto de seguimiento desde que se creó el sistema y pertenece al Grupo Funcional con mayor índice de cobertura (*cf.* gráfico 5). En la *Memoria de objetivos de los PGE para 2004* se afirma textualmente que dicho programa «tiene como finalidad esencial la ejecución de las obras necesarias para incrementar la oferta viaria al ritmo que lo exija la demanda de tráfico, que depende tanto del crecimiento del parque de vehículos como de la evolución tecnológica de la industria del automóvil». Y acto seguido se añade que tal finalidad, de obvio carácter permanente, «se manifiesta particularmente en la necesidad de incrementar la fluidez del tráfico con reducción en los tiempos de recorrido, elevar el grado de seguridad y aumentar la comodidad de los usuarios». Sin embargo, a la hora de formular y operativizar los **objetivos del programa**, todo se reduce a la construcción en sí de carreteras, autovías y accesos a núcleos urbanos, medida por el número de actuaciones o de km, y por la inversión realizada (*vid.* cuadros 2-4). Se ignora así que, bajo la filosofía del PPBS, para valorar un programa de carreteras «no basta preguntar cuántos kilómetros de asfalto se han construido, sino qué es lo que el programa produce en términos de viajes y desplazamientos más seguros y menos congestionados: cuántas horas de viaje se ahorran y cuántos accidentes de tránsito se impiden» (Schultze, 1968, pp. 151-152). De lo contrario, es decir, si se considera «como objetivo final del programa de carreteras el tendido de un determinado número de kilómetros de asfalto será imposible comparar la efectividad de las distintas inversiones» (Schultze, 1968, p. 150). De donde hemos de concluir que, sin perjuicio de que haya ganado en homogeneidad, sistemática y conexión con los créditos presupuestarios (Sánchez, 1990), el cuadro de indicadores del programa 513.D sigue pecando de las mismas limitaciones de alcance que observara Zapico en el de 1987, al no incorporar en ningún caso «factores como, por ejemplo, la evolución de la demanda de tráfico (crecimiento del parque móvil) como punto de

referencia esencial para estimar la fluidez del tráfico» (Zapico, 1989, p. 117).

**CUADROS 2-4. OBJETIVOS E INDICADORES
DEL PROGRAMA 513.D «CREACIÓN
DE INFRAESTRUCTURA DE CARRETERAS»
PARA EL EJERCICIO 2004**

OBJETIVO 1. Construcción de autovías

INDICADORES	MAGNITUD	Realizado 2002	Presupuestado	
			2003	2004
1. Actuaciones a iniciar	Km	342	346	349
2. Coste total	Miles euros	2.218.089,33	2.144.758,59	2.229.021,75
3. Inversión anual	Miles euros	121.307,73	176.355,59	185.119,79
4. Actuaciones en curso	Km	300	541	580
5. Coste total	Miles euros	2.598.882,27	4.474.033,80	4.645.637,33
6. Inversión anual	Miles euros	549.566,93	972.512,86	1.009.814,01
7. Actuaciones a terminar	Km	243	585	592
8. Coste total	Miles euros	817.605,62	2.658.377,50	2.760.340,74
9. Inversión anual	Miles euros	660.993,37	217.986,96	226.347,95
COSTE TOTAL DEL OBJETIVO	Miles euros	5.734.557,22	9.277.169,80	9.634.999,82
INVERSIÓN ANUAL DEL OBJETIVO	Miles euros	1.331.868,03	1.366.855,41	1.421.281,75

OBJETIVO 2. Construcción de nuevas carreteras

INDICADORES	MAGNITUD	Realizado 2002	Presupuestado	
			2003	2004
1. Actuaciones a iniciar	Km	278	146	152
2. Coste total	Miles euros	629.824,00	317.012,27	335.671,41
3. Inversión anual	Miles euros	77.363,48	65.700,82	74.720,80
4. Actuaciones en curso	Km	136	299	310
5. Coste total	Miles euros	618.043,69	1.298.163,50	1.347.955,12
6. Inversión anual	Miles euros	104.365,68	245.373,03	254.784,42
7. Actuaciones a terminar	Km	161	49	53
8. Coste total	Miles euros	408.787,02	119.446,90	124.028,34
9. Inversión anual	Miles euros	178.412,95	51.362,17	53.332,19
COSTE TOTAL DEL OBJETIVO	Miles euros	1.656.654,71	1.734.622,60	1.807.654,87
INVERSIÓN ANUAL DEL OBJETIVO	Miles euros	360.142,11	362.436,02	382.837,41

OBJETIVO 3. Actuaciones en el medio urbano

INDICADORES	MAGNITUD	Realizado 2002	Presupuestado	
			2003	2004
1. Actuaciones a iniciar	Unidades	20	34	349
2. Coste total	Miles euros	416.472,62	519.835,39	2.229.021,75
3. Inversión anual	Miles euros	41.667,69	133.106,61	185.119,79
4. Actuaciones en curso	Unidades	12	14	580
5. Coste total	Miles euros	625.681,02	567.419,00	4.645.637,33
6. Inversión anual	Miles euros	98.292,11	141.854,75	1.009.814,01
7. Actuaciones a terminar	Unidades	17	20	592
8. Coste total	Miles euros	597.245,25	201.652,36	2.760.340,74
9. Inversión anual	Miles euros	224.474,06	50.413,09	226.347,95
COSTE TOTAL DEL OBJETIVO	Miles euros	1.639.398,89	1.288.906,70	1.338.343,33
INVERSIÓN ANUAL DEL OBJETIVO	Miles euros	364.433,86	325.374,45	337.854,33

En realidad, cuando se introdujeron los actuales tres objetivos no se hizo más que presentar como tales lo que eran los programas de actuación del I Plan General de Carreteras –salvo el de «Reparación y conservación» (RECO), cuyo homólogo presupuestario era el programa 513.E «Conservación y explotación de carreteras–. De este modo, el programa de «Autovías» se convirtió en objetivo 1, el de «Acondicionamiento de la red» (ARCE) en objetivo 2, y el de «Actuaciones en medio urbano y accesos a puertos y aeropuertos de interés general» (ACTUR) en objetivo 3, sin que la *Memoria* contemplase un mayor detalle por subprogramas o por objetivos más concretos (TCu, 1997b).

En cuanto a los *indicadores físicos*, el propio Tribunal de Cuentas se ha mostrado en desacuerdo con la validez de los parámetros «kilómetro a iniciar» y «kilómetro en ejecución» para medir el cumplimiento de objetivos, y ha considerado claramente preferible el indicador «kilómetro puesto en servicio» al «kilómetro a terminar» que figura en la *Memoria*, por entender que, «a pesar de su aparente similitud, el primero de ellos supone un estadio posterior, al incorporar la entrega al uso o servicio público» (TCu, 1997b). También cabe hacer extensiva a las «actuaciones a iniciar/en curso/a terminar» del objetivo 3 la crítica que el Tribunal realiza a los objetivos e indicadores del programa ACTUR, que no es otra que la falta de cuantificación de los kilómetros sobre los que se va a actuar (TCu, 1997b). En último extremo, el problema seguramente radica en que no se está aplicando lo propuesto en la guía de la IGAE (1997, p. 146) para

aquellos casos en que al final del ejercicio existan unidades de producto o servicio en ejecución, a saber, la definición de «*unidades equivalentes*», que en el caso de construcción de carreteras permitiría emplear como indicador el «número de kilómetros equivalentes realizados en ese ejercicio». Aunque es verdad que el seguimiento en términos de «unidades a iniciar, en curso y a terminar durante el ejercicio» se acomoda a la norma 2.2.e1) de la OM de 14 de julio de 1992, que precisa cómo se ha de informar de lo aportado por cada proyecto de inversión a los objetivos del programa, no parece que las cifras presentadas globalmente para este en las *Memorias* de objetivos midan siquiera correctamente el nivel de ejecución¹.

Lo peor es que tampoco puede recurrirse a los **indicadores financieros** para determinar la desviación *acumulada* en el avance físico del proyecto, al no presentarse en la *Memoria* tales indicadores con la misma desagregación establecida para los «estados previsionales» a elaborar por el órgano gestor del programa. Concretamente, la no inclusión en la *Memoria* de objetivos de las cifras de inversión acumulada impide conocer los avances físico y económico del programa 513.D, entendidos como medias ponderadas de los respectivos avances de todos los proyectos que lo integran²:

$$AFMe = \frac{\Sigma AF_p CTA_p}{\Sigma CTA_p} \quad [1]$$

$AFMe$ = Avance físico medio.

AF_p = Avance físico del proyecto P.

CTA_p = Coste total actualizado del proyecto P.

$$AEMe = \frac{\Sigma AE_p CTI_p}{\Sigma CTI_p} \quad [2]$$

¹ Resulta cuando menos extraño que en los dos últimos ejercicios para los que se dispone de datos (2002 y 2003) todas las cifras que muestran el nivel de realización de los indicadores físicos coincidan con las inicialmente presupuestadas, como si no hubiera habido desviación alguna. Es posible que las cifras de realización de 2003, consignadas en la *Memoria de objetivos de los PGE para 2005*, sean en realidad las presupuestadas para aquel ejercicio, dado que también los indicadores financieros de realización «coste total» e «inversión anual» reproducen los importes presupuestados. Pero lo del año 2002 es más difícil de explicar.

² Adaptamos las fórmulas que recoge CANSINO (2000, p. 179), designando de manera más intuitiva las variables y añadiendo el signo Σ en el denominador de la primera expresión, que imaginamos que él omite por errata.

$AEMe$ = Avance económico medio.

AE_p = Avance económico del proyecto P.

CTI_p = Coste total inicial del proyecto P.

Donde, como explica Fuentes (1999, p. 623), el *avance físico del proyecto* (AF_p) se define como el porcentaje que la inversión acumulada representa respecto al coste total actualizado de dicho proyecto, mientras que el *avance económico del proyecto* (AE_p) es el porcentaje que la inversión realizada hasta el final del ejercicio representa respecto al coste total inicial del proyecto. Dado que el primero de ambos indicadores establece una relación entre recursos utilizados y recursos totales previstos, viene a ser una medida financiera del grado efectivo de avance del proyecto, que nunca puede superar el 100%. El avance económico, en cambio, dado que representa los recursos empleados sobre las previsiones iniciales, sí puede superar el 100% como ocurre en el siguiente ejemplo:

CUADRO 5. AVANCES FÍSICO Y ECONÓMICO DE UN PROYECTO DE INVERSIÓN

Sea un proyecto que se inicia en el año 1, cuyo coste inicial se eleva a 10.000 unidades y cuya realización anual y acumulada está prevista como sigue:

Año	Inversión	Porcentaje parcial	Porcentaje acumulado
1	1.000	10	10
2	3.000	30	40
3	4.000	40	80
4	2.000	20	100

Al final del año 3 el coste actualizado del proyecto es de 15.000 unidades. El coste de lo realizado hasta ese momento asciende a 11.250 unidades. Con lo cual:

$$AF_p = (IAC_p / CTA_p) \cdot 100 = (11.250 / 15.000) \cdot 100 = 75\%$$

$$AE_p = (IAC_p / CTI_p) \cdot 100 = (11.250 / 10.000) \cdot 100 = 112,5\%$$

El grado de avance físico del proyecto es un poco inferior al previsto, lo que indica que la realización del proyecto acumula un ligero retraso respecto a la previsión inicial. En cambio el grado de avance económico supera el 100%, lo que significa que los recursos empleados para realizar esas tres cuartas partes del proyecto sobrepasan ya (en un 12%) a los recursos inicialmente previstos para la realización de toda la obra.

Podrá sin duda decirse que, con los datos de la *Memoria* de objetivos, cabe teóricamente determinar la desviación en el avance físico anual del programa. Primero se calcula lo que representa la inversión del periodo en porcentaje sobre el coste actualizado de los objetivos del programa. Luego se determina hasta qué punto dicho porcentaje es menor en las magnitudes realizadas que en las presupuestadas, lo que revela en qué medida el avance físico del ejercicio está por debajo de lo previsto. Pero toda la credibilidad de este indicador descansa en la correcta estimación del componente futuro del coste actualizado: si hacemos que la desviación porcentual anual del coste actualizado sea de igual magnitud que la registrada en la inversión anual, el avance físico del ejercicio será justo el previsto³. Bastaría a buen seguro comparar, como hizo la IGAE en 1994, el anexo de inversiones con los proyectos realmente ejecutados en el ejercicio para poner en entredicho el avance físico anual que reflejan las *Memorias* de objetivos (TCu, 1994). Sin olvidar que en estas tampoco se asignan a objetivos los capítulos de gasto distintos del 6, ni los artículos 62 y 64, todo lo cual representa un 7,8% del presupuesto del programa para 2004.

Volvamos ahora nuestra atención hacia el segundo ámbito funcional con mayor cobertura del sistema de seguimiento, que no es otro que el de Justicia, al que perteneció hasta 2000 el programa «Centros e Instituciones Penitenciarias». Incorporado al sistema de seguimiento en 1994, dicho programa se mantuvo en él tras su paso a la función 22 (Seguridad y protección civil), donde permaneció hasta 2004 como programa **222.E. «CENTROS E INSTITUCIONES PENITENCIARIAS»**.

Como en otros muchos casos, la conceptualización de los objetivos del programa no hace más que reproducir «las grandes líneas de acción marcadas por la Constitución y/o la Ley correspondiente» (Zapico, 1989, p. 110). La propia frase con que se abre la «descripción» del programa no puede ser más elocuente: «La Ley Orgánica General Penitenciaria establece, en cumplimiento del artículo 25.2 de la Constitución Española, que las instituciones penitenciarias tienen como fin primordial la reeducación y reinserción social de los sentenciados a

³ Por ejemplo, en el objetivo 1 «Construcción de autovías» se presupuestó para 2002 una inversión anual de 1.270.862,94 miles €, que, sobre el coste total de 5.471.890,67 miles €, venía a representar un avance físico anual del 23,2%. Al término del ejercicio resultó que la inversión anual realizada fue un 4,8% mayor de lo previsto, situándose en 1.331.868,03 miles €. Pero «curiosamente», a esa misma fecha, el coste total estimado también resultó ser un 4,8% mayor de lo previsto, situándose en 5.734.557,22 miles €. De manera que el avance físico de 2002 habría sido justo el previsto: $(1.331.868,03 / 5.734.557,22) \cdot 100 = 23,2\%$.

CUADROS 6-7. OBJETIVOS E INDICADORES DEL PROGRAMA 222.E «CENTROS E INSTITUCIONES PENITENCIARIAS» PARA EL EJERCICIO 2004

OBJETIVO 1. Reeducción y reinserción social de presos

INDICADORES	MAGNITUD	Realizado 2002	Presupuestado	
			2003	2004
1. Clasificaciones de grado/ total penados	%	97,86	96,00	89,05
2. Penados en 3 ^{er} grado/total penados	%	12,03	12,00	13,00
3. Penados que cumplen en Unidades Dependientes	Número	153	160	150
4. Penados en Unidades Dependientes/ total penados	%	0,46	0,45	0,39
5. Penados en tratamiento extrapenitenciario/total penados	%	2,86	2,68	2,32
6. Permisos concedidos	Número	67.417	64.000	68.000
7. Permisos concedidos/total penados	Proporción	2,01	1,80	1,76
8. Salidas programadas/total penados	%	20,89	21,13	21,94
9. Total internos/Personal reeducación y reinserción	Proporción	19,07	18,87	21,30
10. Número internos bajo control telemático	Número	265	390	400

OBJETIVO 2. Retención y custodia

INDICADORES	MAGNITUD	Realizado 2002	Presupuestado	
			2003	2004
1. Total internos/personal total	Proporción	2,17	2,47	2,43
2. Total internos/personal área sanidad	Proporción	26,78	30,95	29,79
3. Internos tratados con antirretrovirales	Número	3.084	3.350	3.300
4. Cursos de formación inicial	Nº asistentes	563	564	768
5. Cursos de promoción	Nº asistentes	0	0	3.050
6. Cursos relacionados con la carrera administrativa	Nº asistentes	850	948	2.590
7. Adecuación internos/plazas	Proporción	1,24	1,46	1,43
8. Total internos/personal de retención custodia	Proporción	2,73	3,11	3,05
9. Internos tratados con metadona	Número	8.800	8.900	8.900

penas y medidas privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados.» Respecto al primero de ambos objetivos, sigue sin aparecer en la documentación presupuestaria la evolución de la población reclusa en cuanto a *reincidencias*, que de hecho se conoce por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, y que según Zapico constituiría una medida claramente útil para el seguimiento del impacto de un programa de reinserción social:

«Si lo fundamental es conseguir la reinserción, los indicadores deberán recoger de alguna forma cuántos de esos presidiarios que pasaron por los [Centros e Instituciones Penitenciarias] vuelven a incidir en la delincuencia, o incluso el tiempo que tardan en reincidir. Solo disponiendo de esa información se podrá evaluar la verdadera eficacia del programa» (Zapico, 1989, p. 116).

Aunque la evolución de tales indicadores externos esté en buena medida más allá de la esfera de influencia directa de la administración penitenciaria, es obvia su relevancia para medir el resultado final del programa, como corrobora la propia incorporación de indicadores de esta naturaleza a la documentación presupuestaria de algunos de los países más avanzados en gestión pública⁴. En contraste con ello, los indicadores del programa 222.E asociados al objetivo de reeducación y reinserción social vienen a corresponderse con lo que la propia *Memoria* considera las «actividades» articuladas en torno a dicho objetivo⁵. Ni siquiera se contemplan algunos indicadores de impacto inmediato directamente ligados a tales actividades, que figuran en los *Informes anuales* de la administración penitenciaria, como el deno-

⁴ En el Reino Unido, por ejemplo, la persecución de los objetivos del sistema de justicia criminal ha de realizarse alcanzando y manteniendo, entre otros estándares, el de «asegurar que no haya deterioro en los niveles de reincidencia para delincuentes juveniles, para adultos condenados a prisión y para adultos condenados a trabajos en beneficio de la comunidad» (UKHMT, 2004, p. 47). En Nueva Zelanda el progreso hacia el objetivo de reducir la recaída en el delito se valora a través de dos medidas, el índice de reincidencia (IR) y el cociente de rehabilitación (CR), el primero de los cuales «mide la eficacia del Departamento en la reducción de la reincidencia como un todo, mientras que el CR mide la capacidad de reducir la reincidencia de una intervención específica» (NZDC, 2004, p. 32). Este último viene además a aproximarse a la evaluación experimental de un programa, al implicar «una comparación entre un grupo que recibe la intervención (grupo bajo tratamiento) y un grupo que tenga un riesgo de reincidencia similar, pero no reciba tal intervención (grupo de control)» (NZDC, 2004, p. 33).

⁵ A la actividad de clasificación de los penados se refieren los dos primeros indicadores; a la de concesión de permisos de salida, el sexto y séptimo; a la de desarrollo de programas de tratamiento e intervención específicos, el tercero, cuarto, quinto y octavo, y a la de potenciación del programa de controles telemáticos, el décimo. Fuera queda solo el indicador «total internos/personal reeducación y reinserción», que podría considerarse más un indicador de recursos que de resultados del programa.

minado «índice de no reingresos» (DGIP, 2002, pp. 34, 60-64). Con todo, lo más criticable de los indicadores del objetivo 1 seguramente sea que en vez de diseñarse y presentarse como auténticos *targets*, parecen meros datos estadísticos (cuya fiabilidad habría de examinarse) proyectados al ejercicio en cuestión. Resulta en tal sentido revelador que para más de la mitad de ellos se fije como objetivo en 2004 un nivel peor que el realizado en 2002, y que todas las ratios se calculen sobre el «total penados», en lugar de hacerlo solo sobre aquellos penados idealmente a cubrir por la actividad de que se trate.

En cuanto al segundo objetivo del programa, cabe de entrada criticar que su formulación no precise los atributos básicos que ha de reunir esa «retención y custodia» de detenidos, presos y penados. Porque como hace ver Logan (1993), incluso si el papel de las instituciones penitenciarias se identifica con administrar el confinamiento (más que con producir unas determinadas consecuencias), no se trata de hacerlo de cualquier forma sino de una manera competente, justa y eficiente. Algo que también en este caso se acoge en la documentación presupuestaria de otros países, entre los que se encuentran los propios Estados Unidos⁶. Échase en falta además indicadores relativos a aspectos de tanta relevancia como el volumen de quejas, o como el número de fugas, suicidios y agresiones en prisión, que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias acostumbra a incluir en sus *Informes anuales* bajo el críptico rótulo de «incidentes regimentales». Una exclusión que de nuevo choca con las prácticas de otros países, como el Reino Unido, donde se exige «el mantenimiento de la baja tasa actual de escapes de prisioneros» (UKHMT, 2004, p. 47), o Nueva Zelanda, donde se incorporan como indicadores de calidad del *output* las cifras anuales de fugas, no reingresos y otros escapes (NZDC, 2004, pp. 65, 69-73), o los EEUU, donde se toma el «número de escapes de prisiones seguras» como una de las medidas clave del rendimiento del programa de prisiones (USOMB, 2003, p. 177). En realidad, lo que ofrece nuestra *Memoria* de programas para operativizar el objetivo de «retención y custodia» viene a ser una batería de indicadores sesgados hacia el proceso y de cariz más bien estadístico en su presentación. Casi la mitad constituyen indicadores de recursos, que relacionan las cifras de «plazas», «personal total», «personal área sanidad» y «personal de retención y custodia» con el número de internos. La potencial utilidad que, pese a ello,

⁶ *Cfr.* USDJ (2004, pp. I-28, I-30), donde se establece como objetivos los de «facilitar el confinamiento saludable, seguro y humano de las personas detenidas en espera de juicio, sentencia o procedimientos de inmigración», y «mantener y dirigir el sistema federal de prisiones de una manera saludable, segura, humana y eficiente».

tienen para evaluar ciertas dimensiones del servicio se echa a perder por la falta de auténticos estándares con los que confrontar sus proyecciones y realizaciones anuales⁷.

Aunque por razones de espacio no lo reproduzcamos aquí, un examen más superficial de la documentación de otros programas sujetos a seguimiento (142.A, 222.B, 513.A, 542.E) confirma las anteriores impresiones. En definitiva, puede afirmarse que los objetivos e indicadores de los programas bajo seguimiento parecen haber ganado en homogeneidad y sistemática, pero no dejan de constituir indicadores de limitado alcance y calidad desigual, que no reflejan sino muy parcialmente el *output*: ni tenemos las amplias medidas de impacto que caracterizarían al presupuesto por programas, ni el doble nivel de medidas e incentivos que distingue a los presupuestos basados en el rendimiento de los años noventa (Andrews y Hill, 2003).

Un problema conexo con el de los indicadores de realización es el de la *falta de sistemas de contabilidad analítica* en los organismos gestores de los programas, «pese a la reiterada demanda de los interventores delegados que elaboran los informes [de Control Financiero de Programas]» (TCu, 1998). Como es sabido, tras los fallidos intentos de implantación generalizada del modelo de contabilidad analítica contenido en el Grupo 9 del Plan Contable Público de 1981, se optó por una estrategia más selectiva y centrada en la administración institucional. De aquí surgió el denominado Proyecto CANOA, dirigido a implantar una Contabilidad Analítica Normalizada para Organismos Autónomos (IGAE, 1994), entre cuyos iniciales participantes se encontraban algunos de los actuales gestores de programas sujetos a seguimiento. Es el caso de la Jefatura Central de Tráfico, que desde 2002 asume en exclusiva la gestión del programa 222.B «Seguridad Vial», y del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, que gestiona una pequeña parte del programa 542.E «Investigación y Desarrollo Tecnológico», y de las Confede-

⁷ La «adecuación internos/ plazas», por ejemplo, puede ser útil para saber en qué medida es aceptable el actual nivel de «densidad social» de los Centros penitenciarios; pero para ello habría que conocer cuál es el número adecuado de internos por plaza funcional, dado un porcentaje de celdas vacías igual al actual.

Por lo que respecta a la tripleta de cursos («de formación inicial», «de promoción» y «relacionados con la carrera administrativa»), resulta criticable que se valoren solo por el número de asistentes, sin revelar la calidad de la formación impartida, ni aclarar siquiera si cada asistente lo es a la totalidad del curso, ni ponderar los cursos por el número de horas, ni ponerlos en relación con las necesidades existentes. Un defecto, este último, al que tampoco permanecen ajenas las cifras de internos tratados con metadona (indicador 9) y con antirretrovirales (indicador 3), cuya eficacia terapéutica carece, por lo demás, de reflejo alguno en los indicadores del programa.

raciones Hidrográficas, que participan en la gestión del programa 512.A «Gestión e Infraestructura de Recursos Hidráulicos». Pero la puesta en práctica del proyecto parece haber ido más lenta de lo previsto. Aunque ya en 1995 se habían llevado a cabo algunas experiencias piloto, que habían permitido la determinación manual de los costes de los correspondientes Organismos Autónomos (Fuentes, 1996), no fue hasta el segundo trimestre de 2003 cuando se implantó la primera versión definitiva de la aplicación CANOA en el Instituto Nacional de Meteorología (Díaz, 2004). En el mes de julio de ese mismo año se hizo lo propio en el Parque Móvil del Estado y en el Instituto Nacional de Estadística, y se preveía que a principios de noviembre le llegaría el turno a MUFACE, a cuyos efectos se estaba revisando y ampliando su modelo de personalización de costes (Díaz, 2004). De todo lo cual cabe inferir que, en el ámbito del Estado y sus OOAA, la gran mayoría del gasto de los programas bajo seguimiento se gestiona aún sin el apoyo de una contabilidad analítica.

4. ESCASA CAPACIDAD DE PROMOVER UN NUEVO ESTILO DE GESTIÓN DEL GASTO

Aunque con la introducción del Sistema de Seguimiento y Control Financiero de Programas y la simultánea creación de las Comisiones Funcionales del Gasto Público y las Comisiones de Análisis de Programas se producía un prometedor desplazamiento del *formato* al *proceso* presupuestario en nuestra reforma del presupuesto (Zapico, 1991), lo cierto es que a día de hoy sigue siendo un hecho generalmente aceptado que esta ha tenido un limitado impacto en los estilos de gestión del gasto público.

A nivel de centros gestores, todo parece indicar que perviven muchos de los elementos propios de una gestión presupuestaria tradicional. El interés en el presupuesto es formalista y reactivo, el valor del presupuesto para la toma de decisiones es bastante limitado, y la enorme divergencia que a menudo hay entre los resultados responsabilidad del gestor y los términos que justifican la asignación de recursos, dificulta el desarrollo de una gestión por resultados que venga a superar la tradicional tendencia al agotamiento del crédito (Barco, 1996b; Zapico, 2003a). Es cierto que en algunas entidades públicas se ha experimentado últimamente un significativo desarrollo de los sistemas de gestión por objetivos. Es el caso de AENA, por ejemplo, donde se ha establecido un sistema articulado en planes estratégicos cuatrienales, planes operativos anuales y, desde 1999, un «cuadro de mando integral» para el seguimiento y control de la ges-

tión (Villalón, 2004). Pero la mayoría de los centros gestores acusan el consabido divorcio entre el modelo formal de presentación del presupuesto (por programas) y el modelo real de ejecución (administrativo más o menos puro), cuya mayor muestra sea acaso el que las cuantiosas modificaciones presupuestarias efectuadas a lo largo del año vayan «siempre acompañadas de la frase ritual: “no inciden en la consecución de los objetivos”, lo que implica que nunca, a lo largo del año y por cuantiosas que sean, van a producir el reajuste de los objetivos que en el año se pretendían conseguir» (Fuentes, 1995a, p. 112). Aunque en la actualidad esté creciendo el número de ministerios con sus propios departamentos de auditoría interna y florezcan por doquier las evaluaciones, lo cierto es que: *i*) sigue sin realizarse por las oficinas presupuestarias la evaluación de los programas de gasto que legalmente se les encomienda, e *ii*) las negociaciones de los ministerios de gasto con Hacienda, a través de las cuales se determina principalmente la asignación de recursos, siguen centrándose en los fondos adicionales demandados en torno a la base del presupuesto anterior (Zapico, 2003a). Una nota, esta última, que nos pone en relación con el fuerte componente tradicional que también mantiene, todavía, la gestión del gasto en las instancias centrales. Las negociaciones de las Comisiones de Análisis de Programas son de hecho reuniones bilaterales entre la Dirección General de Presupuestos y los departamentos de gasto (Zapico, 2003a). Y al menos hasta 1996 se reconocía, desde dentro de la propia IGAE, que factores como la ausencia de una gestión por objetivos en los centros gestores, la deficiente calidad de los objetivos e indicadores, las inconsistencias del procedimiento de presupuestación o la carencia de adecuados sistemas de información reducen claramente la funcionalidad de dichas Comisiones, generándose en la práctica «una serie de rigideces que aproximan el procedimiento de asignación de recursos a los mecanismos tradicionales del presupuesto administrativo frente a las tendencias modernas de asignación por objetivos» (Barco, 1996b, pp. 180-181).

La capacidad del Sistema Normalizado de Seguimiento de Objetivos y el Control Financiero de Programas para remover estas inercias parece haber sido muy limitada. Sus promotores destacan las teóricas virtualidades del sistema, y hablan genéricamente de una «progresiva mentalización» de los órganos gestores en cuanto al seguimiento de objetivos, y del «gran esfuerzo» que muchos de ellos están haciendo en el desarrollo de la planificación estratégica y operativa (Barco, 1996b). Pero no parece haber ninguna evidencia sólida de que el sistema de seguimiento haya tenido un impacto significativo en los estilos de gestión del gasto, más allá de la integración de algunos sistemas preexistentes y de una cierta mejora de la informa-

ción suministrada por los gestores. «Un propósito primordial de este esfuerzo de seguimiento y evaluación selectivos de los programas presupuestarios por la Intervención General es proporcionar información útil para la reasignación de recursos. Sin embargo, esto ha probado ser más difícil en la práctica de lo esperado. Aunque la integración entre las funciones de control/evaluación y las funciones presupuestarias ha mejorado, no está aún consolidada. Los funcionarios de la Intervención General participan en reuniones con la Dirección General de Presupuestos durante la formulación del presupuesto, pero los informes de auditoría no proporcionan información relevante para las negociaciones presupuestarias. (...) Hablando en general, la formulación del presupuesto se basa esencialmente en una toma de decisiones marginales y un seguimiento de las prioridades y directrices del gobierno. (...) Las cifras del presupuesto se estiman de acuerdo con la base del presupuesto anterior» (Zapico, 2003a, p. 9).

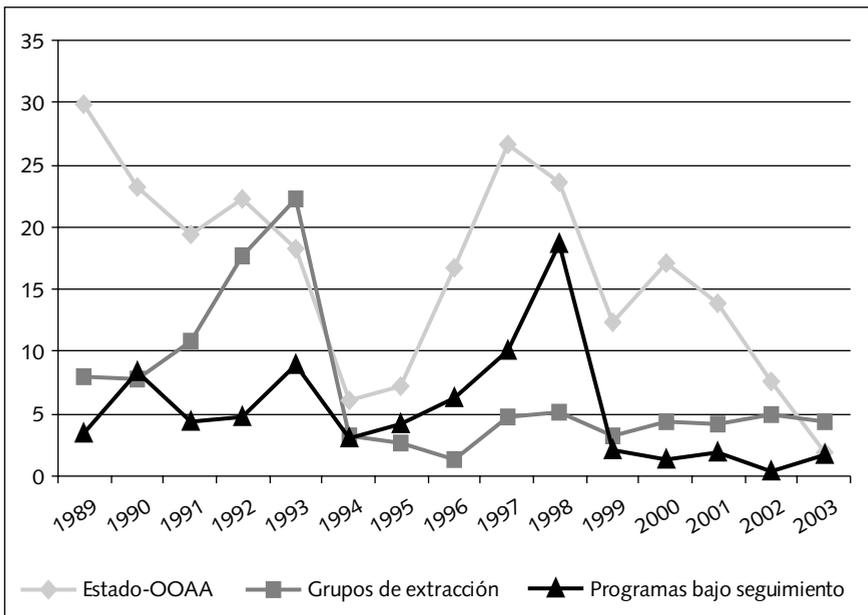
Llegados a este punto cabe preguntarse si al menos se han logrado, merced a la mayor conexión entre créditos y *outputs* que supone teóricamente el sistema de seguimiento, una presupuestación y ejecución más afinadas. Para averiguarlo podemos comparar, en el ámbito del Estado y sus OOAA, las desviaciones presupuestarias de los programas sujetos a seguimiento con las registradas: *i*) en el presupuesto total consolidado, y *ii*) en los grupos funcionales de los que se extraen tales programas. Un primer índice aplicable al efecto es el que denominaremos **desviación en créditos (DC)**, que constituye la *diferencia entre los créditos finales (CF) y los créditos iniciales (CI)*, expresada en porcentaje sobre los créditos iniciales.

$$DC = \frac{CF - CI}{CI} \times 100 \quad [3]$$

De su aplicación a nuestro problema podría, a primera vista, parecer que se infiere un efecto favorable del sistema de seguimiento en la disciplina presupuestaria. Y ello porque, en todos los ejercicios en que ha operado el sistema, la desviación en créditos de los programas sujetos a seguimiento ha sido inferior a la registrada en los créditos consolidados del conjunto de los programas del Estado y sus OOAA. Si, en aras de la homogeneidad, circunscribimos la comparación a las desviaciones de los programas bajo seguimiento y las registradas en los grupos de extracción de tales programas, resulta que salvo en el cuatrienio 1995-1998 aquellas siempre han sido menores que estas. Para el conjunto del periodo 1989-2003 la desviación media en créditos de los programas sujetos a seguimiento (en el ámbito del Estado

y sus OOAA) es un 5,3%, mientras que la de sus grupos funcionales de extracción es un 7%, y la del total de los programas gestionados por el Estado y sus OOAA es un 16,4%. Sin embargo, ambos diferenciales parecen responder más a las diversas naturalezas de los grupos de programas que se comparan, que a un aprendizaje inducido por el sistema de seguimiento de objetivos. Nótese que los primeros siete años de aplicación del sistema la desviación media en créditos de los programas bajo seguimiento es un 49% inferior a la de sus grupos funcionales de extracción, y un 71% inferior a la del total de los programas gestionados por el Estado y sus OOAA. En cambio, los últimos siete años la citada desviación de los programas bajo seguimiento es un 16% superior a la de los grupos de extracción, y su distancia favorable respecto a la desviación total del Estado y sus OOAA se reduce del 71% al 65%.

GRÁFICO 6. DESVIACIÓN EN CRÉDITOS DE LOS PROGRAMAS BAJO SEGUIMIENTO: COMPARACIÓN CON LAS DE OTROS DOS ÁMBITOS



Algo parecido ocurre con un segundo índice al que llamaremos *desviación en obligaciones sobre créditos iniciales (DOI)*, que representa la *diferencia entre las obligaciones reconocidas (OR) y los créditos iniciales (CI)* del ejercicio, expresada en porcentaje sobre estos últimos.

$$DOI = \frac{OR - CI}{CI} \times 100 \quad [4]$$

En efecto, en el ámbito del Estado y sus OOAA, la desviación en obligaciones sobre créditos iniciales de los programas sujetos a seguimiento es en todos los ejercicios inferior a la producida en el conjunto de los programas. Además, en la gran mayoría de los quince ejercicios aquella desviación es asimismo menor que la registrada en los grupos funcionales de los que se extraen los programas bajo seguimiento. Para el conjunto del periodo 1989-2003 las desviaciones medias de los tres ámbitos ascienden al $-2,2\%$ (programas bajo seguimiento), $1,1\%$ (sus grupos de extracción) y $10,3\%$ (total programas del Estado y sus OOAA). De hecho, solo en tres ejercicios el importe de las obligaciones reconocidas de los programas bajo seguimiento supera claramente al de sus créditos iniciales. Y, al menos en dos de ellos, el hecho podría deberse a una presupuestación inicial demasiado restrictiva y, por ende, poco realista⁸. Pero tampoco aquí hay evidencia que sugiera un aprendizaje inducido por el sistema de seguimiento de objetivos. Más bien las desviaciones medias negativas que para ambos septenios (1989-1995 y 1997-2003) presentan los programas sujetos a seguimiento, apuntan que el auténtico reto de su gestión no es tanto el de evitar el desbordamiento de los créditos como el de lograr que estos se ejecuten.

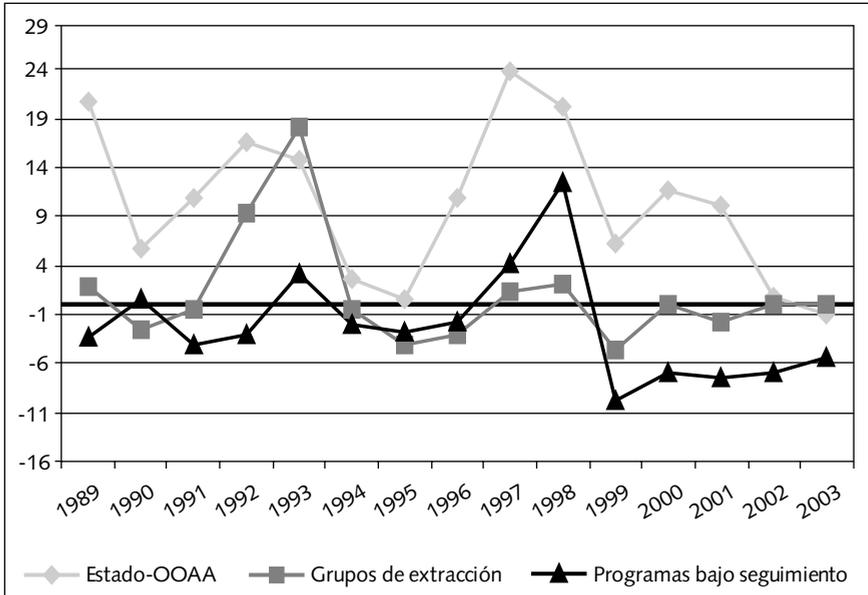
Para corroborar esto último hemos de acudir a un tercer índice, al que denominaremos *desviación en obligaciones sobre créditos finales (DOF)*, que refleja *la medida en que el gasto realizado, en términos de obligaciones reconocidas (OR), queda por debajo de los créditos finales (CF) del ejercicio.*

$$DOF = \frac{OR - CF}{CF} \times 100 \quad [5]$$

Obvio es decir que con tal fórmula de cálculo el valor del índice siempre ha de ser negativo (o nulo, en ausencia de desviación), pues no estamos más que ante el opuesto del *porcentaje remanente de crédito*

⁸ Eliminando el programa 324.B «Escuelas Taller y Casas de Oficio», incorporado al sistema en 1993, se observa que el presupuesto inicial de los programas bajo seguimiento sufre en dicho ejercicio un recorte del 3,6%, cuando los PGE aumentan un 9,7%. Y eliminando de las cifras de 1997 las dotaciones del programa 412.I «Atención Especializada, INSALUD, gestión directa», los créditos iniciales de los programas bajo seguimiento caen un 3,4% en este ejercicio, mientras que los PGE crecen un 15,5%.

**GRÁFICO 7. DESVIACIÓN EN OBLIGACIONES
SOBRE CRÉDITOS INICIALES DE LOS PROGRAMAS
BAJO SEGUIMIENTO: COMPARACIÓN
CON LAS DE OTROS DOS ÁMBITOS**

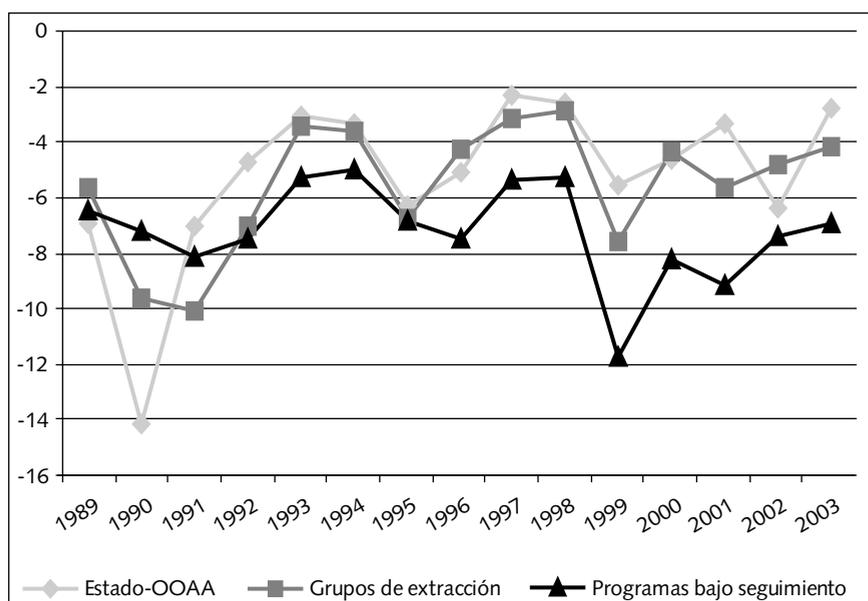


del ejercicio o, en otras palabras, ante el opuesto de *cien menos el índice de realización*⁹. A mayor magnitud negativa del índice, mayor desviación o inejecución presupuestaria hay. En el caso que nos ocupa, la gran mayoría de los ejercicios dicha desviación supera en los programas bajo seguimiento a la registrada tanto en sus grupos funcionales de extracción como en el conjunto de programas del Estado y sus OOAA. Para el periodo 1989-2003 las desviaciones medias en obligaciones sobre créditos finales, en los tres ámbitos señalados, ascienden al $-7,2\%$ (programas bajo seguimiento), $-5,5\%$ (sus grupos de extracción) y $-5,2\%$ (total programas del Estado y sus OOAA). Los diferenciales han ido además en aumento en vez de disminuir, toda vez que mientras en el primer septenio la desviación media de los programas bajo seguimiento es apenas un $0,8\%$ mayor a la de sus grupos funcionales de extracción, y un $2,1\%$ mayor que la del total de los programas gestionados por el Estado y sus OOAA, la del último septenio

⁹ En los informes anuales del Tribunal de Cuentas se opta en cambio por hacer equivalentes a la desviación presupuestaria y el remanente de crédito, atribuyendo a ambos un signo positivo (o nulo), lo que no plantea problemas cuando la palabra «desviación» se emplea solo en esta acepción.

lo es en un 67 y 97%, respectivamente. Aunque la mayor dificultad para ejecutar el presupuesto en los programas bajo seguimiento podría explicarse por el carácter inversor de muchos de ellos, el hecho de que su curva de aprendizaje también sea peor que las de los otros dos ámbitos arroja serias dudas sobre la capacidad del sistema de seguimiento para inducir una más eficaz ejecución de los créditos para inversiones. Ello, claro está, con las salvedades que puedan derivarse de un análisis más profundo o de la falta de fiabilidad de los datos. Por ejemplo, del informe del Tribunal de Cuentas de 1995 se desprende que la desviación del programa 512.A «Gestión e Infraestructura de Recursos Hidráulicos» en ese ejercicio no es consecuencia de un bajo grado de ejecución, sino de la falta de imputación a presupuesto de gastos efectivamente realizados (el remanente de crédito de 33.590 millones de pesetas es menos de la mitad de los 79.033 millones de pesetas en obligaciones que se dejan de reconocer en 1995).

GRÁFICO 8. DESVIACIÓN EN OBLIGACIONES SOBRE CRÉDITOS FINALES DE LOS PROGRAMAS BAJO SEGUIMIENTO: COMPARACIÓN CON LAS DE OTROS DOS ÁMBITOS



Para ampliar el análisis hemos efectuado, asimismo, sendas comparaciones, en los dos grupos funcionales con mayor índice de cobertura, entre las desviaciones de los programas sujetos a seguimiento y las de los que no lo están. Aunque por razones de espacio no repro-

duzcamos aquí dicho ejercicio, nada revela que cuestione seriamente el escepticismo resultante de la anterior comparación general. En el grupo funcional 5, al que corresponden los grandes programas de infraestructuras e investigación sujetos a seguimiento, se aprecian pautas análogas a las observadas en la referida comparación. Y aunque en el grupo funcional 1 es posible detectar una mejor evolución de la *DC* y la *DOF* en los programas bajo seguimiento, esta parece deberse más a una magra presupuestación final que a una mayor mejora en el comportamiento de gasto.

5. CONCLUSIONES Y RETOS DE FUTURO: LAS CLAVES AUSENTES EN EL CONTROL FINANCIERO DE PROGRAMAS

En el análisis que precede se han puesto de manifiesto las grandes limitaciones del Sistema de Seguimiento de Objetivos y Control Financiero de Programas, que durante las últimas legislaturas no ha hecho sino languidecer. Para el conjunto de los años de vida del sistema, el índice medio de cobertura sobre los créditos iniciales de los PGE apenas ha sido el 7,5%, y en el último trienio ni siquiera llega al 4%. En términos de gasto realizado, la cobertura media del sistema para el periodo 1989-2003 apenas supone el 6,9% de las obligaciones reconocidas del Estado y sus OOAA. El sistema solo se aplica a unos pocos tipos de programas, y su utilidad para evaluar los resultados de tales programas es bastante limitada. Aunque los objetivos e indicadores empleados parecen haber ganado en homogeneidad y sistemática, no dejan de constituir medidas de limitado alcance y calidad desigual, que no reflejan sino muy parcialmente el *output*. En el ámbito del Estado y sus OOAA, la gran mayoría del gasto de los programas bajo seguimiento se gestiona sin el apoyo de una contabilidad analítica. Tampoco parece haber ninguna evidencia sólida de que el sistema de seguimiento haya tenido un impacto significativo en los estilos de gestión del gasto, más allá de la integración de algunos sistemas preexistentes y de una cierta mejora de la información suministrada por los gestores. Ni siquiera puede asegurarse que haya contribuido a una presupuestación y ejecución más afinadas, porque las diferencias entre las desviaciones presupuestarias de los programas bajo seguimiento y las del resto parecen responder más a las diversas naturalezas de ambos grupos de programas que a un aprendizaje inducido por el sistema de seguimiento de objetivos.

Para explicar este digamos «limitado éxito» del Control Financiero de Programas suele apelarse a las deficiencias del sistema presupuestario-contable, la falta de colaboración del gestor, la escasez de

medios de las Intervenciones Delegadas u otros factores análogos. Pero, más allá de tales explicaciones, cabe pensar que los pobres resultados del sistema tienen probablemente mucho que ver con algunas claves ausentes en su planteamiento. Tres hay aquí que parecen fundamentales. La primera es el *reconocimiento de los ciclos de gestión de las políticas públicas como condicionante y alimento básico de la reforma presupuestaria*. En lugar de pretender que los procesos de formulación y aplicación de las políticas públicas se «ahormen» dócilmente a las exigencias de su modelo presupuestario, el Ministerio de Hacienda debería comenzar reconociendo la poderosa realidad de tales procesos, y la necesidad de obtener de ellos el *input* que dé cuerpo al presupuesto por programas. La segunda clave es el *reconocimiento de la legitimidad, representatividad y relevancia como ingredientes necesarios para la definición de los objetivos o criterios de éxito*. En lugar de empeñarse en presentar el seguimiento y Control Financiero de Programas como actividades puramente técnicas o valorativamente neutrales, debería reconocerse que la definición de los objetivos o criterios de éxito de un programa plantea hondas implicaciones de legitimidad, representatividad y relevancia, de las que puede ser estéril para el propio control mantenerse al margen (Zapico, 2003b). La tercera clave es el *reconocimiento de la dimensión conductual de la reforma*. En lugar de pensar ingenuamente que la simple predicación de la «buena nueva» hará que los gestores «se conviertan» y abandonen costumbres firmemente arraigadas, los responsables de Hacienda deberían asumir que el cambio solo se producirá si la «problemática humana», los «*people problems*», se reconocen como el gran reto del control de resultados (Osborne y Plastrik, 1997, pp. 59-60; Boisclair, 1994, pp. 37-38). Aunque por motivos de espacio no lo desarrollemos aquí, de cada una de dichas claves es posible extraer las correspondientes consecuencias prácticas, que en general apuntan al abandono del tradicional planteamiento rígido y tecnocrático de la IGAE para abrirse a otro mucho más estratégico, dialéctico y pluralista.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE AMUTXATEGUI, J. A. (1994): «Aproximación a la estructuración del control interno en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Hacia la utopía del control económico interno integral no injerente», *Ekonomiaz*, nº 29, 2º cuatrimestre, pp. 256-271.
- ANDREWS, M., y HILL, H. (2003): «The Impact of Traditional Budgeting Systems on the Effectiveness of Performance-Based Budgeting».

- ting: A Different Viewpoint on Recent Findings», *International Journal of Public Administration*, vol. 26, nº 2, pp. 135-155.
- BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, J. DEL (1996a): «La estructura del control en el contexto del sistema normalizado de seguimiento de objetivos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6, enero-agosto, pp. 81-100.
- (1996b): «El control de eficacia: significado y contenido del control financiero de programas», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 18, pp. 173-187.
- BOISCLAIR, J.-P. (1994): «La eficacia: la comunicación y el control de información sobre la eficacia en el sector público», en Sindicatura de Comptes de Catalunya [ed.], *Hacia una Administración pública más eficaz*, colección de ponencias de las jornadas “Tendencias y evolución de la Administración pública en el mundo occidental: búsqueda de una mayor eficacia” (Barcelona, 10-12 de febrero de 1993), pp. 27-56. Sindicatura de Comptes de Catalunya. Barcelona.
- CANSINO MUÑOZ-REPISO, J. M. (2000): *La eficiencia del sector público: métodos de evaluación y organismos responsables. El caso de España*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- CANSINO MUÑOZ-REPISO, J. M., y ROMÁN COLLADO, R. (2002): «El seguimiento de programas en España (1989-1999)», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 29, pp. 189-205.
- (2003): «El control financiero de programas de gasto en España (1989-2001)», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 9, pp. 91-121.
- DÍAZ ZURRO, A. (2004): «Evolución del control de la actividad económico-financiera del sector público», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 35, pp. 233-248.
- DGIP [DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS] (2002), *Informe General* (correspondiente a dicho ejercicio). Publicado en 2003 por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Ministerio del Interior. Madrid.
- FUENTES VEGA, S. (1995a): «El control financiero de programas», en SÁNCHEZ REVENGA, J.; PEINADO PÉREZ, J. L., y HERNÁNDEZ MATEOS, J. M. [coords.], *Hacia un Sector Público moderno: Sistemas de Control*, pp. 87-123. Price Waterhouse. Madrid.

- FUENTES VEGA, S. (1995b): «El futuro en el control del gasto público», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 15, pp. 199-208.
- (1996): «La contabilidad analítica y la medida de la eficiencia en los servicios públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6, enero-agosto, pp. 69-79.
- (1999): «El control interno de la actividad económico-financiera del sector público estatal», en FUENTES VEGA, S. [dir.], *El gasto público: ejecución y control*, 2ª ed., pp. 591-631. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- GUTIÉRREZ ROBLES, A. (1993): *Historia de la Intervención General de la Administración del Estado*. IGAE. Madrid.
- IGAE [INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO] (1994): *Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas. El Proyecto CANOA*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- (1997): *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público. Guía, Fundamentos Técnicos y Aplicación Cprox*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- LOGAN, C. H. (1993): «Criminal Justice Performance Measures for Prisons», en DI LULIO, J. J.; ALPERT, G. P.; MOORE, M. H.; COLE, G. F.; PETERSILIA, J.; LOGAN, C. H., y WILSON, J. Q., *Performance Measures for the Criminal Justice System*, pp. 19-59. Bureau of Justice Statistics. Washington, DC.
- NZDC [NEW ZEALAND DEPARTMENT OF CORRECTIONS] (2004): *Statement of Intent: 1 July 2004-30 June 2005*, presented to the House of Representatives pursuant to Section 34. A of the Public Finance Act 1989. Department of Corrections. Wellington. Internet: <http://www.corrections.govt.nz/public/pdf/statementofintent/soi-2004-full.pdf>.
- OSBORNE, D., y PLASTRIK, P. (1997): *Banishing bureaucracy. The five strategies for reinventing government*. Addison-Wesley Publishing Company. Massachusetts. Citas por la traducción de D. Aguirre Oteiza (1998): Paidós. Barcelona.
- PIÑA GARRIDO, M. D. (1998): *La presupuestación por programas y el control interno de economía, eficacia y eficiencia en España*. Tecnos. Madrid.
- RUEDA, N. (1997): «Los ingresos y los gastos públicos en la mejora del déficit», *Cuadernos de Información Económica*, nº 128-129, noviembre-diciembre 1997, pp. 185-188.

- SÁNCHEZ REVENGA, J. (1990): «La administración por objetivos en el sistema presupuestario español: una nueva visión de las formas de control del gasto», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 28, pp. 11-30.
- SCHULTZE, C. L. (1968): *The Politics and Economics of Public Spending*. The Brookings Institution. Washington, DC. Citas por la traducción del Instituto de Estudios Fiscales (1971).
- TCu [TRIBUNAL DE CUENTAS] (1993): *Informe Anual sobre la Gestión del Sector Público Estatal* (en dicho ejercicio). Publicado en el BOE nº 150, del 24 de junio de 1997.
- (1994): *Informe Anual sobre la Gestión del Sector Público Estatal* (en dicho ejercicio). Publicado en el BOE nº 29, del 3 de febrero de 1998.
- (1995): *Informe Anual sobre la Gestión del Sector Público Estatal* (en dicho ejercicio). Publicado en el BOE nº 156, del 1 de julio de 1999.
- (1996): *Informe Anual sobre la Gestión del Sector Público Estatal* (en dicho ejercicio). Publicado en el BOE nº 44, del 20 de febrero de 2001.
- (1997): *Informe Anual sobre la Gestión del Sector Público Estatal* (en dicho ejercicio). Publicado en el BOE nº 149, del 22 de junio de 2001.
- (1997b): *Informe de fiscalización del I Plan General de Carreteras. Ejercicios 1984-1992*. Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, nº 35, de 14 de enero de 1997.
- (1998): *Informe Anual sobre la Gestión del Sector Público Estatal* (en dicho ejercicio). Publicado en el BOE nº 207, del 29 de agosto de 2001.
- UKHMT [UNITED KINGDOM H. M. TREASURY] (2004): *Public Service Agreements 2005-2008 whitepaper (associated documents to the 2004 Spending Review)*, Chapter 20: The Criminal Justice System. HM Treasury. London. Internet: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/463/C1/sr04_psa_ch20.pdf.
- USDJ [UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE] (2004): *Fiscal Year 2003 Performance and Accountability Report*, January. Department of Justice. Internet: <http://www.usdoj.gov/ag/annualreports/ar2003/pdf/p1overview.pdf>.
- USOMB [UNITED STATES OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET] (2003): *Performance and Management Assessments, Budget of the United*

States Government, Fiscal Year 2004. U. S. Government Printing Office. Washington, DC. Internet: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2004/pdf/PMA.pdf>.

VILLALÓN MIR, A. (2004): «La gestión por objetivos y el control de resultados para la mejora de la transparencia de las cuentas públicas y de los sistemas de asignación de recursos», en IGAE [ed.], *Los múltiples fines de la contabilidad pública. XV Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público*, pp. 63-71. Ministerio de Hacienda. Madrid.

ZAPICO GOÑI, E. (1989): *La modernización simbólica del presupuesto público (análisis de la reforma presupuestaria del gobierno socialista)*, Tesis Doctoral. IVAP. Oñati.

— (1991): «Comportamiento de gasto y reforma presupuestaria: evaluación de los supuestos de reforma en España. Por un salto cualitativo para mejorar el presupuesto y el control del gasto público», *Documentación Administrativa*, nº 224-225, octubre 1990-marzo 1991, pp. 337-359.

— (2003a): «Budget for Results in Spain: Lessons Learned After Two Decades of Reform», OECD Case Study, 28-Feb. Disponible en Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/13/2497137>.

— (2003b): «Condiciones para el desarrollo del control por resultados en la gestión pública», *Papeles de Economía Española*, nº 95, pp. 78-92.

DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES



