

## **El Reino Unido y Francia: dos modelos recientes de reforma presupuestaria**

José Caamaño Alegre  
Departamento de Economía Aplicada  
Universidad de Santiago de Compostela  
[ejcaama@usc.es](mailto:ejcaama@usc.es)

### **RESUMEN**

El Reino Unido es, desde los años 80 del siglo pasado, uno de los países líderes del movimiento de la Nueva Gestión Pública. Fruto de ello han sido las diversas reformas introducidas en los últimos tiempos en su sistema presupuestario, que culminan en la plena implantación de lo que se ha denominado “Presupuesto y Contabilidad de Recursos” en el trienio 2003-2006. Francia es, en cambio, uno de los países representativos del modelo administrativo “continental”, donde el impacto de la Nueva Gestión Pública se ha dejado sentir de forma más tardía. Pero precisamente en el año 2006 es cuando se aplica por vez primera el nuevo ordenamiento presupuestario establecido en su Ley Orgánica nº 2001-692, del 1 de agosto de 2001, relativa a las Leyes de Presupuestos (que vino a reformar el contenido en la ordenanza del 2 de enero de 1959, vigente durante más de cuarenta años). Estamos ante dos modelos de reforma presupuestaria cuya comparación puede resultar singularmente útil para un país como España, que si bien últimamente empieza a tener algunas concomitancias con el modelo británico, no deja de ser un país tradicionalmente ligado al modelo administrativo francés.

**Palabras Clave:** Reforma presupuestaria, Presupuestación por Resultados, Nueva Gestión Pública, Presupuesto Acumulativo

**Clasificación del JEL:** H61, H83, M41, M42

### **1. Introducción.**

Como es bien sabido, desde comienzos de los años ochenta fue extendiéndose por los países anglosajones una tendencia a pasar del viejo paradigma de la Administración Pública Progresiva (burocracia weberiana y separación wilsoniana entre gobierno y administración) al paradigma emergente de la Nueva Gestión Pública (Hood 1994, 1995). Este cambio de paradigma supuso, entre otras cosas, un replanteamiento y rediseño de los sistemas presupuestarios públicos (Premchand 1993: 94, 1995: 7-8). Del convencional presupuesto de partidas limitativas se habría pasado a los presupuestos globales, una suerte

de contrato implícito para la provisión de servicios con unos recursos dados. De ver la ejecución presupuestaria como estricta adhesión a los créditos aprobados, se habría pasado a concebirla como una gestión flexible y eficiente de los recursos disponibles para la consecución de los objetivos. Y el control, congruentemente, se habría transformado en un mecanismo que va más allá de la mera regulación de los flujos de caja para contemplar el nexo de los flujos físicos y financieros, permitiendo, entre otras cosas, la efectividad del necesario énfasis en los *outputs*.

Como señala Barzelay (2001: 55-56), el Reino Unido conforma, con Australia y Nueva Zelanda, el “caso de referencia” de esa Nueva Gestión Pública (NGP) cuya proyección en los sistemas presupuestarios centra el presente trabajo. Aplicando la acaso discutible pero útil distinción de Lane (2005: 6-8, 229) entre NGP en sentido *estricto* y NGP en sentido *lato* o modernización del sector público, las reformas desarrolladas en el Reino Unido durante el último cuarto de siglo aparecerían como uno de los máximos exponentes de la primera aproximación, encaminada a insertar en la organización pública dispositivos similares al mercado como la licitación/concurso público, los torneos, las subastas y la contratación externa, así como las tasas a los usuarios. La modernización del Estado francés en cambio, aunque también haya sido un objetivo desde los años ochenta y noventa, no ha seguido el esquema de la NGP en su acepción estricta. Lo que hallamos en este país son más bien elementos de Nueva Gestión Pública en sentido amplio, es decir, un énfasis en los productos y resultados, acompañado de estrategias de descentralización o desconcentración, cooperación en red y evaluación por comparación.

Veamos a continuación de qué forma se plasman estas y otras diferencias entre el Reino Unido y Francia en los modelos de reforma presupuestaria recientemente aplicados a sus respectivas Administraciones centrales.

## **2. La reforma presupuestaria en el Reino Unido: un caso de referencia de la Nueva Gestión Pública.**

Para aproximarse a la reforma presupuestaria del Reino Unido, lo primero es entender el contexto en el que se inscribe. No se trata, en efecto, de una iniciativa

precursora del profundo proceso de reformas sufrido por el sector público británico desde la llegada al poder de Margaret Thatcher, sino más bien de uno de sus últimos pasos. Y, sea o no cierto que el éxito de las reformas presupuestarias dependa de la previa aplicación de otra serie de reformas en la gestión de los servicios públicos, lo que sí parece claro es que “al menos en el contexto del Reino Unido, la reforma de los procesos contables y presupuestarios habría sido en el mejor de los casos de valor limitado de no estar acompañada de, o precedida por, otra gama de reformas” (Hepworth 2002: 115). Dejando aparte las privatizaciones masivas, y sin ánimo alguno de exhaustividad, cabe destacar las siguientes:

- Puesta en marcha de la llamada *Estrategia de Eficiencia* (1979), en cuya primera etapa se prodigan los *escrutinios de Rayner*, evaluaciones rápidas de ciertas áreas de trabajo administrativo (identificadas por los ministros) donde las ganancias en eficiencia se podían conseguir de forma rápida y barata, planteándose cuestiones básicas sobre la necesidad de cada actividad, su costo y su valor añadido al producto (Metcalf y Richards 1987: cap. I). Gráfica ilustración del acento que los escrutinios pusieron en la eficiencia y economía es el episodio de “la rata de 30 libras”, descubierta por uno de ellos en un laboratorio del Ministerio de Agricultura en Reading, donde era alimentada a ese precio con fines de investigación, cuando un laboratorio privado cercano alimentaba ratas similares por sólo 2 libras. El programa de escrutinios irá no obstante ampliando en cierta medida su alcance, al incluir evaluaciones multidepartamentales.
- Aplicación del otro gran componente de la Estrategia de Eficiencia, que son las **reformas duraderas de corte “gerencialista”** (Pollitt 1990), orientadas a potenciar la figura del gerente o directivo, y a hacer extensivas al ámbito público las técnicas gerenciales privadas. En los departamentos ministeriales su principal plasmación es la *Iniciativa de Gestión Financiera* (1982), con la que se pretende asegurar que los directivos de cada departamento tengan:
  - a) Una clara definición de sus objetivos, y medios para evaluar y, en lo posible, medir los resultados y actividades en relación a estos objetivos.
  - b) Una responsabilidad bien definida por hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo el examen crítico de los resultados y el valor obtenido a cambio del gasto.
  - c) La información (especialmente sobre costes), la formación y el acceso a la asesoría de expertos que sean necesarios para ejercer su trabajo con eficacia.

La iniciativa contiene algunas interesantes innovaciones como su aproximación de “abajo a arriba”, su implantación adaptativa más que programada, o su propósito de pasar de los tradicionales estándares basados en niveles de actividad estáticos a las expectativas de mejoras anuales en la actividad. Sin embargo, sus prescripciones básicas tienen una validez limitada al no especificar cómo pueden utilizarse más eficazmente los presupuestos como instrumentos de gestión en la Administración, ni contemplar otro diseño organizativo que el multidivisional, ni prestar la debida atención a las interdependencias distintivas de la gestión pública. *Cfr.* Metcalf y Richards (1987: cap. IX).

En el Servicio Nacional de Salud (SNS), el informe Griffiths (1983) supone el pistoletazo de salida para implantar la *dirección general*, reemplazando la tradicional toma de decisiones consensuada por la autoridad de los directores generales o jefes ejecutivos. Se crean sendos consejos para garantizar que tales directores actúen en un marco claro de

objetivos y supervisión. Se les somete a incentivos y sanciones, situándolos bajo contratos de corta duración, e introduciendo la evaluación del rendimiento individual y retribuciones ligadas al rendimiento. Se implantan estrictos sistemas de control, contruidos sobre los sistemas de indicadores de rendimiento recientemente introducidos. Y todo ello se completa con la adopción de los denominados “presupuestos de gestión” y con una genérica apelación a los deseos del “cliente”. En la práctica, sin embargo, las mejoras alcanzadas se quedan cortas en relación al cambio cultural que pretendía efectuarse. El modelo Griffiths adolece de limitaciones inherentes en el tratamiento de los factores políticos y de las deficiencias en la definición de objetivos. Además, su aplicación se ve socavada por la autonomía de los médicos y las restricciones financieras impuestas al SNS. *Cfr.* Pollitt *et al.* (1991).

- Separación entre la elaboración de las políticas públicas y la prestación de los servicios con la creación de las **Agencias Ejecutivas** de los “Próximos Pasos” (1988). Se trata de que los Ministerios se limiten a ejercer un “control estratégico”, quedando las decisiones operativas en manos de las aproximadamente 140 agencias que se van constituyendo. Al frente de cada una está su Director Ejecutivo, al que se responsabiliza del rendimiento obtenido con respecto a los objetivos específicos acordados para el período. A mediados de los noventa, sin embargo, se constata que los Ministerios siguen aplicando una notable dosis de interferencia detallada en la gestión de las agencias (Parry, Hood y James 1997), y que la información de rendimiento facilitada por éstas es limitada y carece de garantías de fiabilidad (Pendlebury, Jones y Karbhari 1994; Hyndman y Anderson 1998). Acaso sea cierto que el Tesoro va poco a poco superando su inicial reticencia a conceder discreción a las agencias (Parry y Deakin 2003: 124). Pero persiste una dependencia jerárquica casi “intraministerial” en muchas de ellas, y sigue habiendo deficiencias en la información de rendimiento, a lo que se añade que, “lejos de ser un cuasicontrato único, simple, el marco de las agencias se ha convertido en un conjunto complejo y engorroso de sistemas de dirección y rendición de cuentas que se solapan involucrando a múltiples ‘principales’ (departamentos tutores, Ministros, Oficina del Gabinete, el Tesoro)” (Talbot 2004: 108).
- Separación de las funciones de financiador y productor para crear **mercados administrativos** donde compiten diversas organizaciones productoras, públicas o privadas, con el consiguiente desarrollo de la subcontratación, la licitación competitiva o “test de mercado”, y la auditoría de “valor por dinero”. Así, la Ley de Administración Local de 1988 extiende significativamente el ámbito de la licitación competitiva obligatoria para cubrir, entre otras cosas, la recogida de desechos, el mantenimiento de vehículos, los albergues, las escuelas y los comedores de beneficencia, la construcción y la limpieza. Del mismo modo, los nuevos consejos de financiación creados por la Ley de Reforma de la Educación de 1988 adjudican en concurso público *contratos educativos*, en cuya virtud las instituciones académicas contratadas se comprometen a ofrecer un determinado volumen de provisión del servicio a cambio de una determinada financiación (Sizer 1990). Pero el mayor exponente de este tipo de reformas es sin duda el *mercado interno de “compradores” y “proveedores” sanitarios* establecido por la Ley del Servicio Nacional de Salud y la Atención Comunitaria de 1990. Cada tipo de “comprador” (Autoridades Sanitarias, “Portafondos” de Medicina de Cabecera) controlaría un presupuesto en representación de poblaciones localmente definidas, con el que compraría los cuidados sanitarios a una serie de “proveedores” de asistencia sanitaria (hospitales gestionados por las autoridades locales, centros sanitarios de los “patronatos” del SNS, y hospitales del sector privado). Aunque el “Estado contractual” resultante de ese conjunto de experiencias parece reducir determinados costes, se enfrenta a los problemas de información imperfecta e incertidumbre que restringen la eficiencia del mercado, y a los altos “costes de la gestión de servicios complejos y sofisticados que no pueden redactarse fácilmente en contratos” (Jackson 1997: 235). De hecho, en el ámbito sanitario la competencia interna genera duplicidad innecesaria de servicios y fragmentación del sistema sanitario, y las “erráticas”

señales financieras del mercado interno tienen un impacto mínimo en los patrones de envío de pacientes a especialistas por parte de los “Portafondos” de Medicina de Cabecera (Ellwood 1997, *apud.* Chow, Humphrey y Miller 2005: 294).

- Desarrollo de consorcios público-privados como los surgidos de la *Iniciativa de Financiación Privada* (1992), en cuya virtud las empresas privadas financian, diseñan, construyen y gestionan infraestructuras, convirtiéndose las entidades públicas en contratantes del flujo de servicios generado por tales infraestructuras. En un principio el recurso a semejante mecanismo se condiciona al cumplimiento de las reglas de Ryrie, que exigen entre otras cosas que el riesgo inherente a la operación se desplace a la contraparte privada. Pero después se van relajando progresivamente tanto las reglas como las precisiones relativas al modo de incidir en las cuentas públicas. El problema es, según Flemming (1997: 258-259), que la financiación privada es en sí más costosa que la pública, por lo que sólo tiene sentido recurrir a ella cuando no haya otra forma de aprovecharse de la supuestamente mayor eficiencia de la gestión privada de proyectos. Este y otros autores observan además que la transferencia de riesgos al contratista privado puede ser incompleta o revertirse, y que lo verdaderamente arriesgado es que la Administración se vincule en acuerdos a largo plazo cuando sus futuras necesidades e intenciones son bastante inciertas (Lonsdale 2005; Chow, Humphrey y Miller 2005: 303; Corner 2006). En un reciente análisis, se concluye también que los ambiguos conceptos de transferencia de riesgo y “valor por dinero” que presiden la Iniciativa, aplicados en el ámbito sanitario a nivel de hospital individual más que de sistema o de sociedad en su conjunto, propician un proceso de transferencia de recursos de la población general a la élite financiera, oscureciendo las cuestiones distributivas que tanto tiempo han estado ausentes del debate de la política pública (Shaoul: 2005).

Es pues en el contexto de este amplio catálogo de reformas heredado del Gobierno conservador, y de las que irá acometiendo el propio Gobierno laborista, como hay que entender la reforma presupuestaria de la era Blair. Así por ejemplo, el Código de Estabilidad Fiscal, la “Contabilidad del Conjunto de la Administración”, y las Revisiones del Gasto ligadas a objetivos clave de rendimiento por Ministerios pueden verse, entre otras cosas, como un intento de mantener el control sobre ese panorama cada vez más complejo y fragmentado de lo que algunos denominan *plural government*. Del mismo modo, el “Presupuesto y Contabilidad de Recursos”, con su régimen de “cargas del capital”, puede considerarse orientada a incentivar la eficiencia de unos “directivos públicos” a los que se ha otorgado una creciente autonomía en virtud del “gerencialismo” y la “agencificación”. Y puede también entenderse en clave de asegurar la adecuada comparabilidad entre las actividades de los productores privados y públicos, para hacer posible el cabal desarrollo de la licitación competitiva entre ambos, así como de los consorcios público-privados (Hepworth 2002: 121). Puesta de relieve con todo ello la importancia del contexto, centremos ahora nuestra mirada en la reforma presupuestaria en sí, cuyos principales componentes pueden agruparse en tres bloques:

1º) *DEFINICIÓN DE LOS SALDOS PRESUPUESTARIOS CLAVE EN EL MARCO DE REGLAS FISCALES*. Hasta que el “Nuevo Laborismo” se instala en Downing Street, la política fiscal del Reino Unido carecía de un marco mínimamente satisfactorio. La fijación de un límite anual al desembolso de fondos públicos (sistema de contabilidad de caja), en función de la necesidad de financiación prevista para el sector público, colocaba una rígida cadena al gasto discrecional, y en particular a la inversión pública. A este sesgo contrario a la formación de capital, se unían la falta de transparencia, las frecuentes desviaciones y el dominio de una visión “cortoplacista” de la política presupuestaria<sup>1</sup>. De ahí que una de las primeras tareas asumidas por el Ejecutivo de Tony Blair fuese la de dotar a la nueva gestión financiera pública de un marco macroeconómico, haciendo honor a la promesa electoral de acabar con el ciclo de la economía del “auge y descalabro” que tanto había caracterizado a los Gobiernos anteriores (Chow, Humphrey y Miller 2005: 297). Fruto de ello fue la aprobación de un *Código de Estabilidad Fiscal* (CEF), que sometía la evolución de las finanzas públicas a las dos siguientes reglas:

- La llamada “*regla de oro*”, que exige que sobre el ciclo económico la Administración sólo se endeude para invertir y no para financiar gasto corriente. El cumplimiento de la regla supone que, en promedio sobre el ciclo económico, el presupuesto corriente registre equilibrio o superávit. Y dado que en el presupuesto corriente se incluye el consumo de capital fijo, resulta claro que el endeudamiento neto no podrá exceder el importe de la inversión *net*a sobre el ciclo económico.

La formulación de la regla viene a contrarrestar el inherente sesgo contrario al gasto de capital, puesto que las caídas transitorias en los ingresos públicos dejarían a salvo el gasto discrecional (sea corriente o de capital) y, de producirse un declive permanente en tales ingresos, lo que se vería afectado sería el gasto corriente, no el de capital. Además, al referirse la exigencia del equilibrio en el presupuesto corriente al conjunto del ciclo económico, se permite el libre juego de los estabilizadores automáticos, y hasta una “prudente y sensata” dosis de política fiscal discrecional (CEF).

---

<sup>1</sup> Como expone Noord (2002: 11), aunque se establecían objetivos de gasto por departamento para un período de tres años, se les prestaba poca atención porque las proyecciones económicas y fiscales subyacentes no se basaban en una estimación del potencial de la economía y por tanto cambiaban constantemente, derivándose de ello un reforzamiento del “cortoplacismo” institucional. En cada ciclo presupuestario se reproducía la consabida danza ritual entre los departamentos de gasto y el Tesoro, hasta que la consunción del tiempo obligaba a los pesos pesados del Gabinete (“minigabinete”) o al Primer Ministro a tomar cartas en el asunto.

Otro aspecto favorable de la regla es el de promover la equidad intergeneracional, aunque como señala Noord (2002: 12), a quien seguimos en estas consideraciones, “no necesariamente la asegura”. Todo depende de cuál sea la incidencia última de los costes y beneficios del gasto (corriente y de capital) y la tributación, para cuya determinación se auspició desde el Gobierno un proyecto sobre contabilidad generacional, a desarrollar por un experto internacionalmente reconocido (prof. L. J. Kotlikoff) en conjunción con el Instituto Nacional de Investigación Económica y Social.

- La designada como *regla de inversión sostenible*, que establece que la deuda neta del sector público en proporción al PIB se ha de mantener en un nivel estable y prudente sobre el ciclo económico. Por deuda neta se entiende la deuda bruta menos los activos financieros líquidos, y por “prudente” se tiene actualmente todo nivel no superior al 40% del PIB (sobre el ciclo económico). Con la adición de esta regla de inversión sostenible a la clásica regla de oro, se ataja el peligro que para la solidez de las finanzas públicas pudiera representar una política imprudente de inversión pública. Lo que no desaparece, sin embargo, son los riesgos de distorsión de las elecciones entre capital físico y humano, así como entre capital y gasto corriente, que introduce la regla de oro<sup>2</sup>. Evidentemente la solución a lo primero, que pasararía por aplicar definiciones de gasto corriente y de capital más cercanas al concepto económico pertinente (relacionado con la duración de los beneficios económicos del gasto público) en lugar de las definiciones de cuentas nacionales establecidas, haría a la regla de oro más vulnerable a la “contabilidad creativa” y, por ende, menos creíble (Kell 2001: 29). De todas formas, los problemas apuntados deberían paliarse con la exigencia de que cada departamento de gasto publique una estrategia departamental de inversión que muestre “cómo se gestiona eficazmente el capital y cómo se toman las decisiones de inversión de modo que se maximicen los beneficios de la inversión extra”.

En conjunto, y pese a no haber estado exentas de críticas, concluye Kell (2001: 29) que ambas reglas están a la altura de muchas de las características ideales de las normas fiscales postuladas por Kopits y Symansky (1998): “Están bien definidas en términos del indicador a restringir, la cobertura institucional [sector público, inclusive corporaciones públicas] y las cláusulas de excepción; son transparentes en cuanto a mecanismos institucionales, medición y pronóstico; son adecuadas para asegurar la sostenibilidad bajo supuestos razonables; y logran un buen equilibrio entre flexibilidad y exigibilidad, en gran parte debido al compromiso del gobierno por la transparencia.”

---

<sup>2</sup> Como señala Noord (2002: 13), la regla de oro favorece la formación de capital físico sobre la de capital humano, y suscita “escaso *trade-off* entre el gasto corriente y el de capital basado en una comparación de sus respectivos beneficios y costes marginales”.

Bajo tales reglas, el Gobierno procede a formular un *marco macroeconómico a medio plazo* y una *estrategia fiscal*, que se dan a conocer por el Ministro de Economía (“Chancellor of the Exchequer”). A los correspondientes discursos ha de acompañarse una serie de documentos elaborados por el Tesoro. En concreto, la Ley de Hacienda de 1998 exige que para cada ejercicio presupuestario se presenten ante el Parlamento un Informe Pre-Presupuesto (IPP) y un Informe de Gestión de la Deuda (IGD). Además, el Tesoro publica un Informe anual de Presupuestos y Estados Financieros (IPEF) y un Informe anual de Estrategia Económica y Fiscal (IEEF). Como muestra el siguiente cuadro, el Código de Estabilidad Fiscal contiene diversas precisiones sobre el contenido de dichos informes.

*Cuadro 1. Contenidos del IPP, el IGD, el IPEF y el IEEF según el Código de Estabilidad Fiscal.*

**Informe Pre-Presupuesto (IPP):** Se exige al Tesoro que lo publique por lo menos tres meses antes de la presentación del presupuesto principal. Sólo se exige un IPP cada año, incluso si hay más de un presupuesto. El IPP es de naturaleza consultiva —proporciona las propuestas de cambios significativos en la política fiscal que están bajo consideración del Gobierno—. Se exige también que el IPP incluya una proyección económica y fiscal y un análisis del impacto del ciclo económico en los agregados económicos clave.

**Informe anual de Presupuestos y Estados Financieros (IPEF):** El IPEF debe ser publicado por el Tesoro al tiempo que el presupuesto. Los requisitos mínimos se especifican en el CEF. Incluyen las proyecciones económicas y fiscales y una explicación de las medidas significativas de política fiscal introducidas en el presupuesto. Se especifica que el período de las proyecciones no ha de ser menor que los dos ejercicios económicos completos que siguen a la fecha de la publicación (lo cual significa dos años más allá del ejercicio presupuestario), así como la publicación de datos comparativos para los agregados fiscales clave que cubran los dos años anteriores.

**Informe anual de Estrategia Económica y Fiscal (IEEF):** También se exige que se publique anualmente por el Tesoro, normalmente (pero no necesariamente) al tiempo que el presupuesto. El CEF especifica que el contenido del IEEF incluye:

- La estrategia económica y fiscal a largo plazo del Gobierno, incluyendo algún objetivo a largo plazo para los agregados fiscales clave.
- Una evaluación de los resultados a corto plazo recientes en relación a esta estrategia a largo plazo.
- La consistencia de las perspectivas a corto plazo y la estrategia a largo plazo con los compromisos europeos.
- Las proyecciones ilustrativas de las perspectivas para los agregados fiscales clave para un período no inferior a los 10 próximos años, basadas en supuestos plausibles, para arrojar luz sobre el impacto intergeneracional y la sostenibilidad de la política fiscal.
- El análisis del impacto del ciclo económico en los agregados fiscales clave, incluyendo estimaciones de la posición cíclicamente ajustada.

**Informe de Gestión de la Deuda (IGD):** En relación a éste, el CEF especifica que el Gobierno informará anualmente sobre la estructura y coste de la deuda pública, dando información suficiente para que la gente pueda someter a escrutinio la dirección de su política de administración de la deuda. El CEF también especifica que el gobierno establecerá cometidos para sus agentes en el informe anual de gestión de la deuda, incluyendo un pronóstico de la financiación neta a través de “Ahorros Nacionales” (proveedor de cuentas de ahorro y bonos que proporciona dinero al Estado y paga intereses a los inversores), el tamaño global del programa de emisión de títulos, la estructura de vencimiento planeada, las proporciones de títulos indicados y convencionales, y el calendario de subastas de títulos.

Fuente: extractado, con algunos ligeros retoques, de Lienert y Jung (2004: 420-421).



Cabe por lo demás destacar, en relación al marco económico y fiscal, otras dos cuestiones de interés. La primera es la competencia atribuída a la Oficina Nacional de Auditoría (ONA), en virtud de las secciones 156-57 de la Ley de Hacienda de 1998, para *examinar y emitir informe sobre las convenciones y supuestos subyacentes a las proyecciones fiscales* del Tesoro. Aunque el ejercicio de tal competencia se supedita a que el propio Tesoro someta los referidos supuestos al examen de la ONA, esto no significa ni mucho menos que la innovación quede en mero papel mojado. Como evidencia NAO (2006), la institución fiscalizadora viene corroborando año tras año lo razonable y cauteloso de los supuestos de crecimiento económico utilizados para la proyección de las finanzas públicas, que siempre son inferiores a la estimación considerada “neutral” por el Gobierno. Contrapartida de este conservadurismo en las previsiones es, lógicamente, la intrínseca tendencia a “sorpresas agradables” que pueden dar lugar a elevaciones de los techos de gasto acordados en el macro-presupuesto plurianual, con el consiguiente riesgo para la credibilidad de este último (Noord 2002: 31). Otros supuestos auditados por la ONA han sido los relativos a la datación del ciclo económico, los ingresos por privatizaciones, el paro registrado, los tipos de interés, los precios de las acciones, el IVA, la consistencia de los índices de precios, la composición del PIB, la financiación, los precios del petróleo, y la participación del contrabando en el mercado de tabaco (HM Treasury 2006a: 256-257).

La segunda cuestión a destacar es el renovado impulso que el Gobierno neolaborista ha dado a la denominada *Contabilidad del Conjunto de la Administración* (CCA), inicialmente propuesta por el Gobierno conservador, y que representa un intento de obtener unos estados financieros consolidados del sector público que se ajusten a los “Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados” (PCGA). Al respecto la Ley de Administración Pública y Cuentas de Recursos (2000), en su sección 9(1), exige al Tesoro que prepare cuentas CCA que abarquen todos aquellos organismos que le parezca: a) que ejercen funciones de naturaleza pública, o b) que se financian entera o sustancialmente con dinero público. La idea es, por tanto, que el perímetro de consolidación no sólo alcance a los Departamentos de la Administración Central sino también a otros organismos como los de la Administración Local, el Servicio Nacional de Salud (SNS) y los Organismos Públicos No Departamentales (OPND), pues un perímetro menor no satisfaría plenamente las necesidades de la política fiscal. A propósito de esto último, cabría afirmar que la

consolidación de las cuentas de todos los citados subsectores, presididas ahora por la misma filosofía contable, viene de algún modo a salvar la tradicional distancia entre la microcontabilidad de las AAPP y las grandes cifras de la gestión macroeconómica y fiscal. En palabras de Chow, Humphrey y Miller (2005: 302): “El efecto combinado del Presupuesto y Contabilidad de Recursos y la CCA es que el presupuesto público y la gestión macroeconómica se basan ahora centralmente en un marco de contabilidad acumulativa. Esta es una dimensión distintiva de la Nueva Gestión Financiera Pública bajo el Nuevo Laborismo, en comparación con las aproximaciones bajo las anteriores administraciones conservadoras, y está llevando a un significativo incremento en el empleo de contables en la Administración central. El número de contables en la Administración central ha subido de 597 en 1989 a 2.200 en 2003.”

**2º) PLANIFICACIÓN PLURIANUAL DEL GASTO PÚBLICO, MEDIANTE UN PROCESO COLEGIADO DONDE SE VINCULAN LOS LÍMITES DE GASTO AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ESPECIFICADOS EN LOS ACUERDOS DE RENDIMIENTO.** La planificación plurianual del gasto público cuenta en el Reino Unido con una larga tradición, cuyo principal reflejo fueron los denominados Exámenes del Gasto Público (EGP) (“Public Expenditure Surveys”), que empezaron a elaborarse a comienzos de los años sesenta del siglo pasado. La orientación al lado del gasto es, de hecho, un rasgo peculiar de la aproximación británica al presupuesto plurianual, que comparte con las de otros países de la Commonwealth el énfasis en la disciplina presupuestaria y la eficiencia del gasto<sup>3</sup>. Perseguir la disciplina presupuestaria, la racionalización de las políticas públicas y la eficiencia del gasto mediante la colocación de las decisiones de gasto en un contexto plurianual: eso pretendían los citados EGP, que se venían elaborando anualmente, aunque su horizonte de planificación abarcase los tres siguientes ejercicios presupuestarios. Desde la Revisión Comprensiva del Gasto de 1998, sin embargo, tales EGP se sustituyen por los planes de gasto establecidos cada dos años en las llamadas *Revisiones del Gasto (RG)* (“Spending Reviews”). Cada nuevo plan cubre tres ejercicios, convirtiéndose el último ejercicio de una Revisión del Gasto en el primero de la siguiente. En opinión de Parry y Deakin (2003: 116-117), esta

---

<sup>3</sup> Cfr. Boex, Martínez-Vázquez y McNab (2000: 98), que hablan en tal sentido de una aproximación “Commonwealth” al presupuesto plurianual.

curiosa circunstancia de que un proceso que establece objetivos para tres años tenga lugar cada dos años guarda relación con el ciclo electoral:

“Los Gobiernos en razonable buena forma buscarán celebrar elecciones cada cuatro años más que ir hasta el final de un mandato de cinco años, una estrategia exitosa de Margaret Thatcher en 1983 y 1987 y Tony Blair en 2001. No es practicable conducir una revisión del gasto en un año electoral. Por lo tanto, las revisiones se prevén para el final del primer año y tercer año del período de desempeño del cargo y en lugar de un ciclo de gasto anual tenemos uno bienal —un calendario más relajado aunque muy estructurado, que nunca deja a los departamentos de gasto fuera de control y encaja confortablemente con la estrategia histórica del Tesoro—.”

Como muestra el cuadro 2 (*infra*), el vigente sistema de Revisiones del Gasto se articula en torno a un nuevo límite agregado o “total de control”, a saber, el Gasto Total Gestionado (expresado en términos de devengo)<sup>4</sup>. Dicho total se descompone en dos grandes bloques. De un lado estaría el conjunto de planes a tres años para el gasto discrecional, especificados por Departamento, denominados *Límites al Gasto Departamental (LGD)*. De otro lado estarían todos aquellos gastos que no pueden gestionarse sobre una base trienal, como el gasto de la seguridad social o los intereses de la deuda, que se gestionan como parte del *Gasto Gestionado Anualmente (GGA)*.

Centrándonos en el primero de ambos bloques, que es al que se orientan primordialmente las Revisiones del Gasto, cabe ante todo señalar que la fijación de los Límites al Gasto Departamental resulta de un proceso iterativo donde los Departamentos de gasto negocian sus propuestas con el Tesoro. Una vez acordados, el Tesoro se compromete a financiar el correspondiente gasto, a cambio de lo cual se hace responsables a los Departamentos de alcanzar los objetivos de política pública especificados en los Compromisos de Servicio Público (CSP). “El núcleo del marco presupuestario –resume Noord (2002: 33)– consiste en las Revisiones del Gasto bienales para otorgar límites de gasto a tres años a los departamentos y agencias, a los que a cambio se hace responsables

---

<sup>4</sup> Ya bajo el anterior sistema de Exámenes del Gasto Público, el Comité de Gastos Públicos del Gabinete establecía límites de gasto agregados y departamentales para el período plurianual, conocidos como “Totales de Control”. Precisamente uno de los problemas relativos a la transparencia apuntados por Heald (2003: 735) son los continuos cambios en la definición de tales agregados producidos en los últimos años: “Ha habido cinco agregados de control desde 1989-90: Viejo Total de Planificación; Nuevo Total de Planificación; Total de Control; Gasto Total Gestionado (GTG) (caja); y GTG (devengo). Esto representa cinco agregados de control en 15 años, con el cambio de 2003-04 (partidas de ‘no caja’ movidas del Gasto Gestionado Anualmente a los Límites al Gasto Departamental) afectando sólo a la composición.” Como explica Likierman (2003: 47), este último cambio supone trasladar la depreciación, el coste de las cargas del capital y las provisiones desde el Gasto Gestionado Anualmente –donde se habían colocado de forma transitoria– a los Límites al Gasto Departamental, para permitir que se gestionen sobre una base trienal como la mayoría del Presupuesto de Recursos de los Departamentos.

de la consecución de los objetivos de política pública especificados en los Compromisos de Servicio Público.” Con el establecimiento de límites para tres años se pretende, entre otras cosas, proporcionar una cierta certidumbre a los departamentos de gasto, y alentarles a planear a medio plazo y evitar las oleadas de despilfarro del final del ejercicio

*Cuadro 2. Gasto Total Gestionado, 2004-05 a 2007-08.*

	miles de millones £			
	2004-05	Planes <sup>1</sup>		
	2005-06	2006-07	2007-08	
<b>Límites al Gasto Departamental</b>				
Presupuesto de Recursos	263,9	284,5	302,0	317,4
Presupuesto de Capital	26,3	29,1	31,5	34,9
Menos depreciación	-11,0	-11,7	-12,1	-11,8
<b>Total Límites al Gasto Departamental</b>	<b>279,3</b>	<b>301,9</b>	<b>321,4</b>	<b>340,5</b>
<b>Gasto Gestionado Anualmente</b>				
Prestaciones de la Seguridad Social	123,1	127,7	132,9	140,0
Desgravaciones fiscales	13,8	14,3	14,4	14,5
Política Agraria Común	2,5	2,5	2,5	2,6
Pensiones netas de los empleados públicos <sup>2</sup>	0,4	-0,4	-0,4	-0,7
Lotería Nacional	2,0	1,6	1,4	1,3
Partidas de no-caja en GGA	28,1	29,7	31,3	33,0
Otros gastos departamentales	2,7	2,8	2,6	2,7
Pagos netos a las Instituciones de la CE <sup>3</sup>	2,7	3,7	4,1	4,4
Gasto financiado localmente	24,2	26,0	27,9	30,0
Intereses brutos de la deuda de la Administración central	23,9	25,4	26,5	27,4
Gasto de capital autofinanciado de las empresas públicas	2,6	2,2	2,1	2,1
<b>Total GGA antes de margen y ajustes contables</b>	<b>226,1</b>	<b>235,5</b>	<b>245,5</b>	<b>257,2</b>
Margen del GGA	1,2	2,0	2,0	3,0
Ajustes contables	-19,0	-18,7	-19,7	-20,6
<b>Total Gasto Gestionado Anualmente</b>	<b>208,3</b>	<b>218,9</b>	<b>227,8</b>	<b>239,5</b>
<b>Total Gasto Gestionado<sup>4,5</sup></b>	<b>487,6</b>	<b>520,8</b>	<b>549,2</b>	<b>580,0</b>
<i>del cual:</i>				
Gasto Corriente del Sector Público	449,7	479,3	504,0	531,4
Inversión Neta del Sector Público	22,4	25,2	27,9	30,4
Depreciación del Sector Público	15,5	16,3	17,2	18,2

<sup>1</sup> Todas las cifras se basan en las proyecciones del Presupuesto 2004.

<sup>2</sup> El gasto neto en pensiones del sector público se registra bajo las normas contables FRS17.

<sup>3</sup> Los pagos netos a instituciones de la CE excluyen la contribución del RU al coste de la ayuda de la CE a los Estados no miembros (que se atribuye al programa de ayuda). Los pagos netos por lo tanto difieren de la contribución neta del RU al presupuesto de la CE, las últimas estimaciones para la cual (en miles de millones £) son 3,3mm en 2004-05; 4,3mm en 2005-06; 4,7mm en 2006-07 y 5,1mm en 2007-08.

<sup>4</sup> Véase parágrafo A.16.

<sup>5</sup> Las cifras pueden no sumar debido a los redondeos.

Fuente: HM Treasury (2004: 182).

presupuestario. Aunque los LGD marquen límites infranqueables para cada ejercicio del trienio, al menos los departamentos tienen la tranquilidad de saber que su futura financiación no se les reducirá por los importes no gastados en el ejercicio actual. Bien al contrario, para las obligaciones reconocidas sujetas al LGD, ya correspondan a gastos corrientes o a inversiones, el Tesoro autoriza a los departamentos a trasladar sin ningún límite las sumas presupuestadas de un ejercicio al siguiente, dentro del trienio del LGD (Lienert y Jung 2004: 427). Es lo que se conoce como “flexibilidad de fin de año”.

Pero seguramente el aspecto más sugestivo de esas RG bienales con LGD a tres años sea que, al trascender la habitual estrechez de los plazos de elaboración y horizonte temporal del presupuesto, permiten replantear elementos de las políticas públicas y estructuras de prestación de los servicios que suelen tomarse como dados a la hora de presupuestar, reduciendo con ello el incrementalismo y ampliando el margen para reasignar recursos. En este sentido, las Revisiones del Gasto del Reino Unido se han considerado por el Grupo de Trabajo de Altos Cargos Presupuestarios de la OCDE como un ejemplo de lo que ellos mismos llaman *Revisión de Programas*: una forma específica de evaluación de políticas iniciada y supervisada desde el centro del Gobierno (WPSBO 2003: 32). Se trataría en esencia de identificar aquellas áreas de las políticas públicas que se juzgue conveniente evaluar, bien para ahorrar globalmente en ellas, bien para reducir las dotaciones de algunos de los programas a fin de elevar las de otros o crear programas nuevos. Pero bien entendido que tanto el eventual ahorro global, como las reasignaciones entre programas, pueden resultar de cambios institucionales a aplicar en un horizonte plurianual<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Es innegable que esta Revisión de Programas puede toparse con una cierta resistencia de los Departamentos de gasto, y hasta a veces dar lugar a campos de batalla interdepartamentales. Pero, estableciendo los oportunos cauces para la resolución de los conflictos, la Revisión vendría a cubrir dos funciones que típicamente no desempeña la evaluación de políticas hecha bajo la supervisión de los Departamentos de gasto:

“(1) considerar la eficiencia asignativa de los programas para la Administración y el ciudadano/cliente, y (2) considerar las consecuencias de niveles alternativos de financiación. La primera función requiere contestar a preguntas tales como: (1) ¿está este programa motivado por un motivo válido para la intervención de la Administración o debe ser dejado al mercado o al sector privado no lucrativo? (2) ¿debería este programa organizarse a nivel de la Administración central o debería dejarse, por ejemplo, a los municipios? (3) ¿utiliza este programa el instrumento adecuado o debería, por ejemplo, utilizar la regulación o un impuesto en lugar de una subvención? (4) ¿está este programa diseñado adecuadamente desde el punto de vista de la eficiencia asignativa para la Administración/cliente, por ejemplo la base de subvención correcta, el objeto regulativo, los criterios de elegibilidad, etc..? La segunda función requiere contestar a preguntas tales como: (1) ¿cuáles serían las consecuencias para la calidad de los servicios, el nivel de la provisión, la contribución privada a la financiación y la demanda para los servicios sustitutivos, si la financiación pública se redujese en, por

Una pieza clave en el proceso es la capacidad del Tesoro para liderar los debates y arbitrar en los conflictos interdepartamentales a que suelen dar lugar las Revisiones de esta naturaleza. Según Parry y Deakin (2003: 123-124), a raíz de la Revisión Fundamental del Gasto de 1995, que rediseñó la organización del Tesoro, y de las Revisiones del Gasto (desde 1998), se ha ido conformando un “nuevo Tesoro” real más proclive a reconocer la autonomía de los departamentos de gasto y los riesgos de comportamiento disfuncional, un Tesoro señaladamente no jerárquico y audaz en la argumentación, que ha desarrollado su capacidad analítica en la interrelación entre la política social y económica. Este replanteamiento del papel del Tesoro supone un cierto abandono de sus tradicionales controles de detalle, para implicarse mucho más activamente en los debates de política pública y las cuestiones transversales abordadas en las Revisiones del Gasto. Ello plantea una doble problemática nueva. De un lado, está la posible superposición o colisión de la actividad del Tesoro con la de otras unidades u oficinas dependientes del Primer Ministro con competencias generales de política pública. De otro lado está la desmoralización que aflora entre los funcionarios de los ministerios gestores cuando se sienten avasallados, en debates de política pública, por un Tesoro asistido de los especiales derechos y privilegios inherentes a su tradicional función de control del gasto<sup>6</sup>.

La otra pieza clave en el proceso es el *input* y *feed-back* que pueda aportarle la información sobre el rendimiento de los departamentos, agencias y programas públicos.

---

ejemplo: un 5%, un 10% o un 20%. (...) Aunque la introducción de la revisión de programas sea una reforma difícil, puede por lo tanto merecer la pena para las Administraciones que no la tengan el empezar con ella. Especialmente en el cambiado paisaje presupuestario del siglo XXI, la revisión de programas puede ser una alternativa preferible a los periódicos grandes ejercicios de recorte que se aplican de manera espasmódica y para los cuales los procedimientos se tienen que definir en cada nueva ocasión.” (WPSBO 2003: 30-31)

<sup>6</sup> La solución de Parry y Deakin (2003) a este problema pasaría por aproximar las posiciones del Tesoro y los Departamentos de gasto, haciéndolos respectivamente conscientes de las implicaciones político-sectoriales y macroeconómicas, y primando en el Tesoro la capacidad analítica sobre la fuerza:

“(…) si el sistema político como un todo tiene una comprensión coherente de la macroeconomía y del lugar del sector público en ella, hay menos necesidad de encarnar esta comprensión en el Tesoro”, por lo que éste podría redefinirse como “una taquigrafía útil para muchas actitudes, arreglos y aproximaciones a nivel ministerial y funcional” (118-119). La función del Tesoro no es ya “tanto la represión del gasto, que en parte siempre se ha contratado externamente a las Divisiones de Hacienda de los departamentos, como la consideración imaginativa de la relación de políticas específicas con objetivos económicos generales. Si se pudiera hacer que otros departamentos piensen ‘correctamente’ a ojos del Tesoro, gran parte del tradicional pensamiento sobre la necesidad de un Tesoro fuerte podría volverse obsoleto. (...) Nuestra investigación sugiere que la mejor aproximación puede ser reforzar la capacidad de análisis de políticas del Tesoro, en términos de perfeccionamiento del personal e importación de personal y pericia del resto de Whitehall y de más allá.” (124-125).

Según refiere Likierman (2001: 54), para asegurarlo se procedió a un refinamiento de los *Compromisos de Servicio Público (CSP)*, reduciendo el número de objetivos cifrados de los en torno a 600 publicados tras la RG'98 a los 160 que acompañaron a la RG'00, y desplazando su énfasis de los productos a los resultados o impactos<sup>7</sup>. Simultáneamente se introdujeron los denominados *Compromisos de Prestación de Servicio (CPS)*, que para los grandes Departamentos venían a respaldar a los CSP y proporcionar el detalle acerca de cómo se cumplirán los objetivos cifrados, mientras que para los Departamentos más pequeños (sin CSP) vendrían a establecer tanto los resultados a obtener como el modo de hacerlo.

Como se aprecia en el cuadro 3 (*infra*), cada Compromiso de Servicio Público contiene una formulación de la finalidad última (“aim”) del Departamento o área transversal de política a que corresponda. A ella sigue una serie de objetivos generales (“objectives”), que a su vez se traducen en objetivos específicos de rendimiento, normalmente cuantificados y referidos a un determinado período de tiempo (“performance targets”). El CSP concluye con una declaración de la responsabilidad del ministro a cuyo cargo queda la consecución de esos objetivos<sup>8</sup>. En la Revisión Comprensiva del Gasto de 1998, sin embargo, los CSP no se publicaron hasta cinco meses después de las asignaciones de gasto, y algunos incluso se hicieron esperar otros cuatro meses. Si bien poco a poco las RG han ido ofreciendo un vínculo más estrecho entre las asignaciones de gasto y tales acuerdos de rendimiento (Parry y Deakin 2003: 113), sigue al parecer apreciándose una insuficiente integración entre el ciclo financiero y el ciclo de política y gestión (Scheers, Sterck, Bouckaert 2005:148). Desde el propio Tesoro se reconoce que los vínculos entre las asignaciones de gasto y los 110 objetivos específicos de los CSP son “limitados”, y que esos objetivos son cambiantes y no cubren todas las actividades (Carruthers 2006). Además el uso de los datos de rendimiento en la toma de decisiones política, especialmente en sede parlamentaria, se ve socavado por las dudas sobre la fiabilidad de los datos, a cuya

---

<sup>7</sup> En 2001 un informe de la Oficina Nacional de Auditoría concluyó que el porcentaje de objetivos cifrados referentes a resultados o impactos pasó del 11% en los CSP'98 al 68% en los CSP'00. Aunque este desplazamiento se logró en parte trasladando la información sobre los objetivos cifrados operacionales y de producción a los nuevos Compromisos de Prestación de Servicio, también fue fruto de un incremento en la cifra absoluta de objetivos cuantificados en términos de resultados. *Cfr.* Noord (2002: 18).

<sup>8</sup> Además, para cada CSP se publican Notas Técnicas que detallan entre otras cosas cómo se medirá cada objetivo específico, incluyendo la fuente de datos, la línea de base, y definiciones de los términos potencialmente ambiguos.

*Cuadro 3. Finalidad, objetivos generales y objetivos específicos cifrados en el CSP para 2005-2008 del Departamento de Educación y Capacitación.*

<p><b>FINALIDAD</b></p> <p>Ayudar a construir una economía competitiva y una sociedad inclusiva mediante: la creación de oportunidades para que todos desarrollen su aprendizaje; la liberación del potencial de las personas para que den lo máximo de sí mismas; la consecución de la excelencia en los estándares de educación y niveles de capacitación.</p> <p><b>OBJETIVOS GENERALES Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE RENDIMIENTO</b></p> <p><b>Objetivo I:</b> Salvaguardar a niños y jóvenes, mejorar sus resultados vitales y bienestar general, y romper los ciclos carenciales.</p> <p>1. <i>Mejorar la comunicación, el desarrollo social y emocional de los niños para que en 2008 el 50% de los niños alcance un buen nivel de desarrollo al final de la Etapa de Base y se reduzcan las desigualdades entre el nivel de desarrollo logrado por los niños en el 20% de áreas más desfavorecidas y en el resto de Inglaterra. <b>Objetivo específico de la Unidad de Comienzo Seguro, en conjunción con el Departamento de Trabajo y Pensiones.</b></i></p> <p>2. <i>Como contribución a reducir la proporción de niños que viven en hogares donde nadie trabaja, en 2008:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>aumentar un 10% el stock de cuidados infantiles registrados en Ofsted;</i></li> <li>• <i>aumentar un 50% la utilización de los cuidados formales a la infancia por las familias trabajadoras de menores ingresos; e</i></li> <li>• <i>introducir, en abril de 2005, un esquema exitoso de aprobación de cuidados infantiles de tono-ligero. <b>Objetivo específico de la Unidad de Comienzo Seguro, en conjunción con el Departamento de Trabajo y Pensiones.</b></i></li> </ul> <p>3. <i>Reducir un 50% la tasa de embarazos de menores de 18 años de aquí a 2010 como parte de una estrategia más amplia para mejorar la salud sexual. <b>En conjunción con el Departamento de Salud.</b></i></p> <p>4. <i>Detener la subida de año en año de la obesidad entre los niños menores de 11 años en 2010, en el contexto de una estrategia más amplia para atajar la obesidad de la población general. <b>En conjunción con el Departamento de Salud y el Departamento de Cultura, Comunicación y Deporte.</b></i></p> <p>5. <i>Estrechar la brecha en los logros educativos entre los niños bajo custodia y los de sus semejantes, y mejorar su apoyo educativo y la estabilidad de sus vidas para que, en 2008, el 80% de niños menores de 16 que hayan estado bajo custodia 2,5 años o más hayan vivido en la misma colocación al menos 2 años, o estén colocados en adopción.</i></p> <p><b>Objetivo II:</b> Elevar los estándares y atajar la brecha de logros en las escuelas.</p> <p>6. <i>Elevar los estándares en Inglés y matemáticas para que:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>en 2006, el 85% de los de 11 años logren el nivel 4 o superior, manteniéndose este nivel de rendimiento hasta 2008; y</i></li> <li>• <i>en 2008, la proporción de escuelas en las que menos del 65% de los alumnos logra el nivel 4 o superior se reduzca en un 40%.</i></li> </ul> <p>7. <i>Elevar los estándares en Inglés, matemáticas, TIC y ciencia en la enseñanza secundaria para que:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>en 2007, el 85% de los de 14 años logren el nivel 5 o superior en Inglés, matemáticas y TIC (80% en ciencia) a nivel nacional, manteniéndose este nivel de rendimiento hasta 2008; y</i></li> <li>• <i>en 2008, en todas escuelas al menos el 50% de los alumnos logre el nivel 5 o superior en Inglés, en matemáticas y en ciencia.</i></li> </ul> <p>8. <i>Mejorar los niveles de asistencia a clase para que, en 2008, el absentismo escolar se reduzca un 8% comparado con 2003.</i></p> <p>9. <i>Aumentar el aprovechamiento de las oportunidades deportivas de los 5 a los 16 años para que el porcentaje de niños en las escuelas de Inglaterra que gastan un mínimo de dos horas cada semana en EF de alta calidad y deporte escolar dentro de y más allá del currículo aumente del 25% de 2002 al 75% en 2006 y al 85% en 2008, y por lo menos al 75% en cada Consorcio Deportivo Escolar en 2008. <b>En conjunción con el Departamento de Cultura, Comunicación y Deporte.</b></i></p> <p><b>Objetivo III:</b> Que todos los jóvenes alcancen los 19 años preparados para el empleo cualificado o la educación superior.</p> <p>10. <i>En 2008, el 60% de los de 16 años logren el equivalente de 5 CGESs con grados del A* al C; y en todas escuelas al menos el 20% de los alumnos logren este estándar en 2004, subiendo al 25% en 2006 y al 30% en 2008. (Este objetivo específico se puede revisar a la luz de las recomendaciones del informe Tomlinson.)</i></p> <p>11. <i>Aumentar la proporción de los de 19 años que logran al menos el nivel 2 en 3 puntos porcentuales entre 2004 y 2006, y en 2 puntos porcentuales más entre 2006 y 2008, y aumentar la proporción de jóvenes que logran el nivel 3.</i></p> <p>12. <i>Reducir la proporción de jóvenes que no están en educación, empleo ni adiestramiento en 2 puntos porcentuales de aquí a 2010.</i></p> <p><b>Objetivo IV:</b> Atajar la brecha de capacitación de adultos.</p> <p>13. <i>Aumentar el número de adultos con la capacitación requerida para la empleabilidad y progresión hacia niveles más altos de instrucción mediante:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>la mejora de los niveles básicos de capacitación de 2,25 millones de adultos entre el lanzamiento de la Capacitación para la Vida en 2001 y el 2010, con un hito de 1,5 millones en 2007; y</i></li> <li>• <i>de aquí a 2010, reducir al menos un 40% el número de adultos de la población ocupada que carezcan de CPN 2 o cualificaciones equivalentes. Trabajando cara a esto, que un millón de adultos de la población ocupada logren el nivel 2 entre 2003 y 2006.</i></li> </ul> <p><b>Objetivo V:</b> Aumentar y ampliar la participación en la educación superior.</p> <p>14. <i>De aquí a 2010, aumentar la participación en la educación superior hacia un 50% de aquellos de 18 a 30 años y hacer también progresos significativos de año en año hacia el acceso justo, y tratar de reducir las tasas de no-terminación.</i></p>
---

Fuente: HM Treasury (2004b: 11-12)



auditoría el Gobierno ha tendido a mostrarse renuente (Bowerman, Humphrey y Owen 2003). Otra debilidad es, en fin, la contrastada presencia de los tres clásicos problemas de juego asociados a los sistemas de objetivos cifrados: *i)* el *efecto trinquete*, que lleva a los gestores de las unidades de producción a optar por un bajo rendimiento actual, para poder elevarlo en el futuro en respuesta a unos objetivos presumiblemente crecientes; *ii)* el *efecto umbral*, que induce a las mejores unidades de producción a reducir su rendimiento hasta el umbral fijado como objetivo para todas las unidades; y *iii)* las *distorsiones del “output”* o manipulación de los resultados registrados (Hood 2006).

**3º) APLICACIÓN DEL CRITERIO DE DEVENGO ECONÓMICO, O PURO, AL PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD PÚBLICOS.** La Revisión del Gasto de 2002, que contenía los planes de gasto del Gobierno del RU para los ejercicios 2003/04, 2004/05 y 2005/06, fue la primera plenamente ajustada al nuevo sistema de Presupuesto y Contabilidad de Recursos (PCR), con el que el país seguía el camino de Australia y Nova Zelanda en la extensión del principio de devengo económico a los estados financieros y al mismo presupuesto público. Esto supone que las cuentas públicas, en vez de ser un simple estado de los dineros percibidos y desembolsados, toman en términos amplios la misma forma de las cuentas empresariales, con un balance de situación, el equivalente de una cuenta de pérdidas y ganancias, e información sobre los flujos de caja, junto a alguna información adicional específica del sector público. Y, en su versión más pura, supondría también hacer del presupuesto público una suerte de “cuenta de resultados previsional”, remitiendo las inversiones a un presupuesto de capital independiente. En el caso británico el modelo adoptado se complica porque, en vez de esa única cuenta de resultados previsional, aparecen tres documentos distintos: *i)* la *Previsión de Costes Operativos* del Departamento, que sí vendría a ser una cuenta de resultados previsional, aunque con una estructura diferente que respondería principalmente a las necesidades de control del Tesoro y del Parlamento; *ii)* el *Presupuesto de Recursos* del Departamento donde, entre otros ajustes, se eliminan las transferencias de capital realizadas y el consumo de recursos de sus Organismos Públicos No Departamentales; y *iii)* las *Asignaciones Presupuestarias* aprobadas por el Parlamento, o *Necesidad Neta de Recursos* del Departamento, que presenta asimismo diversos ajustes en relación a los dos anteriores documentos. Algo parecido ocurre con el *Presupuesto de Capital*, al que una larga serie de ajustes aleja del

*Capital Neto Votado* (Asignaciones Presupuestarias directa o indirectamente aprobadas por el Parlamento).

Centrándonos de momento en el Presupuesto de cada Departamento, cabe decir que éste se desdobra ahora en un Presupuesto de Recursos y un Presupuesto de Capital (cuadro 4). La aplicación del principio de devengo supone que, en el primero de ambos presupuestos, el gasto no se identifique con la salida de dinero sino con el consumo económico de los recursos. Ya no hay pues cabida en el Presupuesto de Recursos para aquellos desembolsos de caja que no corresponden a gastos en sentido microeconómico sino a otra clase de operaciones (en su caso, a incluir en el Presupuesto de Capital). Y sí se da en cambio cabida, en el Presupuesto de Recursos, a aquellos gastos devengados que no entrañan desembolsos de caja, como la depreciación del capital fijo, la carga del “coste del capital” (los costes financieros y de oportunidad del capital que se tiene), y las provisiones para pagos futuros. En el Presupuesto de Capital se recogen esencialmente los importes de las adquisiciones (+) y enajenaciones de activos fijos (–), además de otras partidas como las transferencias de capital. Al decir de Likierman (2003: 46): “Una mejor información sobre la gestión de la base existente de capital fijo, así como de la inversión nueva, es uno de los más obvios resultados del cambio. (...) La transparencia de las cargas del capital proporciona tanto la señal como el incentivo para gestionar el stock de capital —mejorando la calidad del mantenimiento, extendiendo la vida útil allí donde eso sea coste-eficaz y disponiendo de aquellos activos que no sigan siendo necesarios—.”

*Cuadro 4. Principales componentes del presupuesto departamental.*



Fuente: Vela y Fuertes (2004: 297).

Efectuando una serie de ajustes al Presupuesto de Recursos, entre los que destacan la adición de las transferencias de capital realizadas y el consumo de recursos de los Organismos Públicos No Departamentales bajo tutela del Departamento, se obtiene la asignación presupuestaria presentada ante el Parlamento (cuadro 5, total columna 6). Como muestran las cifras en azul, *se fijan límites vinculantes a nivel de grandes programas del Departamento (Peticiones de Recursos) tanto para la Necesidad Neta de Recursos como para las llamadas “Asignaciones presupuestarias en Ayuda de explotación”* (ingresos que se compensan con el gasto bruto de recursos). Ello permitirá al Departamento gastar hasta el importe máximo previsto en la columna 4 para cada Petición de Recursos (PdR), a menos que no logre generar el volumen de ingresos previsto para esa misma PdR en la columna 5. El ulterior desglose de las Peticiones de Recursos por líneas funcionales (“secciones”), y de éstas por partidas (“subcapítulos”) no es vinculante para el Ejecutivo, aunque se requiere aprobación del Tesoro para las correspondientes transferencias de crédito<sup>9</sup>. Estamos pues ante un régimen que viene a restringir el control parlamentario “tradicional” y a otorgar una amplia discrecionalidad al Gobierno. “El número medio de artículos o PdRs autorizados del presupuesto departamental estuvo en torno a uno y medio en el ejercicio presupuestario 2003-04. Una consecuencia de este nivel agregado de autorización es que el Parlamento pierde la vista de la información más detallada y familiar.” (Scheers, Sterck y Bouckaert 2005: 139)

En los gastos de capital el predominio del Ejecutivo es aún mayor, puesto que el Parlamento sólo se pronuncia directamente sobre el total de las “*asignaciones en ayuda no de explotación*” del Departamento (columna 8), categoría que abarca los recursos que éste obtiene, principalmente de la venta de activos suyos, y que se aplican a la financiación de operaciones de capital. La limitación del total de la columna 7 por parte del Parlamento sólo se produce de manera indirecta, en la medida que la tesorería necesaria para efectuar los correspondientes pagos se incluye en las “necesidades de caja netas” votadas en bloque para el Departamento<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Esta discreción del Ejecutivo no puede utilizarse en casos en los que se piensa que la reasignación propuesta es de tal importancia o se aparta tanto de la asignación presupuestaria original que debería someterse específicamente al Parlamento mediante una Asignación Presupuestaria Revisada o Suplementaria.

<sup>10</sup> Por “necesidades de caja netas” del Departamento se entiende la cantidad de dinero que éste precisa del “Fondo Consolidado” (una cuenta en el Banco de Inglaterra a cuyo través se verifican los cobros y pagos).

Cuadro 5. Asignaciones presupuestarias para el Departamento de Educación y Capacitación: ejercicio 2006-07.

.000€

	Recursos						Capital	
	Admin 1	Otros corrientes 2	Subvenc 3	Total Bruto 4	A en A 5	Total Neto 6	Capital 7	A en A no-explot 8
PdR 1: Ayudar a construir una economía competitiva y una sociedad inclusiva mediante la creación de oportunidades para que todos desarrollen su aprendizaje; la liberación del potencial de las personas para que den lo máximo de sí mismas; la consecución de la excelencia en los estándares de educación y niveles de capacitación	246.205	267.600	56.036.249	56.550.054	351.743	56.198.311	3.161.904	509.120
Gasto en los Límites al Gasto Departamental (LGD)	246.205	267.600	38.107.951	38.621.756	351.743	38.270.013	10.190	575
<i>Gasto de la Administración Central</i>	246.205	267.600	4.148.125	4.661.930	351.743	4.310.187	10.190	575
<i>Apoyo a las Autoridades Locales</i>	-	-	33.959.826	33.959.826	-	33.959.826	-	-
Gasto en el Gasto Gestionado Anualmente (GGA)	-	-	-	-	-	-	3.151.714	508.545
<i>Gasto de la Administración Central</i>	-	-	-	-	-	-	3.151.714	508.545
<i>Apoyo a las Autoridades Locales</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
No-Presupuesto	-	-	10.184.214	10.184.214	-	10.184.214	-	-
PdR 2: Promover el desarrollo físico, intelectual y social de los niños y jóvenes mediante la Provisión de Comienzo Seguro los Primeros Años y de Cuidados Infantiles	-	6.212	1.699.631	1.705.843	-	1.705.843	500	-
Gasto en los Límites al Gasto Departamental (LGD)	-	6.212	1.699.631	1.705.843	-	1.705.843	500	-
<i>Gasto de la Administración Central</i>	-	6.212	825.464	831.676	-	831.676	500	-
<i>Apoyo a las Autoridades Locales</i>	-	-	874.167	874.167	-	874.167	-	-
PdR 3: Atajar la pobreza infantil y la exclusión social mediante la ayuda a los niños y jóvenes vulnerables, y a sus familias, para romper el ciclo de carencia y desventaja a través del Fondo para la Infancia	-	-	190.100	190.100	-	190.100	-	-
Gasto en los Límites al Gasto Departamental (LGD)	-	-	190.100	190.100	-	190.100	-	-
<i>Gasto de la Administración Central</i>	-	-	40.100	40.100	-	40.100	-	-
<i>Apoyo a las Autoridades Locales</i>	-	-	150.000	150.000	-	150.000	-	-
<b>TOTAL DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA</b>	<b>246.205</b>	<b>273.812</b>	<b>57.925.980</b>	<b>58.445.997</b>	<b>351.743</b>	<b>58.094.254</b>	<b>3.162.404</b>	<b>509.120</b>

Fuente: elaboración propia a partir de HM Treasury (2006b).

### **3. Una variante “latina” de la Nueva Gestión Pública: la reforma presupuestaria en Francia.**

Aunque la incidencia de la Nueva Gestión Pública no haya sido en Francia tan madrugadora ni profunda como en el Reino Unido, puede afirmarse que también en el caso francés la actual reforma presupuestaria viene precedida de otra serie de reformas. La línea en la que se ha puesto un mayor énfasis seguramente ha sido la representada por las diversas iniciativas de descentralización y desconcentración administrativa. Como señala Costa (1989: 121), a comienzos de los años ochenta “en Francia, el Estado no sólo es unitario, sino aún fuertemente centralizado y el peso administrativo de los prefectos, institución napoleónica por excelencia, heredada de aquella de los intendentes de *l’ancien régime*, es aún notable.” De ahí que el presidente François Mitterand y su ministro Gaston Deferre acometieran una política de descentralización, apoyada en las leyes del 2 de marzo y del 10 de julio de 1982, y en la del 7 de enero de 1983. Los ejes de esa política eran la transferencia de competencias del Estado a los entes locales; la transformación de la relación jurídica entre ambos niveles de gobierno; la elección, por vez primera, de los consejos regionales por sufragio universal directo el 16 de marzo de 1986; y la transferencia del Estado a los entes locales de los recursos presupuestarios, fiscales y de personal. Sin embargo, a finales de los años ochenta el progreso realizado era más bien modesto, por lo que el Primer Ministro Michel Rocard decide dar un nuevo impulso a la reforma administrativa con su circular del 23 de febrero de 1989, sobre la renovación de la administración pública. En ella se percibían ya claramente algunos de los tópicos de la Nueva Gestión Pública. La “orientación al usuario” se traducía en las propuestas de desarrollar la información al público, personalizar la relación entre empleados y usuarios, facilitar los trámites burocráticos, asociar a los usuarios en la mejora de los servicios públicos, y promover la “honorable enmienda” de sus errores por parte de la Administración. De otro lado se apuntaba, sin cuestionar el estatuto de la función pública, una serie de medidas tendentes a corregir sus carencias y rigideces, como la revalorización de la gestión del personal, la gestión previsional de puestos y carreras, la formación continua de los empleados públicos, la valoración en los concursos de las habilidades técnicas y práctica profesional del candidato, y la potenciación de la movilidad de los empleados públicos. Se pretendía también efectuar una desconcentración para que las

decisiones, en el campo de competencia de cada Administración, se situasen lo más cerca posible de los directos interesados, y para que los responsables administrativos dispusieran de una mayor autonomía decisoria tanto en el plano administrativo como en el de la gestión presupuestaria. La más conocida expresión de esta política fue la creación de los llamados *centros de responsabilidad*, en los que se experimentaba, sobre base contractual, una suavización de las reglas de gestión presupuestaria, junto a una mayor autonomía administrativa. Con un carácter más general, se planteaba incluso la necesidad de emprender una reflexión comprensiva sobre las reglas de la contabilidad pública y los modos de gestión administrativa de todas las Administraciones, que se consideraba que disuadían la innovación y favorecían poco la adaptación.

Como expone Nioche (1992), otra parte de ese paquete de reformas del Primer Ministro Rocard consistió en el establecimiento de la *evaluación de políticas públicas* como un procedimiento institucionalizado a los más altos niveles de la Administración. Tras una larga y viva etapa de discusión, cuyos principales hitos habían sido la conferencia sobre evaluación de políticas celebrada en 1983 y los conocidos informes Deleau (1986) y Viveret (1989), el Decreto 92-82 de 22 de enero de 1990 vino a implantar un modelo de evaluación de políticas de orientación gerencial, controlado por el Gobierno y notablemente formalizado. Para la evaluación de las políticas intersectoriales nacionales, se creaban tres nuevos organismos: el Comité Interministerial de la Evaluación (CIME), el Consejo Científico de la Evaluación (CSE) y el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Evaluación (FNDE)<sup>11</sup>. Aunque es innegable el espaldarazo que ello supuso para el desarrollo de la evaluación de políticas públicas en Francia, se ha criticado que la aproximación “científica” subyacente a la iniciativa, basada en la “autonomía” del evaluador y la “replicabilidad” de sus resultados, venía en realidad a enmascarar bajo una pretendida neutralidad u objetividad las preferencias de políticos y funcionarios:

“La Administración francesa siempre ha arrinconado el componente político, construyendo su legitimidad en el marco de una alianza del poder público y del sector público para satisfacer un bien

---

<sup>11</sup> A ellos se añadían, entre 1989 y 90, otros organismos más centrados en la evaluación de políticas sectoriales, como el Comité Nacional de Evaluación de la Política de la Ciudad; o en la evaluación de la aplicación de alguna ley, como la Comisión Nacional de Evaluación del Salario Mínimo Interprofesional, o, en fin, en la evaluación de programas públicos, como el Comité Nacional de Evaluación de la Investigación (CNER) y el Comité de Evaluación y de Prospectiva de Nuevas Cualificaciones Profesionales. Sólo el Comité Nacional de Evaluación de los Centros Públicos con Carácter Científico, Cultural y Profesional, conocido como el “CNE de las Universidades”, existía desde mayo de 1985.

común cuya definición ha parecido quedar al margen de lo político. (...) En Francia, ya lo hemos comentado, siempre ha existido la tentación de ocultar al gobierno tras el Estado. Esta actitud equivale, de hecho, a ocultar la dimensión propiamente política de cualquier acción pública, y el recurso a los 'sabios' probablemente coadyuvará a ello." (Monnier 1992: 76 y 88)

Ya en época más reciente, en torno al cambio de siglo, cabe reseñar los pasos que seguían dándose en largo camino hacia la descentralización administrativa y el aumento de la autonomía de gestión. Como explica Chevauchez (2002: 294), en el seno de la Administración central se registraba en ese momento, además de una expansión en el papel y recursos de los empleados públicos de base local (a expensas de los radicados en París), una cada vez mayor organización de los departamentos ministeriales como agencias independientes. Esto se habría aplicado tanto que habría acabado por ser la regla. Cualquier Departamento de la Administración que actuase como un proveedor de servicios se constituiría tarde o temprano en agencia. Sólo aquellos Departamentos de escala superior exclusivamente dedicados al diseño y dirección globales de los servicios públicos se estructurarían aún al modo tradicional. Esta polifacética tendencia cara a la descentralización estaba teniendo importantes repercusiones en términos de créditos presupuestarios contractuales, sistemas de información contable, y herramientas de dirección y control. Al mismo tiempo se daba un visible desplazamiento en la dirección de una mayor autonomía para los gestores, al añadirse a los citados créditos presupuestarios de base más amplia la actualización de las normas que regían el empleo de los fondos, así como una cierta flexibilización de las normas sobre compras y de la gestión de nóminas. Si bien el control del empleo público seguía siendo fuerte, al menos ya se podían efectuar ajustes limitados en los niveles de salarios. También la gestión de los activos reales se estaba haciendo más dinámica.

Si bien, en conjunto, todo lo que de las anteriores iniciativas llegó a tener traducción práctica conforma un panorama de cambio mucho menos radical que el operado en el Reino Unido, no cabe duda de que contribuyó de algún modo a preparar el terreno para la actual reforma del sistema presupuestario francés. En efecto, la paulatina extensión del movimiento internacional de la Nueva Gestión Pública, a la que Francia tampoco permanecía ajena desde comienzos de los noventa, hizo sentir la necesidad de reformar en profundidad la normativa hacendística básica del país, contenida en la Ordenanza del 2 de enero de 1959, que llevaba vigente más de cuarenta años. A tal fin se aprueba la *Lei*

*Orgánica n° 2001-692 del 1° de agosto do 2001 relativa a las Leyes de Presupuestos (LOLP)*, que vino a derogar la normativa anterior. Los principales elementos de la reforma, en cuanto al sistema presupuestario se refiere, pueden agruparse en estos tres grandes bloques:

**1º) ESTRUCTURACIÓN DEL PRESUPUESTO EN MISIONES, PROGRAMAS Y ACCIONES, CON OBJETIVOS E INDICADORES DE RENDIMIENTO PARA CADA PROGRAMA.** La LOLP se propone, entre otras cosas, que las leyes de presupuestos se vuelvan más legibles y transparentes en cuanto reflejo cifrado de los medios de las diferentes políticas públicas. Para ello el Presupuesto general del Estado se presenta ahora estructurado en grandes *misiones* (34 en 2006) que identifican las grandes políticas del Estado, cada una de las cuales se traduce en *programas* (134 en 2006), y éstos se desagregan a su vez en *acciones* (614 en el proyecto de Ley de Presupuestos para 2006)<sup>12</sup>. Con la entrada en vigor de la LOLP, por tanto, los créditos del presupuesto general pasan a adoptarse por misión, en vez de por ministerio y por “título” indicativo de la naturaleza del gasto<sup>13</sup>. Como consta en el cuadro 6, tales misiones pueden ser interministeriales, a diferencia de los programas, que constituyen el soporte de la gestión de los créditos y del rendimiento, dependiendo cada uno de un ministerio y teniendo a su cabeza un responsable de programa. A cada programa se asocia una *estrategia*, que es definida por el responsable del programa en relación o colaboración con su ministro. Según Le Ministre d’État *et al.* (2004: 19), la elección de la estrategia del programa resulta decisiva en la estructuración de las políticas y las organizaciones afectadas, por lo que dicha estrategia debería ser relativamente estable en el tiempo y surgir de una reflexión a medio plazo. Se matiza no obstante que el reivindicado diseño de las estrategias en un ciclo plurianual, con un horizonte en principio de tres a cinco años, no supone en modo alguno la puesta en cuestión del principio clásico de anualidad del Presupuesto público.

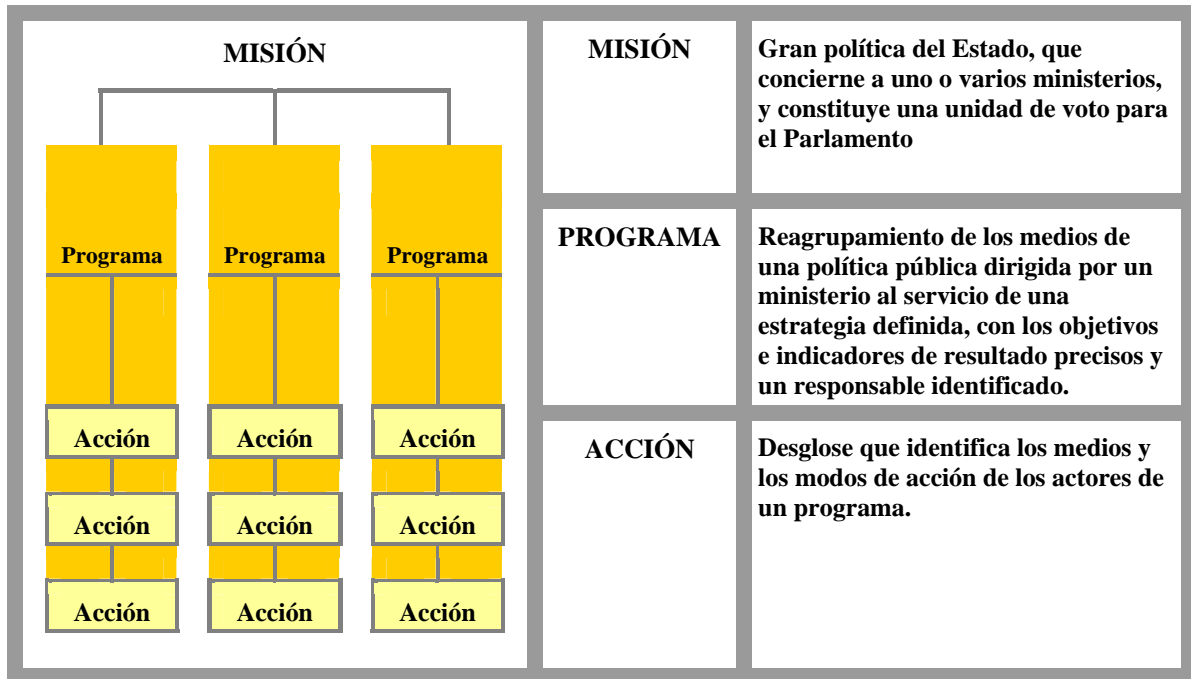
---

<sup>12</sup> Las cifras, referidas al presupuesto general, proceden de MEFI (2006a: 1, 2005b: 1).

<sup>13</sup> En cambio: *i*) los ingresos presupuestarios del Estado constituyen el objeto de un voto global y único; *ii*) los presupuestos anexos y las cuentas de afectación especial son votadas presupuesto por presupuesto y cuenta por cuenta; *iii*) las evaluaciones de ingresos y de cargas de tesorería, presentadas en una tabla de financiación, son objeto de un voto único; y *iv*) los techos de empleos valorados separadamente por ministerio también son objeto de un voto único.



Cuadro 6. El punto de partida de la LOLP: una nueva arquitectura presupuestaria.



Fuente: elaboración propia a partir de Le Ministre d'État et al. (2004: 11), MEFI (2006a: 1) y la propia LOLP.

Una vez establecida, la estrategia conduce a seleccionar un número limitado de *objetivos*, cada uno de los cuales llevará consigo los correspondientes indicadores. Tales objetivos (unos 630 en el actual presupuesto del Estado) pueden estar más orientados al ciudadano en sí mismo considerado, o a sus facetas de usuario y contribuyente. Para el primero se formulan objetivos de eficacia socioeconómica, que enuncian el beneficio esperado de la acción del Estado para el propio ciudadano y para la colectividad. Para el usuario se definen objetivos de calidad de servicio, que enuncian la calidad esperada del servicio que va a prestarsele. Y para el contribuyente se señalan objetivos de eficiencia de gestión, que expresan las ganancias de productividad esperadas en la utilización de los medios empleados. Los diversos objetivos del programa, como también sus indicadores y objetivos específicos cifrados (“cibles”), han de ser luego traducidos en cada servicio teniendo en cuenta las especificidades territoriales. Esta particularización a todo lo largo y ancho de la administración se supone que ha de permitir movilizar a los agentes en torno a los objetivos operativos.

Cuadro 7. Los tres tipos de objetivos perseguidos por las Administraciones: un ejemplo.

Tipo de objetivos	Programa	Objetivo	Indicador
Para el ciudadano: la eficacia socioeconómica	Policía nacional Gendarmería Nacional	Reducir la delincuencia	Índice de elucidación de los crímenes y los delitos
Para el usuario: la calidad de servicio	Acceso y retorno al empleo	Mejorar la eficacia de la puesta en contacto entre ofertas y demandas de empleo teniendo en cuenta la variedad de las necesidades	Proporción de las empresas que globalmente han sido satisfechas por candidatos que les han sido enviados por el INEM
Para el contribuyente: la eficiencia de la gestión	Conducción y pilotaje de la política de justicia y los organismos Relacionados	Optimizar la gestión de los grandes proyectos informáticos	Porcentaje de desbordamiento del coste contractual, para los proyectos de un importe superior a 3 millones de euros

Fuente: MEFI (2005a: 13).

En cuanto a los indicadores de rendimiento, unos 1.300 en el actual Presupuesto del Estado, cabe decir que a cada uno se asocian dos valores-objetivo: uno a alcanzar en los años venideros, y otro para el año del proyecto de Ley de Presupuestos. De controlar la pertinencia, fiabilidad y sinceridad de dichos indicadores se ocupan el Comité Interministerial de Auditoría del Programa (CIAP), compuesto de miembros de todas las inspecciones generales ministeriales, y el Tribunal de Cuentas.

Cuadro 8. Ejemplo de presentación de un indicador de rendimiento.

Indicador n°: Enunciado del indicador						
	2003	2004		2005	2006	2009
Unidades	Realización	Previsión	Realización	Previsión	Realización	Cible
%						

**Precisiones metodológicas** (le cas échéant) sobre el indicador:

- sources des données,
- explications sobre la construcción del indicador (façon de l'obtenir, modalité de construction, fréquence d'obtention du résultat, façon de lire...).

Fuente: MEFI (2005a: 21)

*Cuadro 9. Objetivos e indicadores de rendimiento del programa 150 “estudios superiores e investigación universitaria”, contenidos en el PAR de su misión para el ejercicio 2006.*

<b>PRESENTACIÓN ESTRATÉGICA</b>
<p>Los objetivos fijados conciernen prioritariamente a la excelencia de la enseñanza superior en sus actividades de formación y de investigación y su conservación al mejor nivel internacional.</p> <p>En el dominio de la formación, el nivel de desarrollo de nuestra sociedad está directamente vinculado al nivel y a la calidad de formación de la población. El sistema de enseñanza superior debe de una parte, cubrir las necesidades de cualificaciones superiores necesarias para nuestro país en una concepción de formación a lo largo de la vida, y por otra parte asegurar en un contexto de competencia internacional el espacio y el brillo de la ciencia y de la cultura francesa. (...)</p> <p>En el dominio de la investigación, además de la puesta superior que constituyen la excelencia científica y el mejor nivel internacional, los objetivos también pretenden mejorar el impacto económico y social, reforzar la atractividad y desarrollar la capacidad de difundir y de valorizar los resultados y los productos de la ciencia.</p>
<b>OBJETIVOS E INDICADORES</b>
<p><b>Objetivo n° 1</b> (desde el punto de vista del ciudadano y desde el punto de vista del usuario): cubrir las necesidades de cualificación superior.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicador n° 1: Porcentaje de un grupo de edad titular de un diploma de la enseñanza superior.</i></li> <li>• <i>Indicador n° 2: inserción profesional de los jóvenes diplomados tres años después de su salida de formación inicial.</i></li> </ul> <p><b>Objetivo n° 2</b> (desde el punto de vista del ciudadano y desde el punto de vista del usuario): mejorar el éxito a todos los niveles de formación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicador n° 1: porcentaje de establecimientos que dispone de un dispositivo de autoevaluación o de seguridad de calidad.</i></li> <li>• <i>Indicador n° 2: parte de los inscritos en las formaciones profesionales cortas STS e IUT entre los neobachilleres técnicos y profesionales que persiguen sus estudios en la enseñanza superior.</i></li> <li>• <i>Indicador n° 3: jóvenes salidos diplomados de la enseñanza superior.</i></li> <li>• <i>Indicador n° 4: porcentaje de licencias obtenidas en 3 años.</i></li> </ul> <p><b>Objetivo n° 3</b> (desde el punto de vista del ciudadano y desde el punto de vista del contribuyente): dominar la oferta de formación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicador n° 1: porcentaje de ubicaciones (sitios) secundarias del que el número de estudiantes es inferior a 1000.</i></li> <li>• <i>Indicador n° 2: Número de reagrupamiento de escuelas de ingenieros.</i></li> <li>• <i>Indicador n° 3: Parte de las menciones a débiles efectivos, L y M.</i></li> </ul> <p><b>Objetivo n° 4</b> (desde el punto de vista del ciudadano): Hacer de la enseñanza superior una herramienta potente de formación a todo lo largo de la vida.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicador n° 1: Porcentaje de licenciados en formación continua con relación al número total de licenciados</i></li> <li>• <i>Indicador n° 2: Número de las validaciones de los acervos de la experiencia en las universidades y al CNAM.</i></li> </ul> <p><b>Objetivo n° 5</b> (desde el punto de vista del ciudadano): Aumentar el poder de atracción internacional de la oferta francesa de formación y sonintégration en el sistema europeo y mundial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicador n° 1: Medida de la movilidad de los estudiantes (en el OCDE).</i></li> <li>• <i>Indicador n° 2: Parte de los estudiantes extranjeros inscritos en Curso de posgrado y en Doctorado (no titulares del bachillerato en Francia).</i></li> <li>• <i>Indicador n° 3: Cociente de éxito comparado de los estudiantes extranjeros con relación a los estudiantes franceses en licencia, curso de posgrado.</i></li> <li>• <i>Indicador n° 4: Numero de diplomas conjuntos a los niveles M y D.</i></li> </ul> <p><b>Objetivo n° 6</b> (desde el punto de vista del ciudadano, el usuario y el contribuyente): Optimizar el acceso a los recursos documentales para la formación y la investigación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicador n° 1: Medida de la disponibilidad de los lugares de biblioteca.</i></li> <li>• <i>Indicador n° 2: Muchos documentos entregados in situ, prestados a domicilio y cargados a distancia y tipos de demandas satisfechas.</i></li> </ul> <p><b>Objetivo n° 7</b> (desde el punto de vista del ciudadano): Producir conocimientos científicos a mejor nivel internacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicador n° 1: Producción científica de los operadores del programa.</i></li> <li>• <i>Indicador n° 2: Reconocimiento científico de los operadores del programa.</i></li> </ul> <p><b>Objetivo n° 8</b> (desde el punto de vista del ciudadano y el contribuyente): Desarrollar el dinamismo y la reactividad de la investigación universitaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicador n° 1: Reactividad científica temática de los operadores del programa.</i></li> </ul>
(Y ASÍ HASTA UN TOTAL DE 13 OBJETIVOS CON SUS CORRESPONDIENTES INDICADORES)

Fuente: MEFI (2006c: 29-44)

A modo de ejemplo del tipo de objetivos e indicadores de rendimiento definidos para 2006, se ofrecen en el cuadro anterior los del programa 150 “estudios superiores e investigación universitaria”, tomados del *Proyecto Anual de Rendimiento (PAR)* de su misión anexo al Proyecto de Ley de Presupuestos para dicho ejercicio. Y es que, en efecto, el art. 51.5º LOLP exige que los anexos explicativos por ministerio que acompañan al proyecto de Ley de Presupuestos se completen con unos Proyectos Anuales de Rendimiento que precisen especialmente la presentación de las acciones, de los costes asociados, de los objetivos perseguidos, y de los resultados conseguidos y esperados para los años por venir, medidos por medio de indicadores precisos cuya elección sea justificada. Simétricamente, el art. 54 LOLP dispone que se adjunten al proyecto de Ley de Ajuste, por la que se da la conformidad a las cuentas del año anterior, unos *Informes Anuales de Rendimiento (IAR)* que den especialmente a conocer por programa los objetivos, los resultados esperados y conseguidos, los indicadores y los costes asociados a la gestión de las autorizaciones de empleos. “Estos documentos, espejos de los proyectos anuales de rendimiento, permitirán a los parlamentarios comparar por una parte, la previsión y la ejecución presupuestarias, y por otra parte, el compromiso sobre los objetivos y los resultados constatados.” (MEFI 2005a: 19)

**2º) ALARGAMIENTO DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO (CON UNA PREDECISIÓN COLEGIADA SOBRE LAS GRANDES CIFRAS), Y AMPLIACIÓN DEL DEBATE Y PODER DE ENMIENDA DEL PARLAMENTO.**

Pasando a lo que es el proceso en sí de elaboración del Presupuesto, cabe señalar que la LOLP ha provocado su rediseño a partir de principios coherentes con ella: un refuerzo de ella dimensión colegial de las elecciones presupuestarias y de los arbitrajes más globales, que pueda reforzar la responsabilización de los actores; y un calendario presupuestario adelantado, que reserve tiempo para el examen de las cuestiones estructurales. En efecto, como muestra el cuadro 10, el envío de los marcos presupuestarios se hace más colegial y se adelanta de marzo a enero, lo que permite una primera ronda negociadora en febrero-marzo. El refuerzo del diálogo previo al establecimiento de las posiciones iniciales permite aproximar posiciones y el consiguiente “arbitraje al primer euro”. El nuevo procedimiento se basa además en una fuerte implicación del Primer

Ministro, que no es ya un último recurso, sino el verdadero maestro de obra desde el principio del proceso del equilibrio elegido *in fine* (Duhamel 2005a: 53).

*Cuadro 10. El nuevo proceso de elaboración del presupuesto en Francia (ejercicio 2006).*

- en enero, un seminario gubernamental fija la estrategia de conjunto en materia de finanzas públicas. Se sigue del envío de los marcos presupuestarios [*lettres de cadrage*];
- en febrero-marzo tiene lugar un examen de las perspectivas presupuestarias, de las reformas y de las economías. Esta fase entraña reuniones de economía estructural entre el ministro del Presupuesto (y a veces el ministro de Economía y Hacienda) y los ministros de gasto, y luego un ciclo de reuniones de presupuestación a nivel de los servicios. Al término de estas dos series de reuniones, los expedientes que describen las demandas de los ministerios y la posición de presupuesto se remiten al Primer ministro para que ejerza su arbitraje. Este procedimiento le permite, contrariamente al procedimiento anterior, arbitrar “al primer euro”, sin que lo constriñan acuerdos previos;
- en abril-mayo, se celebran reuniones de ‘rendimiento’ [*performance*] entre los servicios de los ministerios y del presupuesto. Permiten acercar los puntos de vista sobre los objetivos e indicadores de rendimiento, remitiendo los desacuerdos a los expedientes de arbitraje. La lista de los objetivos e indicadores se adjuntará al informe enviado al Parlamento para el debate de orientación presupuestaria.
- en abril-mayo, en paralelo, se celebran las reuniones de arbitraje en Matignon para elaborar los techos de gasto para cada ministerio [*lettres-plafond*]. Éstos, transmitidos por primera vez a las comisiones de Finanzas de las dos cámaras, entrañan límites máximos imperativos por misión.
- finalmente, en junio-julio, se celebran entre los servicios de los ministerios y del presupuesto las reuniones de distribución, para detallar con mayor precisión la distribución del límite de crédito fijado por el Primer Ministro al seno de las misiones, de los programas, de las acciones, así como por naturaleza y por destino.”

Fuente: elaboración propia a partir de Duhamel (2005a: 53).

Observan sin embargo Lambert y Migaud (2005b: 2) que, en su primer año de aplicación, el nuevo procedimiento de elaboración del Presupuesto no ha permitido aún salir del “juego de rol” que alimenta la desconfianza entre los actores: “el desarrollo del nuevo procedimiento ha aparecido muy decepcionante: varios ministerios han criticado la ausencia de evolución real de los métodos de la dirección de presupuestos; ésta ha resaltado el carácter poco realista de las demandas presentadas por los ministerios y ha comprobado que su agregación conducía a un desbordamiento de la norma de evolución de los gastos, establecida a comienzos del año, superior en un 40% respecto a su nivel usual.”

Otro aspecto en el que ha incidido la reforma ha sido el del alcance del debate parlamentario y las facultades de introducción de enmiendas por parte del Parlamento. Con

anterioridad a la reforma los denominados “servicios votados”, que venían a representar casi el 95% del Presupuesto, se ventilaban en un voto único de carácter más bien formal. Ese “mínimo que el Gobierno considera indispensable para continuar la prestación de los servicios públicos en las condiciones que se aprobaron el año anterior por el Parlamento” (art. 33 de la Ordenanza del 59) se prorrogaba pues casi automáticamente de un año para otro, sin apenas suscitar debate alguno en sede parlamentaria. Con la LOLP en cambio desaparece esa distinción entre los servicios votados y las nuevas medidas, con lo que todo el gasto se debate misión por misión, y las Administraciones se ven obligadas a justificar sus peticiones “*desde el primer euro*”. A título de ejemplo, señala MEFI (2005a: 14) que: *i)* para el programa “Enseñanza escolar de primer grado”, la justificación se basaría en el número de alumnos por profesor; *ii)* para el programa “Red de carreteras nacional”, en los gastos por km de carreteras mantenido o construido; *iii)* para los gastos inmobiliarios de un programa, en el número de m<sup>2</sup> por agente o los gastos de mantenimiento por m<sup>2</sup>; *iv)* para gastos vinculados a una ayuda social, en el número de beneficiarios de la asignación multiplicado por el gasto medio por beneficiario; y en fin, *v)* para un programa de construcción penitenciario, en la descripción del proyecto (naturaleza, finalidades, ganancias esperadas) y de su aplicación (modalidades y calendario), así como del detalle de la utilización de los créditos (por finalidad y por tipo de gastos).

En cuando a las facultades de enmienda parlamentarias, hay que empezar recordando que la Constitución francesa de 1958 asegura al Ejecutivo un significativo predominio sobre el Parlamento, especialmente en el campo presupuestario. La votación de la ley de presupuestos se ajusta a un especial procedimiento rápido, y los miembros del Parlamento no pueden incrementar los gastos propuestos ni modificar el equilibrio financiero global del presupuesto<sup>14</sup>. Pero, tras la aprobación de la LOLP, la jurisprudencia Constitucional ha asumido que la prohibición de las enmiendas que supongan la creación o agravamiento de una carga pública (art. 40 de la Constitución) puede interpretarse por el legislador común como referida a las “misiones”. Con ello se abre la posibilidad de

---

<sup>14</sup> El único margen viene dado por la existencia de una suma de dinero no afectada a ningún gasto (*réserve parlementaire*), que el Gobierno se reserva para emplearla durante el proceso de discusión en el seno de la Comisión de Finanzas, al objeto de satisfacer las demandas de los diversos grupos parlamentarios y facilitar el acuerdo. Cfr. Ruiz-Huerta y Giménez (1993: 246).

enmiendas que modifiquen el reparto de los créditos entre los programas de una misma misión, aunque sea creando nuevos programas a costa de los inicialmente previstos<sup>15</sup>.

**3º) LIBERTAD Y RESPONSABILIDAD EN LA GESTIÓN, MEDIANTE LA GLOBALIZACIÓN DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS, LA DESCONCENTRACIÓN Y LA REDUCCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN PREVIA.**

La entrada en vigor de la LOLP supuso también, entre otras cosas, una significativa globalización de los medios, al pasarse de una estructuración del presupuesto en más de ochocientos “títulos” limitativos, a otra basada en un número muy inferior de programas (entre 100 y 150, actualmente 134), agrupados en treinta y tantas “misiones”. Así pues, dentro de cada programa, el gestor dispone ahora de una libertad casi total para reorganizar los créditos entre los diferentes títulos (dotaciones de los poderes públicos, gastos de personal, gastos de funcionamiento, cargas de la deuda del estado, gastos de inversión, gastos de intervención, y gastos de operaciones financieras)<sup>16</sup>. La presentación de los créditos por título se vuelve, por tanto, indicativa, hablándose en tal sentido de la “fungibilidad de los créditos”. Pero esta fungibilidad encuentra un límite en la previsión legal de que “los créditos abiertos en el título de los gastos de personal de cada programa constituyen el techo de los gastos de esta naturaleza”. Previsión que da lugar a la llamada “*fungibilidad asimétrica*”: los créditos de personal de cada programa no pueden ser incrementados a costa de los créditos de otros títulos, pero éstos sí pueden serlo a costa de aquéllos. Particularidades aparte, la referida globalización de las dotaciones presupuestarias podría verse como el último de los pasos dados hasta ahora en el proceso de descentralización administrativa y aumento de la autonomía de gestión vivido en las últimas décadas, que ya había venido a estructurar la mayoría de los departamentos como agencias independientes y había reducido el nº de conceptos presupuestarios de los 4.000 de 1945 a los aproximadamente 800 existentes a la entrada en vigor de la LOLP (Chevauchez 2002: 294).

---

<sup>15</sup> Cfr. la decisión nº 2001-448 DC do 25 de julio de 2001, del *Conseil Constitutionnel* francés, que declara la constitucionalidad de la citada interpretación hecha por la LOLP.

<sup>16</sup> El artículo 5 de la LOLP establece una lista de las categorías de gastos que se incluyen en cada título. En total, los gastos quedan clasificados según 18 categorías.

Cuadro 11. Autorizaciones de compromiso de gasto de la misión "Investigación y enseñanza superior" (excluidos fondos de ayuda). Ej. 2006.

Número y denominación del programa y de la acción	Título 2 Gastos de personal	Título 3 Gastos de funcionamiento	Título 5 Gastos de inversión	Título 6 Gastos de intervención	Título 7 Gastos de ops. financs.	Total para 2006
150: Estudios superiores e investigación universitaria	7.660.151.491	2.106.794.708	60.293.000	80.170.224	-	9.907.409.423
01 Formación inicial y continua del bachillito, a la licenciatura	1.936.453.710	131.252.221	-	-	-	2.067.705.931
02 Formación inicial y continua de nivel máster	1.619.984.411	166.873.005	-	-	-	1.786.857.416
03 Formación inicial y continua de nivel doctorado	468.030.934	17.280.267	-	-	-	485.311.201
04 Establecimientos de enseñanza privados	-	-	-	50.393.852	-	50.393.852
05 Bibliotecas y documentación	263.701.542	108.408.293	-	-	-	372.109.835
06 Investigación universitaria en ciencias de la vida, biotecnologías y salud	708.208.400	75.909.886	-	-	-	784.118.286
07 Investigación universitaria en matemáticas, ciencias y técnicas de la información y de la comunicación, micro y nanotecnologías	366.222.053	46.981.992	-	-	-	413.204.045
08 Investigación universitaria en física, química y ciencias para el ingeniero	355.842.107	73.943.912	-	-	-	429.786.019
Resto hasta 16	1.941.708.334	1.486.145.132	60.293.000	29.776.372	-	3.517.922.838
231: Vida estudiante	44.173.405	334.779.268	-	1.352.412.812	7.048.980	1.738.414.465
194: Investigaciones científicas y tecnológicas pluridisciplinarias	-	3.376.512.613	-	225.136.661	-	3.601.649.274
187: Investigación en el dominio de la gestión de los medios y de los recursos	-	1.136.785.577	-	-	-	1.136.785.577
193: Investigación espacial	-	521.600.000	-	721.588.000	-	1.243.188.000
172: Orientación y pilotaje de la investigación	274.254.825	32.014.586	-	70.714.382	-	376.983.793
189: Investigación en el dominio de los riesgos y de las poluciones	-	271.502.253	-	7.244.130	-	278.746.383
188: Investigación en el dominio de la energía	-	645.571.959	-	8.256.025	-	653.827.984
192: Investigación industrial	-	129.469.096	-	445.596.846	-	575.065.942
190: Investigación en el dominio de los transportes, del equipo y del hábitat	-	105.111.516	-	73.794.998	222.119.344	401.025.858
191: Investigación dual (civil y militar)	-	200.000.000	-	-	-	200.000.000
186: Investigación cultural y cultura científica	34.429.408	105.646.121	1.204.000	6.223.911	-	147.503.440
142: Enseñanza superior e investigación agrícola	160.706.941	55.392.334	-	43.863.255	-	259.962.530
<b>Totales para la misión</b>	<b>8.173.716.070</b>	<b>9.021.180.031</b>	<b>61.497.000</b>	<b>3.035.001.244</b>	<b>229.168.324</b>	<b>20.520.562.669</b>

Fuente: elaboración propia a partir de MEFI (2006b).



Respecto a la desconcentración, se puede decir que la LOLP parte del siguiente planteamiento de la ejecución presupuestaria: por el voto de la ley de presupuestos, el Parlamento confía la gestión de los créditos de un programa a un ministro, el cual designa a un responsable para asegurar el pilotaje. Surge así la figura del *Responsable de Programa (RP)*, que dirige la puesta en práctica global del programa a su cargo, y responde ante el ministro de los resultados obtenidos globalmente por el programa<sup>17</sup>. Dado que los RP suelen ser directores del ministerio o de alguno de los ministerios que gestionan el programa, y que los ministros delegan tradicionalmente en los directores sus competencias de gestión del gasto, esos Responsables de Programa ejercerán al tiempo (cómo “ordenadores delegados”) las atribuciones de compromiso de gastos, fijación del importe y ordenación del pago que corresponden a los ministros (“ordenadores principales”)<sup>18</sup>. Pero la cadena de responsabilidad que dimana de la LOLP no se detiene en los Responsables de Programa, sino que éstos delegan a su vez la gestión de sus programas constituyendo *Presupuestos Operativos de Programa (POP)*. En otras palabras, el Responsable de un Programa confía su puesta en práctica a servicios centrales/nacionales o a servicios desconcentrados, cada uno de los cuales se constituye así en un Presupuesto Operativo del Programa, cuyos responsables deben optimizar el empleo de los medios que se les confían con el fin de obtener los resultados a los cuales se comprometieron<sup>19</sup>. Por ejemplo, en el programa “transportes terrestres y marítimos”, la nueva cadena de responsabilidad quedó configurada “por una parte, a nivel central en tres POP centrales, con una responsabilidad que —escribe el responsable del programa— confiaré a los gestores delegados responsables en la Dirección General del Mar y de los Transportes y, por otra parte, a nivel descentralizado en 22 POP regionales con una responsabilidad conferida al futuro Director

---

<sup>17</sup> En Raulin (2005), puede encontrarse una descripción de las funciones del responsable de programa en las distintas etapas de la puesta en práctica de la LOLP: la elaboración de la maqueta programa-acciones, la definición de los objetivos y de los indicadores, la redacción del Proyecto Anual de Rendimiento, la definición de los Presupuestos Operacionales del Programa (POP), y el diálogo de gestión con los servicios desconcentrados.

<sup>18</sup> Aunque los ministros “son los gestores principales del presupuesto en el ámbito de su competencia (...), en la práctica, delegan sus atribuciones en los directores del ministerio, que tienen poder de decisión en materia de gastos dentro del límite de los créditos previamente aprobados.” (Ruiz-Huerta y Giménez 1993: 247).

<sup>19</sup> Sobre esta figura de los Presupuestos Operativos de Programas puede verse Duprat y Simmony (2006).

General de la región...”<sup>20</sup> En el seno de cada POP, la gestión se desconcentra aún más en los responsables de las *Unidades Operacionales (UO)*, que son los ordenadores de los gastos en su ámbito (“ordenadores secundarios delegados”). Por lo demás, y en lo que respecta a la fase de cobro de los derechos y pago de los deberes de la Hacienda Pública, ésta sigue siendo competencia de los “contables” dependientes del Ministerio de Hacienda, que conservan su papel tradicional en la gestión y contabilidad de caja, y lo completan con el de la gestión de una contabilidad de ejercicio<sup>21</sup>.

Por lo que atañe a la fiscalización previa, debemos partir de la idea de que la francesa es la típica Administración donde los controles financieros y contables, que soy muy estrictos, tradicionalmente se venían viendo como un asunto del Ministerio de Hacienda. En los diversos departamentos ministeriales, e incluso en buena parte de las agencias, hay “Controladores Financieros” dependientes del Ministerio de Hacienda, que han venido realizando la fiscalización previa de los compromisos de gasto y el control sobre las ordenaciones de pago. Pero tanto el espíritu como las precisas disposiciones contenidas en la LOLP, en la línea de la globalización de los créditos presupuestarios y el aumento de la libertad de los gestores, apelaban a una evolución profunda del control. Y, en efecto, la aprobación del decreto del 27 de enero del 2005 pretende *retirar a dichos Controladores Financieros (CF) del campo de la regularidad jurídica, para centrarlos de nuevo en su objetivo histórico de control presupuestario de las acciones de los gestores*. Por una parte, la fiscalización previa se reducirá en adelante al “examen de las propuestas de actos de gastos, en una medida que dependerá de los Ministerios y que será definida por un decreto del Ministro de Hacienda, respecto de la imputación del gasto, de la disponibilidad de los créditos y empleos, de la exactitud de la evaluación y de su impacto en la hacienda pública”, sin que el visado pueda “rechazarse por un motivo de legalidad de una propuesta de acto.” (art. 12) Por otro lado, la autoridad encargada del control financiero extiende sus funciones al visado del documento anual de programación presupuestaria, y “se asegura de la constitución, si es necesario, de una reserva de créditos destinada a prevenir un deterioro del equilibrio presupuestario” (art. 5). Así pues, el nuevo control financiero sobre los actos de gastos será modulable en función de las características del

---

<sup>20</sup> Raulin (2005: 72).

<sup>21</sup> Sobre el nuevo papel del contable en la puesta en práctica da LOLP puede verse Caumeil (2006: 47ss.).

ordenador, y del montante y naturaleza del gasto; “si el control interno practicado por el ordenador es de eficacia equivalente al del controlador financiero, el control a priori de los actos de gastos podrá levantarse”, evolucionando en ese caso el papel del control financiero “hacia la evaluación de los circuitos y de los procedimientos utilizados por los gestores”<sup>22</sup>.

#### **4. A modo de conclusión: apuntes para el análisis comparativo.**

Para concluir este trabajo nada mejor que un breve esbozo de análisis comparativo, que toma como ejes los ocho rasgos apuntados en el cuadro 12 (*infra*).

El primero de ellos es el de las *reglas fiscales*. La no incorporación del Reino Unido a la moneda única europea ha permitido y propiciado que el país se dote de sus propias reglas de política fiscal. A través del Código de Estabilidad Fiscal se ha adoptado la llamada “*regla de oro*”, que en la formulación británica limita la necesidad de financiación al importe de la inversión *neta* sobre el ciclo económico. Y para evitar que la aplicación de dicha regla derive en una imprudente política de inversiones, se ha establecido una *regla de inversión sostenible*, que pone a la deuda neta sobre el ciclo económico un tope del 40% del PIB. Francia en cambio, como miembro de la Unión Económica y Monetaria, está teóricamente sometida a las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Según el primero de los Reglamentos que lo componen, n° 1466/1997 del Consejo, de 7 de Julio, enmendado por el Reglamento n° 1055/2005 del Consejo, de 27 de Junio, los objetivos fiscales a medio plazo definidos en los Programas de Estabilidad de los Estados miembros pueden ser de *superávit, equilibrio o déficit cíclicamente ajustados, siempre que, en el caso del déficit, el objetivo no supere el 1% do PIB*. Se contempla asimismo la posible admisión de desviaciones temporales de los objetivos fiscales cuando el país esté haciendo alguna importante “*reforma estructural*” que tenga efectos directos de ahorro de costes a largo plazo, incluyendo los alcanzados vía elevación del crecimiento potencial. Pero ello siempre a condición de que se espere que la posición presupuestaria vuelva a su objetivo a medio plazo dentro del período del Programa, y de que se preserve un adecuado margen de seguridad con respecto al *límite del déficit al 3% del PIB* (cuyo desbordamiento puede acarrear sanciones en virtud de la aplicación del Protocolo sobre Déficit Excesivo). De la

---

<sup>22</sup> Cfr. Duhamel (2005b: 113).

comparación de ambos bloques de reglas fiscales, las del CEF británico y las del PEC, se desprenden varias consideraciones. Así como la regla de oro favorece la inversión pública en capital físico, las reglas originales del PEC podían inducir recortes en esa misma inversión negativos para el crecimiento (López Díaz 2000), si bien el riesgo se ha paliado tras la reforma de 2005. Por otro lado, así como la heterogeneidad de las ratios deuda/PIB de los Estados miembros de la UEM condujo a poner en el déficit el énfasis del PEC, la norma del Reino Unido asegura la sostenibilidad limitando la deuda al 40% del PIB. Ello deja al Gobierno británico un margen para incurrir en déficit tanto mayor cuanto más por debajo esté de dicho límite la ratio deuda/PIB del país.

*Cuadro 12. Las recientes reformas presupuestarias del RU y Francia: una visión comparativa.*

<i>Rasgo</i>	<i>País</i>	<b>REINO UNIDO</b>	<b>FRANCIA</b>
<b>1. Reglas fiscales</b>		Su propio Código de Estabilidad Fiscal: • Déficit $\leq$ inversión neta, sobre el ciclo económico • Deuda neta $\leq$ 40% PIB, sobre el ciclo económico	El PEC (reformado): • Déficit $\leq$ 3% PIB anual, con posibles sanciones al incumplimiento • Objetivo a medio plazo de superávit, equilibrio, o déficit $\leq$ 1% PIB, todos ellos cíclicamente ajustados
<b>2. Vía del incrementalismo a la estrategia</b>		Ciclo bienal para la mayor parte del gasto departamental, con programación financiero-operativa a 3 años	Alargamiento del proceso de elaboración del presupuesto anual, y se insinúa planificación estratégica departamental
<b>3. Consideración del rendimiento</b>		Aproximación de control: pilotaje por objetivos cifrados, con ciertos elementos contractualistas	Aproximación más amplia y vaga: análisis y gestión de políticas públicas
<b>4. Objeto del presupuesto</b>		Flujos económicos de ingresos y gastos (devengo puro), y Presupuesto de Capital.	Flujos financieros o actos que van a generarlos (caja modificada).
<b>5. Rol del Parlamento</b>		Actualmente debilitado, apelándose al aumento de la información como única contrapartida a las relajaciones operadas	Trata de reforzarse, con medidas que compensen la relajación del principio de especialidad de los créditos
<b>6. Estructura de gestión presupuestaria</b>		Descentralización en agencias ejecutivas	Desconcentración intradepartamental (RPs, RPOPs y RUOs)
<b>7. Grado de flexibilidad en la gestión</b>		Del <i>control interno</i> a la <i>responsabilidad gerencial</i> , aunque a nivel práctico la flexibilidad parece menor que en teoría	Del <i>control externo</i> al <i>control interno</i> , con sólo algún que otro atisbo de responsabilidad gerencial
<b>8. Contemplación de los incentivos</b>		Claramente perceptible (regla de oro, recompensas ligadas a objetivos, flexibilidad de fin de año, “cargas del capital”...), aunque con un cierto sesgo “neotailorista” o “econocrático”	Apenas definida pero abierta. Parece confiarse en el efecto positivo de las metas, la autonomía y el diálogo, sobre la base del profesionalismo y motivaciones inherentes al servicio público.

Un segundo rasgo a analizar es la *vía adoptada para hacer al presupuesto más estratégico y menos incrementalista*. En el caso del Reino Unido, se ha optado por un ciclo presupuestario bienal (las llamadas Revisiones del Gasto) del que resulta una programación financiera y operativa a 3 años para la mayor parte del gasto departamental (Límites al Gasto Departamental y Compromisos de Servicio Público). Pero al seguir siendo anual el proceso de presentación ante y aprobación por el Parlamento de las asignaciones presupuestarias, se evitan algunos de los inconvenientes del presupuesto bienal apuntados en la literatura estadounidense, aunque acaso también se pierdan algunas de sus ventajas (Caamaño 2002: 191-94). De hecho, la discusión en las RG ordinarias suele centrarse en los incrementos, quedando el cuestionamiento más a fondo de la base reservado a las Revisiones Comprensivas del Gasto. De éstas hasta ahora sólo se completó una (en 1998) y está en curso la de 2007, donde se quiere incluso llegar a “revisiones base cero” de determinadas áreas (HM Treasury 2006c: 24-27). La vía francesa ha sido en cambio la de alargar el proceso de elaboración del presupuesto anual, y ampliar el debate y las facultades de introducción de enmiendas por parte del Parlamento. Con ello se pretende que la formulación del presupuesto de gastos no se centre únicamente en los “incrementos” sobre la “base” consolidada del ejercicio anterior, sino que se abran márgenes para reasignar recursos dentro de los marcos (“*lettres de cadrage*”) y techos (“*lettres-plafond*”) establecidos, y que cada partida se justifique “desde el primer euro”. El problema que entraña este planteamiento es que, entre otras cosas, el abanico de alternativas contempladas tiende a estrecharse sobremanera por la anualidad del presupuesto y el ambiente “de presión” en que se elabora (Schick 1969, 1973; Wildavsky 1969). De ahí que en la guía confeccionada por diversas instituciones del Gobierno y Parlamento franceses se señale, como hemos dicho, que la reflexión estratégica subyacente a los objetivos de los programas ha de inscribirse en un ciclo plurianual, en principio con un horizonte de 3 a 5 años. Pero si la visión de conjunto de los programas en la envolvente financiera global se limita al ciclo y horizonte anuales del presupuesto, esa planificación estratégica, suponiendo que llegue a ser una realidad, no rendirá los frutos de un marco presupuestario plurianual. Aquí podría radicar uno de los talones de Aquiles de la reforma, por más que uno pueda consolarse pensando que “al exigir al Gobierno que presente al Parlamento una cuenta detallada del Presupuesto del año anterior (*Loi de règlement*) antes de considerar las

propuestas para el próximo año, las autoridades esperan que la LOLP introduzca un elemento de planificación plurianual en lo que sigue siendo un proceso presupuestario estrictamente anual.” (Burns y Goglio 2004: 31)

Un tercer rasgo es el de la *consideración del rendimiento*, es decir, el del tratamiento reservado a la *performance dimension* en la reforma presupuestaria. En el caso del Reino Unido parece haber predominado una aproximación de control, donde las instancias centrales del Ejecutivo tratan de pilotar por objetivos cifrados de rendimiento, comparándola en tal sentido algún autor con la de la antigua Unión Soviética (Hood 2006). A esa aproximación de control acompañan ciertos elementos contractualistas, representados por los Compromisos de Servicio Público. Aun cuando el grado de integración entre las asignaciones presupuestarias y los objetivos cifrados de rendimiento sea todavía limitado, parece clara la voluntad gubernamental de servirse de esos objetivos en el control de los departamentos y agencias. Algo que si resulta hoy viable es porque, en comparación con otros países europeos, “es claramente en el Reino Unido donde la gestión del rendimiento ha tenido la historia más larga y la expresión más vigorosa” (Pollitt 2006: 40). En el caso de Francia, en cambio, la forma de aproximarse a la dimensión “de rendimiento” parece más amplia y vaga, entroncando con su tradición nacional de evaluación de políticas públicas. Para ser más exactos, el planteamiento de la LOLP en este ámbito responde seguramente a la situación de transición observada por Mordacq (2001: 7), donde se pasa de una atención casi exclusiva a la planificación estratégica y evaluación de políticas, a un creciente interés por la flexibilidad en la gestión basada en el cálculo de costes por actividades y en los acuerdos de base contractual. Contractualización que, de todos modos, tiene en la reforma presupuestaria francesa una presencia mucho menor que en la británica, toda vez que en aquel país es aún “un proceso bastante nuevo, dado que en un Estado con una fuerte cultura de centralización como Francia, hay un predominio en las relaciones con la Administración central de procedimientos basados en el marco legal y reglamentario” (Mordacq 2001: 5). Comparando ambas aproximaciones, cabría sostener que el mayor riesgo de la francesa es que se quede en puro papeleo (o no sirva más que para legitimar decisiones tomadas de antemano), mientras que el riesgo de la británica estaría más bien en los posibles efectos contraproducentes de aplicar un modelo “duro” de control a realidades que no se presten a ello. Echando mano de aquel perspicaz análisis de Carter (1989), cabría en tal sentido

argüir que quizá en el RU se siguen utilizando los indicadores mucho más como “diales” que como “abrelatas”. En la terminología de Hofstede, al enfoque británico podría acusarse de aplicar de forma demasiado indiscriminada el modelo cibernético de control, mientras que el Análisis de Políticas y Evaluación de Programas acogidos en Francia, si bien no representan ninguna solución fácil, “al menos no sugieren maneras simplistas de tratar con problemas complejos, ni contienen supuestos ingenuos incorporados ni montañas de papeleo incorporadas” (Hofstede 1981: 206). Más allá de eso, ambos países se han de enfrentar al problema común de conciliar una cambiante estructura de objetivos con las necesidades de comparabilidad intertemporal del presupuesto, que se acomodan mucho más fácilmente a la tradicional estructura orgánico-económica (Wildavsky 1978).

Un cuarto rasgo diferenciador de ambas reformas es el del *tipo de operaciones económico-financieras objeto del presupuesto*. En el caso del Reino Unido, el nuevo Presupuesto de Recursos acoge flujos económicos de ingresos y gastos, aplicándose tanto en él como en la contabilidad pública el principio de devengo y, en general, los principios propios de la contabilidad empresarial (“Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados”). Para las operaciones de capital se elabora un Presupuesto de Capital independiente. En Francia en cambio sólo la contabilidad patrimonial asume los antedichos principios, siendo el Balance de apertura de 2006 el primer Balance de Situación del Estado francés, “la primera fotografía del patrimonio del Estado establecida según las nuevas normas” (MEFI 2005: 17). El Presupuesto sigue pues teniendo por objeto los flujos financieros o lo que podríamos llamar sus “actos preparatorios” (que van a generar tales flujos), rigiéndose por su tradicional principio de “caja modificada” (Montesinos 2004: 535). Esta opción francesa, de nuevo más prudente o descafeinada que la británica, es vulnerable al riesgo denunciado por Anthony (2000) de que la atención siga centrada en el Presupuesto, y la elaboración del Balance y la Cuenta de Resultados se convierta en una más de las inútiles rutinas mantenidas por inercia en la Administración. Un argumento análogo al que de forma más general plantearon Andrews y Hill (2003), a cuyo juicio las reformas presupuestarias poco radicales, basadas en la superposición de elementos nuevos a los sistemas presupuestarios tradicionales, tienden a fracasar. Pero la opción británica tampoco está exenta de problemas, en la medida que los nuevos presupuestos y cuentas basadas en los PCGA resultan mucho menos transparentes de lo que se pretende (Heald), y

llevarían consigo todas las limitaciones y deficiencias de las cuentas del sector privado (Mellett 1997: 163 y 166; *apud* Chow et al. 2005: 290 y 294). Hay aquí un problema de fondo no resuelto, que es el de la cuestionable extensión a las Administraciones Públicas de un modelo contable orientado al cálculo del excedente periódico generado (“resultado”), excedente que no sería distribuible y, por tanto, tampoco habría necesidad de convenciones para su medición y reparto<sup>23</sup>.

Los rasgos quinto y sexto se refieren respectivamente al *rol del Parlamento* y la *estructura de gestión presupuestaria*. Respecto a lo primero, todo parece indicar que hasta la fecha la reforma presupuestaria del Reino Unido ha debilitado más que fortalecido el control presupuestario del Parlamento (Scheers, Sterck y Bouckaert 2005). Su modelo político *Westminster*, de fuerte predominio del Ejecutivo, ha conducido a una reforma concebida al servicio de éste. El principio de especialidad presupuestaria se ha relajado y, aunque se rinde al Parlamento mucha más información, los parlamentarios parecen tener grandes dificultades para utilizarla y serias dudas sobre la fiabilidad de los datos de rendimiento. En Francia en cambio, como país continental, el peso de los principios clásicos viene tradicionalmente a enfatizar la responsabilidad formal del Gobierno ante el Parlamento, más que la “transparencia” ante el público en general (Lienert y Jung 2004: 132). Ello podría explicar en parte que la reforma presupuestaria francesa se haya desde el principio diseñado contando con el Parlamento, y que pretenda reforzar su papel, compensando la relajación del principio de especialidad de los créditos con otra serie de medidas como la votación del Presupuesto misión por misión, el aumento del poder de enmienda y del alcance de los debates, el establecimiento de límites muy estrictos a las modificaciones de créditos entre programas, la posible sesión conjunta de ambas Cámaras para debatir el informe del Tribunal de Cuentas... En cuanto a la estructura de gestión presupuestaria, cabría establecer una cierta contraposición entre la práctica

---

<sup>23</sup> *Cfr.* García y García (1994), quienes propugnan por el contrario un modelo contable específico para las Administraciones Públicas, que tome en cuenta la actividad económica propia de éstas, la cual no consiste en acumular riqueza mediante la generación de un excedente de valor en forma de dinero, sino en obtener fondos para transferirlos a otros sujetos del sistema (“función de redistribución”) o aplicarlos a la adquisición de recursos, los cuales, a su vez, se emplearán posteriormente en la producción de servicios públicos (“función de prestación de servicios públicos”). Habrá de ser pues la Economía Pública la que estudie y defina las variables del modelo contable para las Administraciones Públicas, “y no la Economía de los negocios (una de cuyas versiones más toscas son los llamados Principios de contabilidad generalmente aceptados)” (García y García 1994: 323).



descentralizadora británica (agencias ejecutivas) y la desconcentración intradepartamental francesa (responsables de programa, responsables de presupuesto operativo de programa, y responsables de unidad de ejecución). Desde la Nueva Economía de las Organizaciones, Onrubia (2005) ha subrayado la superioridad del modelo de “agencias”, de tipo descentralizado y con plena autonomía operativa de sus unidades gestoras, frente al modelo departamental tradicional, centralizado y con clara dependencia jurídica. Pero más allá de la valoración que pueda merecernos tal enfoque teórico, la contraposición entre los modelos británico y francés no responde a esa disyuntiva tan extrema. ¿Podría el modelo francés, de tener éxito, conciliar mejor las ventajas de la gestión descentralizada con la necesidad de una actuación más integrada del sector público?

El séptimo rasgo a comentar es el del *grado de flexibilidad en la gestión*, respecto al que ambas Administraciones partían de estadios evolutivos diferentes. Aplicando la distinción de Schick (1999: 113-120) entre modelos de *control externo*, *control interno* y *exigencia de responsabilidad gerencial*, podría decirse que Francia partía del primero de ellos, mientras que el Reino Unido llevaba ya tiempo transitando del segundo al tercero. Lo que ha ocurrido con sus reformas no es pues muy diferente de lo observado en otros países de la OCDE. “Cada grupo de países parece haberse movido en relación a su posición de partida. Algunos países han abandonado los interventores delegados externos en favor de auditores internos pero han sido más lentos en la relajación de los [demás] controles sobre los insumos. (...) [En cambio] otros países han delegado y descentralizado más autoridad de toma de decisiones y ahora se enfrentan a los desafíos de la gestión de riesgos y de controles de gestión más complejos.” (OECD 2005: 2-3) En el caso que nos ocupa, Francia se encontraría más bien en el primer grupo de países, con su actual reducción del contenido de la fiscalización previa, y su relajación del clásico control presupuestario sobre los insumos mediante la llamada “fungibilidad asimétrica” de los créditos. El Reino Unido, en cambio, se ubica claramente en el segundo grupo de países, al haberse desprendido de la fiscalización previa ya en los años sesenta, y haber descentralizado el control presupuestario sobre los insumos más allá de los Departamentos, con la creación de unas ciento veinte agencias autónomas en la primera mitad de los noventa. Se confirma por tanto la afirmación de Blöndal (2003), de que si bien la tendencia a relajar los controles centrales sobre los insumos es general en las reformas

presupuestarias del ámbito de la OCDE, los ritmos y posiciones relativas de los distintos países difieren en función de sus respectivos puntos de partida, y el camino se antoja más largo en aquellos con tradiciones muy arraigadas en el sector público.

El octavo y último rasgo de contraste es el de la *contemplación de los incentivos* en la reforma presupuestaria. En el caso británico éste es un elemento claramente perceptible. Con la regla de oro se pretende eliminar el desincentivo al gasto de capital. Con la flexibilidad de fin de año se busca suprimir el incentivo perverso a despilfarrar los saldos sobrantes al término del ejercicio (“remanentes de crédito” en la jerga presupuestaria de nuestro país). Con la contabilidad acumulativa con “cargas del capital” se quiere generar los incentivos adecuados para una gestión eficiente del activo público. Todo ello por no hablar de los sistemas de recompensas ligadas a objetivos como el que, desde 2001, se ha venido aplicando a los hospitales públicos y otras organizaciones público-sanitarias de Inglaterra: se les otorgan puntuaciones expresadas en cierto número de estrellas según su rendimiento en relación a los objetivos cifrados y otros indicadores, y aquellos directivos cuyas organizaciones pierdan sus estrellas o nunca las ganen podrán irse preparando para el despido (Hood 2006: 515). Ejemplos como éste son posibles en el Reino Unido no sólo por su dilatada experiencia con indicadores de rendimiento, sino también por la concurrencia de una serie de factores institucionales a largo plazo que favorecen el proceso. “Las administraciones del RU pueden impulsar la medición del rendimiento más rápido y más lejos porque operan dentro de un sistema de gobierno mayoritario, de un solo partido, con más escasos puntos de veto y mayor posibilidad de imponer ‘pérdidas’ sobre grupos poderosos (en este caso, especialmente los empleados públicos). Lo que es más, la cultura más individualista y aceptante del riesgo permite la utilización más vigorosa de dispositivos como la retribución ligada al rendimiento y la información pública transparente de objetivos cifrados y realizaciones.” (Pollitt 2006: 38-39) La reforma británica no elude pues la espinosa cuestión de los incentivos, aunque su forma de encararla adolezca de un cierto sesgo “neotaylorista” (Pollitt 1990) o “econocrático” (Parry, Hood y James 1997). La reforma francesa, en cambio, se muestra mucho más evasiva en este terreno. No hay que olvidar el fuerte poder de los “cuerpos” y sindicatos funcionariales, ni la “herencia política jacobina de un Estado centralizado cuya autoridad y decisiones, siempre en el nombre del interés público, se supone que no van a cuestionarse”, y donde es “difícil para un burócrata

renunciar a las comodidades y privilegios acordados por un Estado ‘Gaullista’ en el que la burocracia está, como es el caso en Francia, poco acostumbrada al principio de dar cuenta de su actuación” (Nioche 1992: 34). Aunque por todo ello la aproximación francesa padece de indefinición, tiene al menos la ventaja de ser más abierta. Hasta donde uno intuye, los reformadores del país parecen confiar en el efecto positivo de las metas, la autonomía y el diálogo, sobre la base del profesionalismo y motivaciones inherentes al servicio público. Recurriendo a la dicotomía de Kettl (1997, pp. 447-449) entre “*hacer* gestionar a los gestores” y “*dejar* gestionar a los gestores”, cabría afirmar que Francia se muestra más propicia al segundo enfoque de lo que se muestra el Reino Unido.

En definitiva, la reforma del RU es más radical que la francesa, está más imbuida de una voluntad de ser efectiva, e incide en los incentivos de manera mucho más clara, por lo que la garantía de que tenga efectos reales es también mucho mayor. Sin embargo, su encaje con lo que pudiéramos llamar la “esencia” de lo público resulta mucho más problemática. Acaso por “la predilección típicamente francesa por debatir definiciones y principios” (Nioche 1992: 25), Francia ha alumbrado una reforma presupuestaria bastante mejor enraizada en los grandes principios de la democracia y el interés público. El pragmatismo inglés, en cambio, ha preferido dejar a un lado las eternas cuestiones “filosóficas” para ponerse “manos a la obra”. Ello puede tener la ventaja de proporcionar avances en el terreno operativo, y comprobar hasta qué punto los pretendidos obstáculos eran o no salvables. Pero puede también dar lugar a la proliferación de efectos perversos y representaciones distorsionadas de la realidad que, más que revelarla, en el fondo lo que vienen es a encubrirla.

## **Bibliografía**

- Andrews, M. y Hill, H. (2003), “The Impact of Traditional Budgeting Systems on the Effectiveness of Performance-Based Budgeting: A Different Viewpoint on Recent Findings”, *International Journal of Public Administration*, 26(2): 135-155.
- Anthony, R. N. (2000), “The Fatal Defect in the Federal Accounting System”, *Public Budgeting & Finance*, 20(4): 1-10.
- Barzelay, M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, California: University of California Press.

- Blöndal, J. R. (2003), "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", *OECD Journal on Budgeting*, 2(4): 7-25.
- Boex, L. F. J.; Martínez-Vázquez, J. y McNab, R. M. (2000), "Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies", *Public Budgeting & Finance*, 20(2): 91-112.
- Bowerman, M.; Humphrey, C. y Owen, D. (2003), "Struggling for Supremacy: The Case of UK Public Audit Institutions", *Critical Perspectives on Accounting*, 14(1-2): 1-22.
- Burns, A. y Goglio, A. (2004), "Public Expenditure Management in France", OECD's Economics Department Working Paper n° 32, OECD, Paris. Disponible en Internet: <[http://www.oilis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/30e27486c5c1256f4100807e55/\\$FILE/JT00172827.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/30e27486c5c1256f4100807e55/$FILE/JT00172827.PDF)>.
- Caamaño Alegre, J. (2002), "La modernización del sistema presupuestario en los EEUU bajo la era Clinton: balance de ocho años de reformas", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, LII(263): 175-245.
- Carruthers, I. (2006), "Integrating Accrual Cost and Performance Information", PowerPoint Presentation, Working Party of Senior Budget Officials' 6th Annual OECD Public Sector Accrual Symposium, Paris, 6-7 March. Disponible en Internet: <<http://www.oecd.org/dataoecd/58/50/36320529.ppt>>.
- Carter, N. (1989), "Performance indicators: 'backseat driving' or 'hands-off' control?", *Policy and Politics*, 17(2): 131-138.
- Caumeil, A. (2006): "Le contrôle interne, un enjeu majeur pour la qualité des comptes de l'État", *Revue Française de Finances Publiques*, 93: 39-59.
- Chevauchez, B. (2002), "Government Budgeting and Accounting Reforms in France", en J. Chan y C. Xiaoyue (eds.), *Models of Public Budgeting and Accounting Reform (OECD Journal on Budgeting, 2, Supplement 1)*, Paris: OECD, 285-304.
- Chow, D. S. L.; Humphrey, C. G. y Miller, P. B. (2005), "Financial Management in the UK Public Sector", en J. Guthrie *et al.* (eds.), *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions, And Challenges*, Greenwich, Connecticut: Information Age Publishing, 283-322.
- Corner, D. (2006), "The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk", *OECD Journal on Budgeting*, 5(3): 37-55.
- Costa, J.-P. (1989), "La riforma amministrativa in Francia", en S. Cassese y C. Franchini (eds.), *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*, Bologna: Il Mulino, 119-147.
- Deleau, M. *et al.* (1986), *Evaluer les politiques publiques: méthodes, déontologie, organisation*, Paris: La Documentation Française.
- Duhamel, P.-M. (2005a): "La nouvelle négociation du budget dans la phase de préparation", *Revue Française de Finances Publiques*, 91: 49-54.
- Duhamel, P.-M. (2005b), "Le contrôle financier et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)", *Revue Française de Finances Publiques*, 91: 111-116.

- Duprat, J.-P. y Simmony, M. (2006), “Les budgets opérationnels de programme”, *Revue Française de Finances Publiques*, 93: 127-145.
- Ellwood, S. (1997), *The Response of Fundholding Doctors to the Market: A Study of the Influence of Market Signals on GP Fundholder Referral Patterns for In-patient and Day-case Procedures*, London: CIMA.
- Flemming, J. (1997), “Integrating Microeconomic and Macroeconomic Approaches to Public Expenditure and its Control”, en D. Corry (ed.), *Public Expenditure: Effective Management and Control*, London: The Dryden Press, pp. 253-264.
- García García, M. y García García, C. (1994), “Un modelo contable para las Administraciones Públicas”, en D. Carrasco Diaz (coord.), *La nueva Contabilidad Pública*, Barcelona: Ariel, 319-336.
- Heald, D. (2003), “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, *Public Administration*, 81(4): 723-759.
- Hepworth, N. (2002), “Government Budgeting and Accounting Reform in the United Kingdom”, en J. Chan y C. Xiaoyue (eds.), *Models of Public Budgeting and Accounting Reform (OECD Journal on Budgeting, 2, Supplement 1)*, Paris: OECD, 115-161.
- HM Treasury (2004a), *Stability, security and opportunity for all: Investing for Britain’s long-term future. 2004 Spending Review: New Public Spending Plans 2005-2008*, London: HM Treasury. Disponible en Internet: <[http://www.hm-treasury.gov.uk/spending\\_review/spend\\_sr04/report/spend\\_sr04\\_repindex.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/report/spend_sr04_repindex.cfm)>.
- HM Treasury (2004b), *2004 Spending Review Public Service Agreements 2005-2008*, London: HM Treasury. Disponible en Internet: <[http://www.hm-treasury.gov.uk/spending\\_review/spend\\_sr04/psa/spend\\_sr04\\_psaindex.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/psa/spend_sr04_psaindex.cfm)>.
- HM Treasury (2006a), *A strong and strengthening economy: Investing in Britain’s future. Budget 2006’ Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report*, London: The Stationery Office. Disponible en Internet: <[http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget\\_06/budget\\_report/bud\\_bud06\\_repindex.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_06/budget_report/bud_bud06_repindex.cfm)>.
- HM Treasury (2006b): *Central Government Supply Estimates 2006–07: Main Supply Estimates for the year ending 31 March 2007*, Presented by Command of Her Majesty, Ordered by the House of Commons to be printed 2 May 2006. London: The Stationery Office. Disponible en Internet: <[http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public\\_spending\\_and\\_services/parliamentary\\_supply\\_estimates/pss\\_pse\\_mainest0607.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_and_services/parliamentary_supply_estimates/pss_pse_mainest0607.cfm)>.
- HM Treasury (2006c): *Releasing the resources to meet the challenges ahead: value for money in the 2007 Comprehensive Spending Review*, London: HM Treasury. Disponible en Internet: <[http://www.hm-treasury.gov.uk/media/67B/68/csr07\\_releasingresources1\\_130706.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/67B/68/csr07_releasingresources1_130706.pdf)>.
- Hofstede, G. H. (1981), “Management Control of Public and Not-For-Profit Activities”, *Accounting, Organizations and Society*, 6(3): 193-211.
- Hood, C. (1994), “Economic rationalism in public management: from Progressive Public Administration to the New Public Management?”, en C. Hood, *Explaining*

- Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press, 125-141. Versión castellana de M. Amorós en Q. Brugué y J. Subirats (comps.) (1996), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: INAP-BOE, 467-490.
- Hood, C. (1995), "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3): 93-109.
- Hood, C. (2006), "Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services", *Public Administration Review*, (66)4: 515-521.
- Hyndman, N. S. y Anderson, R. (1998), "Performance Information, Accountability and Executive Agencies", *Public Money & Management*, 18(3): pp. 23-30.
- Jackson, P. M. (1997), "Planning, Control and the Contract State", en D. Corry (ed.), *Public Expenditure: Effective Management and Control*, London: The Dryden Press, 227-236.
- Kell, M. (2001), "An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom", International Monetary Fund Working Papers, 91. Reimpreso al año siguiente en *International Journal of Public Budget*, 49, cuya versión castellana se encuentra disponible en: <<http://www.asip.org.ar/es/>>.
- Kettl, D. F. (1997), "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-462.
- Kopits, G. y Symansky, S. (1998), "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional Paper n° 162, Washington: International Monetary Fund.
- Lambert, A. y Migaud, D. (2005a), *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances: Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, Rapport au Gouvernement. Disponible en Internet: <[http://www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/710\\_rapport\\_sres\\_16\\_09\\_05.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/710_rapport_sres_16_09_05.pdf)>.
- Lambert, A. y Migaud, D. (2005b), "La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances: Rapport de mission (synthèse)". Disponible en Internet: <[http://www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/710\\_resume\\_rapport\\_16\\_09\\_05.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/710_resume_rapport_16_09_05.pdf)>.
- Lane, J.-E. (2005), *Public Administration And Public Management: The Principal-agent Perspective*, London and New York: Routledge.
- Le Ministre d'État et al. (2004), *La Démarche de Performance: Stratégie, Objectifs, Indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1 août 2001*, Juin 2004, pp. 43-45. Disponible en Internet: <[http://www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/120\\_guide\\_performan ce.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/120_guide_performan ce.pdf)>.
- Lienert, I. y Jung, M.-K. (2004), *The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison*, *OECD Journal on Budgeting*, 4(3). Disponible también en Internet: <<http://www.oecd.org/dataoecd/48/48/35933542.pdf>>.
- Likierman, A. (2001), "From Planning to Implementation: The New UK Central Government Financial Framework", *Public Money & Management*, 21(1): 53-56.
- Likierman, A. (2003), "Planning and Controlling UK Public Expenditure on a Resource Basis", *Public Money & Management*, 23(1): 45-50.

- Lonsdale, C. (2005), "Risk Transfer, the UK's Private Finance Initiative and Asymmetric Post-Contractual Lock-in: The Cases of National Savings and Investments and the Lord Chancellor's Department", *Public Administration*, 83(1): 67-88.
- López Díaz, J. (2000), "Pacto de Estabilidad y ¿Crecimiento?", *Hacienda Pública Española*, 153: 87-101.
- Metcalfe, L. y Richards, S. (1987), *Improving Public Management*, London: Sage Publications. Citas por la trad. de E. Zapico y L. E. Echebarría (1989), Madrid: INAP.
- MEFI (Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) (2005a), "Guide pratique de la LOLF à l'usage des parlementaires", Paris: MEFI. Disponible en Internet: <[http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/guide\\_parlementaires.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/guide_parlementaires.pdf)>.
- MEFI (2005b) "La nouvelle architecture budgétaire: un budget plus lisible organisé selon les politiques publiques" (fiche du dossier de presse du PLF 2006), Paris: MEFI. Disponible en Internet: <[http://www.minefi.gouv.fr/presse/dossiers\\_de\\_presse/ministre/plf2006/plf/guide/nouv\\_archi.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/ministre/plf2006/plf/guide/nouv_archi.pdf)>.
- MEFI (2006a), "Comprendre la LOLF en 4 Clics". Internet: <<http://www.performance-publique.gouv.fr/lolf/clic01.htm>>.
- MEFI (2006b), *Loi de finances initiale pour 2006. Présentation des crédits initiaux et des emplois autorisés de la mission: Recherche et enseignement supérieur*. Internet: <<http://alize.finances.gouv.fr/budget/plf2006/lfi/docbv/pdf/DBGNORMALLFIMSNRA.pdf>>.
- MEFI (2006c), *Document budgétaire de la mission "recherche et enseignement supérieur", annexé au Projet de Loi de Finances 2006*. Internet: <<http://alize.finances.gouv.fr/budget/plf2006/bleus/pdf/DBGNORMALMSNRA.pdf>>.
- Monnier, E. (1992), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, 2<sup>a</sup> ed. Paris: Economica. Citas por la trad. de M. V. López Paños (1995), Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Montesinos Julve, V., (2004), "La contabilidad pública en Francia", en M. Sánchez Rey, *La contabilidad pública en algunos países de la OCDE*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 499-560.
- Mordacq, P. (2001), "Financial management and control of public agencies: The French case", en OECD Forum on the governance of public agencies and authorities, Session on the financial management and control of public agencies, Bratislava, November 22-23.
- NAO (National Audit Office) (2006): "Audit of Assumptions for Budget 2006", Report by the Comptroller and Auditor General, HC 937 Session 2005-2006, 22 March 2006. London: The Stationery Office. Disponible en Internet: <[http://www.hm-treasury.gov.uk/media/20C/27/bud06\\_ao\\_258.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/20C/27/bud06_ao_258.pdf)>.
- Nioche, J.-P. (1992), "Institutionalizing Evaluations in France: Skating on Thin Ice", en J. Mayne *et al.* (eds.), *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*, Amsterdam: North-Holland, 23-36.

- Noord, P. van den (2002), “Managing Public Expenditure: The UK Approach”, OECD’s Economics Department Working Paper n° 341, OECD, Paris. Disponible en Internet: <[http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2002\)27/\\$FILE/JT00130971.PDF](http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp(2002)27/$FILE/JT00130971.PDF)>.
- OECD (2005), “Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control”, *OECD Policy Brief*, April, Paris: OECD.
- Onrubia, J. (2005), “Exigencias organizativas para una gestión pública eficiente”, *Economistas*, 105: 20-28.
- Parry, R. y Deakin, N. (2003), “Control through Negotiated Agreements: the Changing Role of the Treasury in Controlling Public Expenditure in Britain”, en J. Wanna, L. Jensen y J. de Vries, *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 106-125.
- Parry, R.; Hood, C. y James, O. (1997), “Reinventing the Treasury: Economic Rationalism or an Econocrat’s Fallacy of Control?”, *Public Administration*, 75(3): 395-415.
- Pendlebury, M.; Jones, R. y Karbhari, Y. (1994), “Developments in the Accountability and Financial Reporting Practices of Executive Agencies”, *Financial Accountability & Management*, 10(1): 33-46.
- Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford: Basil Blackwell. Citas por la trad. de A. J. Prado (1993), Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pollitt, C. *et al.* (1991), “General Management in the NHS: the Initial Impact 1983-88”, *Public Administration*, 69(1): 61-83.
- Pollitt, C. (2006), “Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 25-44.
- Premchand, A. (1993), *Public Expenditure Management*, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Premchand, A. (1995), *Effective Government Accounting*, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Raulin, P. (2005), “La fonction de responsable de programme et sa place dans la nouvelle architecture budgétaire”, *Revue Française de Finances Publiques*, 91: 65-75.
- Ruiz-Huerta Carbonell, J. y Giménez Montero, A. (eds.) (1993), *Estructura institucional y gestión del gasto público en algunos países de la OCDE*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Scheers, B.; Sterck, M. y Bouckaert, G. (2005), “Lessons from Australian and British Reforms in Results-oriented Financial Management”, *OECD Journal on Budgeting*, 5(2): 133-162.
- Schick, A. (1969), “Systems for Analysis: PPB and its Alternatives”, en W. Proxmire (dir.), *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, A Compendium of Papers Submitted to the Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee (Congress of the United States)*, Vol. 3, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 817-834.



- Schick, A. (1973), "A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB", *Public Administration Review*, nº 2, March-April 1973. Versión castellana (1974), *Hacienda Pública Española*, 31: 192-204.
- Schick, A. (1999), *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Washington, D.C.: Economic Development Institute of the World Bank. Disponible en Internet: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/contemporary.htm>>.
- Shaoul, J. (2005): "A critical financial analysis of the Private Finance Initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth?", *Critical Perspectives on Accounting*, 16(4): 441-471.
- Sizer, J. (1990): "Funding Councils and Performance Indicators in Quality Assessment in the United Kingdom", en L. C. J. Goedegebuure, P. A. M. Maassen y D. F. Westerheijden (eds.), *Peer Review and Performance Indicators*, Utrecht: Lemma, 155-181. Citas por la traducción contenida en M. de Miguel, J.-G. Mora y S. Rodríguez (eds.) (1991): *La evaluación de las instituciones universitarias*, Madrid: Consejo de Universidades, Secretaría General, 285-316.
- Talbot, C. (2004), "Executive Agencies: Have They Improved Management in Government?", *Public Money & Management*, 24(2): 104-112.
- Vela Bargues, J. M. y Fuertes Fuertes, I. (2004), "La contabilidad pública en el Reino Unido", en M. Sánchez Rey, *La contabilidad pública en algunos países de la OCDE*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 257-325.
- Viveret, P. (1986), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Paris: La Documentation Française.
- Wildavsky, A. (1969), "Rescuing Policy Analysis from PPBS", *Public Administration Review*, 29(2): 189-202. Reimpreso en J. M. Shafritz y A. C. Hyde (comps.) (1992), *Classics of Public Administration*, 3<sup>rd</sup> ed., Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 319-334.
- Wildavsky, A. (1978), "A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts", *Public Administration Review*, 38(6): 501-509. Citas por la reimposición en J. S. Ott; A. C. Hyde y J. M. Shafritz (eds.), *Public Management. The Essential Readings*, Chicago: Lyceum Books/Nelson-Hall Publishers, 327-342.
- WPSBO (Working Party of Senior Budget Officials) (2003), "Reallocation: the role of budget institutions", 24th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, 3-4 June, Paris: OECD Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Management Committee.