

Una nota sobre los principios de eficiencia y eficacia en la programación y gestión presupuestaria a la luz de la nueva Ley General Presupuestaria

José Manuel Cansino Muñoz-Repiso¹
Universidad de Sevilla y Fundación CentraA

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la consideración que la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (NLGP) hace de los principios de eficiencia y eficacia en la programación y gestión presupuestarias.

El trabajo se estructura en cinco apartados. En el epígrafe 1 se define el objetivo. El epígrafe 2 muestra la relación que la eficiencia en la gestión pública (principalmente) y la eficacia guardan con la corriente racionalista aplicada al ámbito administrativo. El epígrafe 3 recoge los precedentes en la regulación legal de los principios de eficiencia y eficacia previos a la NLGP. El epígrafe 4 aborda la regulación de ambos principios en esta Ley, tanto en la programación del gasto como en la gestión del mismo. Las conclusiones se recogen en el apartado 5.

La NLGP introduce, a nuestro juicio de manera acertada, los principios de eficiencia y eficacia, tanto en la programación como en la gestión presupuestaria. No obstante, deja tres cuestiones pendientes.

En primer lugar, no precisa la forma en la que el grado de cumplimiento de los objetivos afectará a las asignaciones presupuestarias de los centros gestores de gasto.

¹ Profesor titular de Universidad. El autor agradece los comentarios realizados a una versión preliminar de este artículo a la profesora Rocío Román, de la Universidad de Sevilla. Dirección para comentarios: jmcansino@us.es

En segundo lugar, no avanza en la especificación de los instrumentos con los que cuantificar el grado de eficiencia en la gestión pública, con lo cual, y en la práctica, la exigencia de responsabilidad por incumplimiento de este principio puede seguir siendo prácticamente nula.

En tercer lugar y relacionado con lo anterior, la NLGP deposita excesivas esperanzas en la exigencia de responsabilidad a los directores de los centros gestores a la luz de las experiencias internacionales.

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVO

La Disposición adicional primera de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria preveía la remisión a las Cortes Generales de un Proyecto de Ley General Presupuestaria que sustituyese al Texto Refundido 1091 de 1988. El cumplimiento de dicho mandato se ha traducido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (NLGP).

Este artículo tiene como objetivo analizar la consideración que la NLGP hace de los principios de eficiencia y eficacia en la programación y gestión presupuestarias.

El trabajo se estructura en cinco apartados. Tras definir el objetivo del artículo en el epígrafe 1, el epígrafe 2 muestra la relación que la eficiencia en la gestión pública (principalmente) y la eficacia guardan con la corriente racionalista aplicada al ámbito administrativo. El epígrafe 3 recoge los precedentes en la regulación legal de los principios de eficiencia y eficacia previos a la NLGP. El epígrafe 4 aborda la regulación de ambos principios en esta Ley, tanto en la programación del gasto como en la gestión del mismo. Las conclusiones se recogen en el apartado 5.

2. EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA COMO HERENCIA DEL RACIONALISMO

La preocupación por la eficiencia es, en buena medida, herencia del racionalismo. En opinión de sus partidarios, la filosofía racionalista aplicada a la Administración Pública pretende lograr que las intervenciones de los gobiernos sean sólidas, razonadas y estén fundamentadas; en otros términos, el racionalismo trata de evitar comportamientos gubernativos continuamente cambiantes, inestables y escasamente argumentados.

Estos postulados racionalistas han sido expuestos con diferente intensidad, dependiendo de los autores, de las Administraciones que informaban o del momento histórico en el que se formulaban. La versión extrema de esta corriente fue denominada por Wittrock y Lindström (1984) «racionalismo radical», quienes señalaron como máximos exponentes del mismo a la *Rand Corporation* norteamericana y a varias instituciones de la Administración sueca².

Considerando el ámbito general de la Administración Pública, el mayor éxito de estos planteamientos racionalistas se ha dado en el campo específico de las técnicas presupuestarias. A lo largo del siglo xx el presupuesto de medios clásico fue sustituido por distintas técnicas de presupuestación con el común denominador de introducir el análisis económico de la gestión del gasto público en la elaboración anual del Presupuesto con objeto de mejorar la gestión pública.

Convendría precisar, no obstante, lo que entendemos por gestión eficiente o «buena gestión». En opinión de Zapico y Mayne (2000, p. 25) «*un programa o servicio público bien gestionado es aquel que produce, con la mejor relación coste-eficacia, los resultados y beneficios esperados que continúan siendo relevantes, sin causar efectos inducidos no deseados*».

Gran parte de las reformas recientes en el ámbito público han puesto el énfasis en dos de los aspectos incluidos en la definición anterior. En primer lugar, la eficacia con la que se gestiona el servicio o bien público, es decir, el grado en el que los objetivos previstos se alcanzan. En segundo lugar, el coste en el que se incurre para lograr esos resultados, esto es, la eficiencia. En la práctica, la eficacia y la eficiencia de la gestión pública son los criterios de éxito más generalmente aceptados en el ámbito público.

El protagonismo que la mejora de la eficiencia y la eficacia en la gestión pública ha jugado en las reformas administrativas recientes lo reflejan acertadamente Zapico y Mayne (2000, pp. 31 a 35), ejemplificándolo en los casos del Reino Unido, Canadá y Estados Unidos³.

² En concreto, estas administraciones fueron el Instituto de Investigación para la Defensa Nacional, la Agencia para el Desarrollo Administrativo y la Oficina Nacional de Auditoría.

³ Para el caso español, PEDRAJA *et al.* (2001, p. 244, nota 2) citan las siguientes reformas relacionadas con iniciativas orientadas a mejorar la eficiencia:

- Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes.
- Los índices elaborados por el Consejo General del Poder Judicial para evaluar a los tribunales de las distintas jurisdicciones.
- El Documento Policía 2000 para medir el *output* de esta actividad y establecer incentivos para que el mismo se maximice.

En el primer caso, por ejemplo, la Iniciativa de la Carta del Ciudadano implica publicar los estándares establecidos para cada servicio público y los resultados (la eficacia, en definitiva) en relación al cumplimiento de esos estándares. Algo similar ocurre en Canadá, aunque en este caso a la información anterior se añade la obligación de comunicar a los clientes/ciudadanos el coste asociado a la prestación del servicio público, lo que es tanto como informar sobre la eficiencia con la que se gestiona el servicio.

En tercer y último lugar, la Ley de Gestión y Resultados del Gobierno de Estados Unidos, aprobada en 1993, tiene como finalidad⁴ «mejorar la eficiencia de los programas federales, estableciendo un sistema que fije los objetivos de la gestión de los programas y que permita medir los resultados».

Las novedades que incorpora la NLGP en el ámbito de la eficacia y la eficiencia no son, como vemos, ajenas a las iniciativas seguidas en otros países ni, como veremos inmediatamente, irrumpen en una normativa nacional ignorante de ambos principios.

3. LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: DEL II PLAN DE DESARROLLO A LA LEY DE ESTABILIDAD

Los precedentes más sólidos en la preocupación administrativa por la eficacia se remontan a la década de los años setenta del siglo xx. Así, con objeto de introducir una mayor eficacia en la asignación de recursos a nivel de proyecto, la Orden de 29 de enero de 1970 creó la Sección de Evaluación de Proyectos como parte de la Subdirección General de Inversiones, Financiación y Programación, perteneciente a la Dirección General del Tesoro y Presupuestos. La Orden establecía como competencia de la misma, por una parte, la realización de los trabajos necesarios para establecer los métodos y criterios que debían seguirse en la evaluación de los proyectos de inversiones públicas y de las cargas recurrentes. Por otra parte, la Sección de Evaluación de Proyectos era competente en el examen e informe de las evaluaciones que, de conformidad con la Ley 1/69, de 11 de febrero, hubieran sido efectuadas por los correspondientes servicios de los departamentos ministeriales, así como la evaluación directa de los proyectos que se le encomiende.

Barea y Gómez Ciria (1994) señalan que con el objeto de dar desarrollo a lo preceptuado en la Ley del II Plan de Desarrollo y en la

⁴ Vid. ZAPICO y MAYNE (2000, p. 35).

Orden Ministerial que creó la Sección de Evaluación de Proyectos, se iniciaron los primeros trabajos en la Dirección General de Presupuestos en 1970. Debido a que en aquellos años la formación en temas de análisis coste-beneficio no estaba muy difundida dentro de la Administración, se optó por implantar una estrategia para elaborar metodologías de evaluación de proyectos de inversión en diversos grupos de sectores homogéneos. El propósito fundamental era seleccionar, dentro de unas limitaciones financieras establecidas, el mejor o los mejores proyectos posibles hasta agotar la financiación disponible.

Estas decisiones exigían el estudio de los proyectos y la comparación de los mismos. Para ello se diseñó una metodología genérica en la que fundamentalmente se pretendía que en todos los proyectos se definiesen con claridad sus objetivos y posibles alternativas para alcanzarlos. Igualmente habría de estudiarse y cuantificarse, en la medida de lo posible, el coste-beneficio de las alternativas, para compararlos mediante un índice de rentabilidad. En este sentido se utilizó fundamentalmente la tasa interna de retorno, aunque no se excluían otros índices, como el valor actual neto o la relación beneficio-coste⁵.

Dado que en la elaboración de las metodologías se necesitaba la participación de los Ministerios afectados y, por otra parte, era deseable una cierta armonización entre todas las metodologías, se pensó en la constitución de una comisión interministerial responsable de esta tarea, dentro de la cual se constituirían grupos de trabajo para el estudio de cada uno de los sectores.

De esta forma, la Dirección General de Presupuestos preparó diversos borradores de metodología en varios sectores para que sirviesen de documentos de trabajo iniciales en cada uno de los grupos que se constituyeran.

A pesar de todo, Barea y Gómez Ciria (1994, p. 50) consideran que las dificultades encontradas no fueron obstáculo para que se trabajara durante varios años en el tema. En concreto, se dispuso de una metodología de evaluación de proyectos industriales y se completó, en el campo de la Administración Local, una nueva metodología para evaluar inversiones en los servicios de limpieza y recogida de basuras.

Aunque tardaron unos años en ver la luz, los esfuerzos anteriores informaron buena parte del articulado de la Ley General Presupuestaria de 1977, también conocida como Ley Barea en honor de su principal inspirador.

⁵ BAREA y GÓMEZ CIRIA (1994, p. 49).

Esta Ley no hace mención del principio de eficiencia; tampoco lo introdujeron las numerosísimas modificaciones de su articulado realizadas hasta el año 2003. En cambio, sí se recoge el principio de eficacia.

En su última redacción⁶ la Ley se refiere indirectamente al principio de eficacia cuando, en los artículos 17 y 90, habla del control de eficacia al que se somete la gestión pública.

Con posterioridad a la Ley General Presupuestaria de 1977, los conceptos de «eficiencia» y «eficacia» se incluyeron en el ordenamiento jurídico-constitucional español; en concreto el artículo 31.2 de la Constitución determina que el gasto público, realizará una asignación equitativa de los recursos públicos basándose su programación y ejecución en los criterios de eficiencia y economía. Por su parte, el artículo 103 del mismo Texto Fundamental establece que entre los principios básicos que deben presidir la actividad de la Administración estatal se encuentra el de eficacia, un principio que se ocupa de recordar la exposición de motivos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

Dejando a un lado las normas que regulan el Tribunal de Cuentas⁷, el principio de eficiencia volverá a encontrar respaldo legal como consecuencia de las novedades legislativas derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, suscrito por España el 17 de junio de 1997 en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea celebrada en Amsterdam.

Resultado directo del compromiso gubernamental de alcanzar el equilibrio presupuestario de manera sostenida fue la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, la cual introduce una serie de principios generales que deben orientar la política de gasto público de las Administraciones Públicas⁸. Entre esos principios se encuentra el «principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos». En esencia, este principio incide en lo establecido en los referidos artículos 31.2 y 103 de la Constitución al establecer que las políticas de gasto deberán ejecu-

⁶ Hemos tomado como referencia el Texto Refundido 1091/1988, actualizado a fecha de 12 de julio de 2003.

⁷ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu).

⁸ La Ley de Estabilidad determina que la gestión eficiente de los recursos públicos está al servicio de la estabilidad presupuestaria. *Id.* Blasco (2001, p. 126).

tarse mediante una gestión de los recursos públicos orientada a la eficacia, eficiencia y calidad⁹.

4. LA NUEVA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA

4.1. El principio de eficiencia en la programación presupuestaria

El vínculo entre la Ley de Estabilidad y la NLGP queda patente en el artículo 26 de ésta. Refiriéndose de manera concreta al objeto de este trabajo, el artículo establece que *«la programación presupuestaria se regirá por (el) principio (...) de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria»*.

Enunciado el principio de eficiencia como uno de los rectores de la programación presupuestaria, la NLGP desarrolla conceptos fundamentales para el cumplimiento efectivo del mismo. A nuestro juicio, estos conceptos son dos.

En primer lugar, la NLGP ha sido consciente de la dificultad de identificar el «*output* público»; identificación sin la cual la exigencia de una gestión eficiente resulta baladí.

La literatura especializada ha intentado solventar la difícil identificación del «*output* público» mediante la construcción de indicadores. A esta opción se recurre cuando el resultado de una intervención o política pública es difícilmente mensurable o reviste un fuerte componente cuantitativo. En estos casos, la valoración económica de la cifra que alcanza el indicador permite –con imperfecciones– seguir adelante con el cálculo del grado de eficiencia con el que se programan los recursos.

La diversa naturaleza de las funciones que asume el sector público moderno determina la pluralidad de actuaciones que el sector público emprenderá para atenderlas. Así, nos podemos encontrar con una campaña de información pública que promueve la disminución del consumo de alcohol con el objetivo de reducir las economías externas negativas que el mismo produce; con un impuesto sobre la renta personal de tipo progresivo cuyo diseño pretende promover

⁹ Obsérvese que la Ley de Estabilidad Presupuestaria se refiere al objetivo de la calidad y no al de «economía», recogido en el texto constitucional. A nuestro juicio, la sustitución de este último término por el de «calidad» es afortunada. En este sentido nos remitimos a FERNÁNDEZ DÍAZ (1999).

la redistribución de la renta, repartiendo el esfuerzo fiscal de manera desigual entre los sujetos pasivos con distinta capacidad de pago, o –por añadir un último ejemplo– podemos encontrarnos con un programa de subsidios por desempleo que permite, en situaciones de recesión económica, amortiguar la caída del consumo privado y, con él, la agudización de la crisis.

Todas estas actuaciones son, al modo de un «producto físico» o un «servicio» para la empresa convencional, *output* para el sector público. Su diversidad evidencia una característica de este sector: la heterogeneidad de su producto y, más aún, la dificultad para identificarlo¹⁰. Los indicadores realizan aquí un cometido crucial.

La mención específica del uso de indicadores en la NLGP se realiza en el artículo 29, dedicado a los programas plurianuales. De esta forma, el apartado 6. e) establece que *«los programas plurianuales establecerán su contenido referido a los (...) indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad»*.

En segundo lugar, la NLGP impulsa el logro de la gestión pública eficiente recurriendo a la contabilidad pública¹¹. Así, el artículo 120, en sus apartados 3 y 6, determina que entre los fines de la Contabilidad del sector público estatal están los de suministrar información para la determinación de los costes de los servicios públicos y también proporcionarla para el ejercicio del control de eficiencia.

Por su parte, la NLGP desarrolla el principio de eficacia avanzando en la filosofía del control por resultados, un necesario vínculo entre la fase de gestión presupuestaria y la de programación. Este avance se realiza a partir del artículo 31.2, en el que se vinculan las asignaciones presupuestarias de los centros gestores de gasto con el nivel de cumplimiento de los objetivos asignados a esas mismas unidades de gestión pública. De esta forma, el principio de eficacia legitima a la autoridad presupuestaria para revisar el crédito asignado a un centro gestor en función del grado de eficacia alcanzado. No obstante, el precepto legal no precisa la forma en la que operaría la vinculación entre eficacia y dotación presupuestaria, muy probablemente, por la dificultad que entraña.

¹⁰ Para profundizar en las propiedades que han de cumplir los indicadores para servir eficazmente al seguimiento de programas, puede consultarse CARTER (1991) e IGAE (1997, capítulo 5).

¹¹ En este caso, la novedad introducida por la NLGP es menor, puesto que el Plan General de Contabilidad Pública desarrollaba ampliamente ese objetivo.

La autoridad presupuestaria dispone de esta forma de un amplio grado de discrecionalidad en la exigencia de una gestión pública eficaz mediante la revisión de las dotaciones presupuestarias cuyo origen, en este caso, no responde a prioridades de naturaleza política, sino de cumplimiento del principio de eficacia.

No cabe duda de que la NLGP también ha sido sensible en el ámbito del principio de eficacia a los avances en materia de gestión pública. Esa sensibilidad queda patente en la preocupación por la adecuada definición de los objetivos del sector público; una preocupación que se encuentra en los artículos 29, 31, 37, 70, 71, 72 y 120, entre otros.

Habitualmente se supone que los objetivos del sector público están claros¹². Sin embargo, en muchas ocasiones esto no es así, dominando la definición vaga e imprecisa de objetivos. Esta particularidad dificulta encontrar una señal a la que, una vez cifrada, pueda vincularse el objetivo. La NLGP ha sido consciente de ello.

4.2. La eficiencia y la eficacia en la gestión presupuestaria

El artículo 69 de la NLGP, encargado de enunciar los principios de funcionamiento de la gestión económico-financiera, establece que *«los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos»*.

Por tanto, los principios de eficiencia y eficacia no sólo operan en la programación presupuestaria, sino también en la gestión.

Adicionalmente, el artículo 69 avanza en el cumplimiento efectivo de los dos principios anteriores y lo hace sobre la exigencia de responsabilidad en la gestión y calidad en el servicio público prestado. De esta forma, el artículo 69.4 determina que *«los titulares de entes y órganos administrativos que componen el sector público estatal serán responsables de la consecución de los objetivos fijados, promoviendo un uso eficiente de los recursos públicos y prestando un servicio de calidad a los ciudadanos»*¹³.

Por tanto, el artículo 69.4 incluye dos aspectos fundamentales relacionados con la buena gestión pública. El primero es la identifica-

¹² RICART *et al.* (1991, pág. 181) llaman la atención sobre este particular cuando afirman que *«los objetivos de la empresa pública (...) son normalmente más ambiguos, menos definidos y relacionados con la voluntad de la autoridad económica del país (...). Las posibilidades de influencia sobre decisiones redistributivas es mucho mayor en la empresa pública por el único hecho de que la propiedad de la empresa pública es pública»*.

¹³ El subrayado es nuestro.

ción de los responsables en la consecución de los objetivos fijados. El segundo es la exigencia de calidad en el servicio prestado a los ciudadanos.

No obstante lo dispuesto por la NLGP, la perspectiva temporal desde la que pueden contemplarse las reformas administrativas en este ámbito concreto permiten afirmar que las esperanzas puestas en la exigencia de responsabilidades como incentivo para el logro de una gestión pública más eficiente no parecen haberse cumplido satisfactoriamente. De hecho, los sistemas de control y exigencia de responsabilidades han sido el componente más débil de las reformas del sector público emprendidas en los últimos veinticinco años. Este resultado es de especial interés no sólo para la utilidad que puede esperarse de la evaluación de políticas públicas, sino, en general, para el éxito de las reformas administrativas orientadas a la eficiencia. En este sentido, Mayne (2000, p. 198) ha señalado que *«sin el cierre del ciclo del sistema de control y exigencia de responsabilidades muchas de las reformas del sector público son (...) impracticables»*.

5. CONCLUSIONES

La NLGP ha satisfecho la necesidad de sustituir el Texto Refundido en el que había derivado la Ley Barea de 1977; una Ley que, no obstante su carácter originariamente innovador, necesitaba incorporar algunos de los más importantes avances logrados en materia de gestión pública.

La necesidad que satisface la NLGP introduce, a nuestro juicio de manera acertada, los principios de eficiencia y eficacia, tanto en la programación como en la gestión presupuestaria.

No obstante lo anterior, la NLGP deja tres cuestiones pendientes en relación con estos principios.

En primer lugar, no precisa la forma en la que el grado de cumplimiento de los objetivos afectará a las asignaciones presupuestarias de los centros gestores de gasto; precisión que queda en manos del gobierno.

En segundo lugar, no avanza en la especificación de los instrumentos con los que cuantificar el grado de eficiencia en la gestión pública, con lo cual, y en la práctica, la exigencia de responsabilidad contable por incumplimiento de este principio puede seguir siendo prácticamente nula.

En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, la NLGP deposita excesivas esperanzas en la exigencia de responsabilidad a los directores de los centros gestores a la luz de las experiencias internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, A. (coordinador) (2001): *La medición de la eficiencia y la productividad*. Ed. Pirámide, Madrid.
- BLASCO, J. J. (2001): «Exigencias de la estabilidad presupuestaria en los temas de procedimiento y sistemas de control». *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, pp. 123-128.
- Barea, J., y GÓMEZ CIRIA, A. (1994): *El problema de la eficiencia del sector público en España*. Especial consideración de la sanidad. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- CANSINO, J. M. (2001): *Evaluar al sector público español*. Edición conjunta de los servicios de publicaciones de las Universidades de Cádiz y de Sevilla.
- CARTER, N. (1991): «Learning to measure performance: The use of indicators in organizations». *Public Administration*, nº 69.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (1999): «¿Puede hablarse de una economía de control?». *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, vol. I, nº 1, pp. 9 a 38.
- IGAE (1997): *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados*. Madrid.
- MAYNE, J. (2000): *El control y la exigencia de responsabilidades por resultados: clave para la eficacia del seguimiento de resultados y la rendición de cuentas*, en Zapico y Mayne (2000).
- PEDRAJA, F. et al. (2001): *La medición de la eficiencia en el sector público*, en Álvarez (2001).
- RICART, J., et al. (1991): *Incentivos y control en la empresa pública*. Ariel Economía, Barcelona.
- WITTRÖCK, B., y LINDSTRÖM, S. (1984): *La hora de los grandes programas. Investigación y energía en la política sueca*. Akademilitteratur, Estocolmo.
- ZAPICO, E., y MAYNE, J. (2000): *Seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público*. Perspectivas desde la experiencia internacional. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.