

DOCUMENTOS

EL REINO UNIDO Y FRANCIA: DOS MODELOS RECIENTES DE REFORMA PRESUPUESTARIA

Autor: *José Caamaño Alegre*
Universidad de Santiago de Compostela

DOC. N.º 5/07



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

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 n.º 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.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA REFORMA PRESUPUESTARIA EN EL REINO UNIDO: UN CASO DE REFERENCIA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA
3. UNA VARIANTE “LATINA” DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: LA REFORMA PRESUPUESTARIA EN FRANCIA
4. A MODO DE CONCLUSIÓN: APUNTES PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO

BIBLIOGRAFÍA

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 es uno de los tres países que conforman el “caso de referencia” de esa Nueva Gestión Pública (NGP), cuya proyección en los sistemas presupuestarios centra el presente trabajo. De distinguirse con 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 citado país 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, entendiéndose por tal 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 Cabeceira) 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 Cabeceira (Ellwood 1997, *apud.* Chow, Humphrey y Miller 2005: 294).
- Desarrollo de consorcios público-privados (*public private partnerships*) 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 ob-

servan 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 con todo ello de relieve la importancia del contexto, centremos ahora nuestra mirada en la reforma presupuestaria en sí, cuyos principales componentes pueden agruparse en tres bloques:

1.º *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 presupuestaria¹. 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 neta 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).

¹ 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 por 100 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 oro². Evidentemente la solución a lo primero, que pasaría por aplicar en vez de las definiciones de gasto corriente y de capital establecidas en las cuentas nacionales, otras más cercanas al concepto económico pertinente (relacionado con la duración de los beneficios económicos del gasto público), 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 se supone 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.”

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

<p><i>Informe Pre-Presupuesto (IPP)</i>: 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.</p>
--

(*Sigue.*)

² 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”.

(Continuación.)

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 Linenert 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 atribuida 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 2006 a: 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 pa-

rezca: 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.”

2.º *Planificación plurianual del gasto público, mediante un proceso de análisis y negociaciones 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 gasto³. 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 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 la conducción de una revisión del gasto en un año electoral. Por lo tanto, las revisiones se prevén para el final del primer año y del 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)⁴. 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

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

⁴ 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.



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)*.

CUADRO 2
GASTO TOTAL GESTIONADO, 2004-05 A 2007-08
Miles de millones de £

	Planes ⁽¹⁾			
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Límites al Gasto Departamental				
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
<i>Total Límites al Gasto Departamental</i>	279,3	301,9	321,4	340,5
Gasto Gestionado Anualmente				
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 ⁽²⁾	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 ⁽³⁾	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
<i>Total GGA antes de margen y ajustes contables</i>	226,1	235,5	245,5	257,2
Margen del GGA	1,2	2,0	2,0	3,0
Ajustes contables	-19,0	-18,7	-19,7	-20,6
<i>Total Gasto Gestionado Anualmente</i>	208,3	218,9	227,8	239,5
<i>Total Gasto Gestionado</i> ^{(4) (5)}	487,6	520,8	549,2	580,0
Del cual:				
– 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

(1) Todas las cifras se basan en las proyecciones del Presupuesto 2004.

(2) El gasto neto en pensiones del sector público se registra bajo las normas contables FRS17.

(3) 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 de £) son 3,3mm en 2004-05; 4,3mm en 2005-06; 4,7mm en 2006-07 y 5,1mm en 2007-08.

(4) Véase parágrafo A.16.

(5) Las cifras pueden no sumar debido a los redondeos.

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, asumiendo por su parte los Departamentos la responsabilidad de alcanzar los objetivos de rendimiento establecidos en los Compromisos de Servicio Público (CSP). “El núcleo del marco presupuestario –resume Noord (2002: 33)– consiste en 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 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 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 plurianual⁵.

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 proble-

⁵ Es innegable que esta Revisión de Programas puede topar 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 sustitutos, si la financiación pública se redujese en, por ejemplo: un 5 por 100, un 10 por 100 o un 20 por 100. (...) 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)



mática 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 gasto⁶.

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. 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 impactos⁷. 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 cumplirían 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 objetivos⁸. 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 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).

⁶ 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).

⁷ 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 por 100 en los CSP'98 al 68 por 100 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).

⁸ 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

FINALIDAD
<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>
OBJETIVOS GENERALES Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE RENDIMIENTO
<p>Objetivo I: Salvaguardar a niños y jóvenes, mejorar sus resultados vitales y bienestar general, y romper los ciclos carenciales.</p> <p>1. Mejorar la comunicación, el desarrollo social y emocional de los niños para que en 2008 el 50 por 100 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 por 100 de áreas más desfavorecidas y en el resto de Inglaterra. <i>Objetivo específico de la Unidad de Comienzo Seguro, en conjunción con el Departamento de Trabajo y Pensiones.</i></p> <p>2. Como contribución a reducir la proporción de niños que viven en hogares donde nadie trabaja, en 2008:</p> <ul style="list-style-type: none"> – aumentar un 10 por 100 el stock de cuidados infantiles registrados en Ofsted; – aumentar un 50 por 100 la utilización de los cuidados formales a la infancia por las familias trabajadoras de menores ingresos, e – introducir, en abril de 2005, un esquema exitoso de aprobación de cuidados infantiles de tono-ligero. <i>Objetivo específico de la Unidad de Comienzo Seguro, en conjunción con el Departamento de Trabajo y Pensiones.</i> <p>3. Reducir un 50 por 100 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. <i>En conjunción con el Departamento de Salud.</i></p> <p>4. 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. <i>En conjunción con el Departamento de Salud y el Departamento de Cultura, Comunicación y Deporte.</i></p> <p>5. 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 por 100 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.</p> <p>Objetivo II: Elevar los estándares y atajar la brecha de logros en las escuelas.</p> <p>6. Elevar los estándares en Inglés y matemáticas para que:</p> <ul style="list-style-type: none"> – en 2006, el 85 por 100 de los de 11 años logren el nivel 4 o superior, manteniéndose este nivel de rendimiento hasta 2008, y – en 2008, la proporción de escuelas en las que menos del 65 por 100 de los alumnos logra el nivel 4 o superior se reduzca en un 40 por 100. <p>7. Elevar los estándares en Inglés, matemáticas, TIC y ciencia en la enseñanza secundaria para que:</p> <ul style="list-style-type: none"> – en 2007, el 85 por 100 de los de 14 años logren el nivel 5 o superior en Inglés, matemáticas y TIC (80 por 100 en ciencia) a nivel nacional, manteniéndose este nivel de rendimiento hasta 2008, y – en 2008, en todas escuelas al menos el 50 por 100 de los alumnos logre el nivel 5 o superior en Inglés, en matemáticas y en ciencia. <p>8. Mejorar los niveles de asistencia a clase para que, en 2008, el absentismo escolar se reduzca un 8 por 100 comparado con 2003.</p> <p>9. 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 por 100 de 2002 al 75 por 100 en 2006 y al 85 por 100 en 2008, y por lo menos al 75 por 100 en cada Consorcio Deportivo Escolar en 2008. <i>En conjunción con el Departamento de Cultura, Comunicación y Deporte.</i></p>

(Sigue.)



(Continuación.)

Objetivo III: Que todos los jóvenes alcancen los 19 años preparados para el empleo cualificado o la educación superior.

10. En 2008, el 60 por 100 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 por 100 de los alumnos logren este estándar en 2004, subiendo al 25 por 100 en 2006 y al 30 por 100 en 2008. (Este objetivo específico se puede revisar a la luz de las recomendaciones del informe Tomlinson.)

11. 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.

12. Reducir la proporción de jóvenes que no están en educación, empleo ni adiestramiento en 2 puntos porcentuales de aquí a 2010.

Objetivo IV: Atajar la brecha de capacitación de adultos.

13. Aumentar el número de adultos con la capacitación requerida para la empleabilidad y progresión hacia niveles más altos de instrucción mediante:

- 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
- de aquí a 2010, reducir al menos un 40 por 100 el número de adultos de la población ocupada que carezcan de CPN 2 o cualificaciones equivalentes. Trabajando para esto, que un millón de adultos de la población ocupada logren el nivel 2 entre 2003 y 2006.

Objetivo V: Aumentar y ampliar la participación en la educación superior.

14. De aquí a 2010, aumentar la participación en la educación superior hacia un 50 por 100 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.

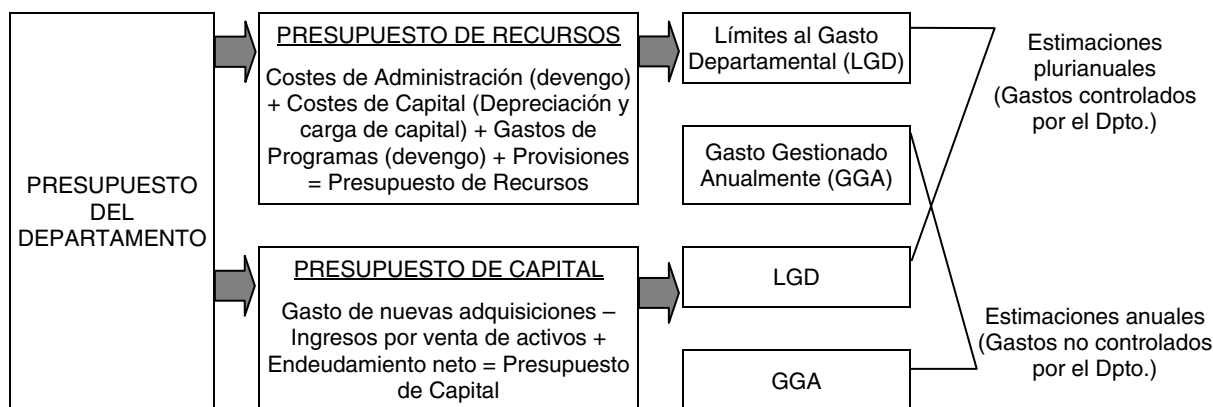
Fuente: HM Treasury (2004 b: 11-12).

3.º *Aplicación del criterio de devengo económico 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 Nueva Zelanda en la extensión del principio de devengo 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 negrita, *se fijan límites vinculantes a nivel de grandes programas del Departamento (Peticiónes 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 Peticiónes 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 crédito⁹. 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 Departamento¹⁰.

⁹ 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.

¹⁰ 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	Subvencs. 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
Gasto de la Administración Central	246.205	267.600	4.148.125	4.661.930	351.743	4.310.187	10.190	575
Apoyo a las Autoridades Locales	—	—	33.959.826	33.959.826	—	33.959.826	—	—
Gasto en el Gasto Gestionado Anualmente (GGA)	—	—	—	—	—	—	3.151.714	508.545
Gasto de la Administración Central	—	—	—	—	—	—	3.151.714	508.545
Apoyo a las Autoridades Locales	—	—	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 Cuidado 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	—
Gasto de la Administración Central	—	6.212	825.464	831.676	—	831.676	500	—
Apoyo a las Autoridades Locales	—	—	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	—	—
Gasto de la Administración Central	—	—	40.100	40.100	—	40.100	—	—
Apoyo a las Autoridades Locales	—	—	150.000	150.000	—	150.000	—	—
TOTAL DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA	246.205	273.812	57.925.980	58.445.997	351.743	58.094.254	3.162.404	509.120

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

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 Defferre 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 decidió 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)¹¹. 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

¹¹ 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.



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 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 el largo camino hacia la descentralización administrativa y 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 *Ley Orgánica n.º 2001-692 del 1.º de agosto del 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:

1.º *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)¹². Precisamente una de las diferencias de la actual reforma con respecto a la Racionalización de las Elecciones Presupuestarias (REP) de los años setenta es que, mientras ésta mantenía la vieja presentación por naturaleza del gasto, con la entrada en vigor de la LOLP los créditos del presupuesto general pasan a adoptarse por misión, en vez de por ministerio y por “título” (indicativo de la naturaleza del gasto)¹³. Como consta en el cuadro 6, tales misiones pueden ser ministeriales o interministeriales. Aunque esta última posibilidad tendió en un principio a verse por el Ejecutivo como un factor de complejidad inútil, el apoyo parla-

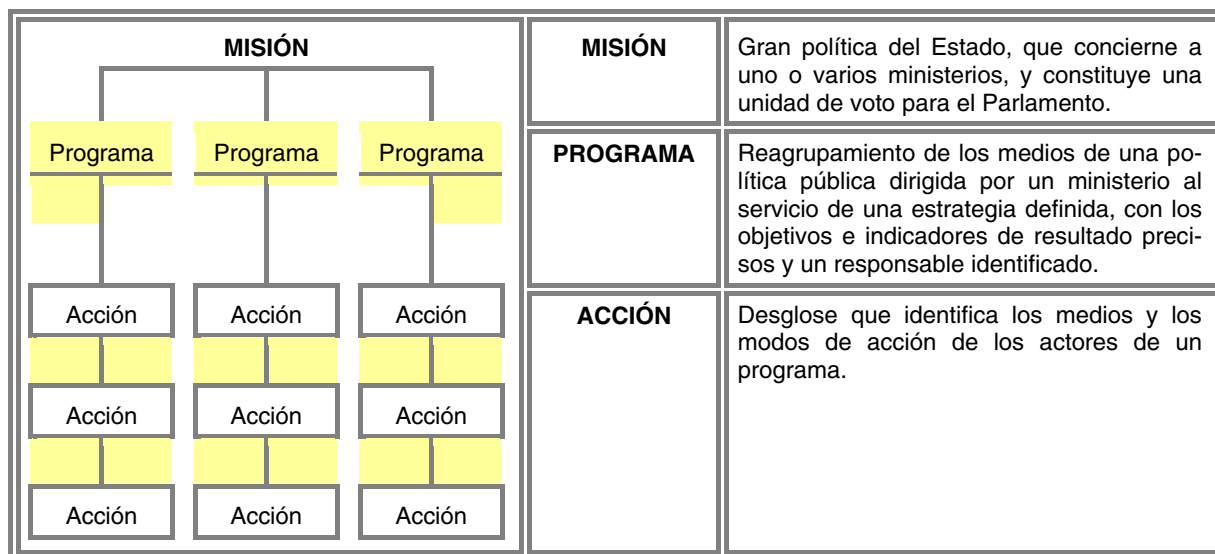
¹² Las cifras, referidas al presupuesto general, proceden de MEFI (2006 a: 1, 2005 b: 1). En todo el presupuesto del Estado para 2006 hubo 49 misiones y 160 programas o dotaciones, mientras que para 2007 el número de unas y otros se ha situado en 48 y 168, respectivamente (Bied-Charreton *et al.* 2006: 187).

¹³ *Cfr.* Perret (2006: 38). 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.

mentario a la creación de misiones interministeriales ha hecho que su número se sitúe actualmente en torno a la decena (Cytermann 2006: 85-86, Bied-Charreton *et al.* 2006: 187). Sin embargo el auténtico soporte de la gestión de los créditos y del rendimiento, que son los programas, mantiene un estricto carácter ministerial por cuanto cada programa depende de un solo ministerio y suele tener a su cabeza, como “responsable del programa”, a algún director del propio ministerio.

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 (2006 a: 1) y la propia LOLP.

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, con un horizonte en principio de tres a cinco años –sin que ello suponga en modo alguno la puesta en cuestión del principio clásico de anualidad del Presupuesto público–. 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 presupuesto del Estado para 2006) 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 prestársele. 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.

(Sigue.)

(Continuación.)

Tipo de objetivos	Programa	Objetivo	Indicador
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 (2005 a: 13).

En cuanto a los *indicadores de rendimiento*, unos 1.200 en el Presupuesto general para 2006, 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 (cuadro 8). 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.º: enunciado del indicador

2003		2004		2005	2006	2009
Unidades	Realización	Previsión	Realización	Previsión	Previsión	“Blanco”
%						

Precisiones metodológicas (cuando proceda) sobre el indicador:

- Fuentes de los datos.
- Explicaciones sobre la construcción del indicador (modo de obtenerlo, modalidad de construcción, frecuencia de obtención del resultado, modo de leer...).

Fuente: MEFI (2005 a: 21).

Para garantizar el conocimiento y control parlamentarios de las estrategias, objetivos e indicadores a que se ha hecho referencia, el artículo 51.5.º LOLP exige que los anexos explicativos por ministerio que acompañan al proyecto de Ley de Presupuestos se completen con unos *Proyectos Anuales de Rendimiento (PAR)* 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. A modo de ejemplo del tipo de información contenida en los PAR para 2006, se ofrece en el cuadro 9 un extracto de la estrategia, objetivos e indicadores de rendimiento del programa 150 “estudios superiores e investigación universitaria”, que procede del Proyecto Anual de Rendimiento de la misión “investigación y enseñanza superior”, anexo al Proyecto de Ley de Presupuestos para dicho ejercicio. Simétricamente, el artículo 54 LOLP dispone que se adjunten al proyecto de Ley de Conformidad con las cuentas del año anterior, unos *Informes Anuales de Rendimiento (IAR)* que especifiquen 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 2005 a: 19.)

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

PRESENTACIÓN ESTRATÉGICA
<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 apuesta principal que constituyen la excelencia científica y el mejor nivel internacional, los objetivos también pretenden mejorar el impacto económico y social, reforzar el poder de atracción y desarrollar la capacidad de difundir y de poner en valor los resultados y los productos de la ciencia.</p>
OBJETIVOS E INDICADORES
<p>Objetivo n.º 1 (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"> – Indicador n.º 1: Porcentaje de un grupo de edad titular de un diploma de la enseñanza superior. – Indicador n.º 2: Inserción profesional de los jóvenes diplomados tres años después de su salida de formación inicial. <p>Objetivo n.º 2 (desde el punto de vista del ciudadano y desde el punto de vista del usuario): Mejorar el éxito en todos los niveles de formación.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicador n.º 1: Porcentaje de establecimientos que disponen de un dispositivo de autoevaluación o de garantía de calidad. – Indicador n.º 2: Parte de los inscritos en las formaciones profesionales cortas STS e IUT entre los neobachilleres técnicos y profesionales que prosiguen sus estudios en la enseñanza superior. – Indicador n.º 3: Jóvenes que salen de la enseñanza superior sin haber obtenido diploma. – Indicador n.º 4: Porcentaje de licenciaturas obtenidas en 3 años. <p>Objetivo n.º 3 (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"> – Indicador n.º 1: Porcentaje de emplazamientos secundarios cuyo número de estudiantes es inferior a 1000. – Indicador n.º 2: Número de reagrupamientos de escuelas de ingenieros. – Indicador n.º 3: Parte de las menciones a débiles efectivos (L y M). <p>Objetivo n.º 4 (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"> – Indicador n.º 1: Porcentaje de licenciados en formación continua con relación al número total de licenciados. – Indicador n.º 2: Número de validaciones de “acervos de la experiencia” en las universidades y en el CNAM. <p>Objetivo n.º 5 (desde el punto de vista del ciudadano): Aumentar el poder de atracción internacional de la oferta francesa de formación y su integración en el sistema europeo y mundial.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicador n.º 1: Medida de la movilidad de los estudiantes (en la OCDE). – Indicador n.º 2: Parte de los estudiantes extranjeros inscritos en Cursos de posgrado y en Doctorado (no titulares del bachillerato en Francia). – Indicador n.º 3: Cociente de éxito comparado de los estudiantes extranjeros en relación a los estudiantes franceses en licenciatura, cursos de posgrado. – Indicador n.º 4: Numero de diplomas conjuntos en los niveles M y D. <p>Objetivo n.º 6 (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"> – Indicador n.º 1: Medida de la disponibilidad de las plazas de biblioteca. – Indicador n.º 2: Número de documentos entregados <i>in situ</i>, prestados a domicilio y “telecargados” y tipos de demandas satisfechas.

(*Sigue.*)

(Continuación.)

<p>Objetivo n.º 7 (desde el punto de vista del ciudadano): Producir conocimientos científicos al mejor nivel internacional.</p> <ul style="list-style-type: none">– Indicador n.º 1: Producción científica de los operadores del programa.– Indicador n.º 2: Reconocimiento científico de los operadores del programa. <p>Objetivo n.º 8 (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">– Indicador n.º 1: “Reactividad” científica temática de los operadores del programa. <p>Objetivo n.º 9 (desde el punto de vista del ciudadano y el contribuyente): Contribuir a la mejora de la competitividad de la economía nacional con la transferencia y la puesta en valor de los resultados de la investigación.</p> <p>(Y así hasta un total de 13 objetivos con sus correspondientes indicadores.)</p>

Fuente: MEFI (2006 c: 29-44).

Pese a la relativa sencillez con que se ha ido describiendo, este primer bloque de elementos de la reforma entraña sin embargo diversos problemas y debilidades. Como explica Cytermann (2006), las consideraciones presuntamente técnicas que inspiran el diseño de la estructura de misiones, programas y acciones, encubren en realidad debates y opciones claramente políticos. Por ejemplo, “bajo las discusiones aparentemente más técnicas (que conducen a agrupar en una misión la ‘investigación y enseñanza superior’, y en un programa los ‘estudios superiores e investigación universitaria’), uno puede discernir las cuestiones que están en el corazón de los debates actuales sobre la investigación: el lugar de las universidades en la investigación pública, la articulación entre universidades y organismos de investigación, la redefinición del estatuto de los profesores-investigadores” (93). El establecimiento de misiones interministeriales no lleva aparejados los correspondientes dispositivos de gestión compartida o coordinada, siendo los Documentos de Política Transversal (DPT) una solución insatisfactoria por su carácter más bien explicativo (86). No se contemplan ni programas interministeriales ni dosis alguna de fungibilidad de los créditos entre programas de la misma misión, y tampoco se establecen los mecanismos que permitan “pasar de un régimen jurídico de la coordinación a un régimen de incitaciones a la cooperación” (Trosa 2006: 65-66). A ello se añade a menudo la desconexión existente entre la estructura de programas y los procesos de elaboración y gestión de las políticas públicas. “Una gran parte de los programas, reagrupando acciones heterogéneas y sin gestión unificada, no tienen de programa más que el nombre. La visión programática de la acción pública que trata de promover la LOLP aún sigue siendo muy teórica.” (Perret 2006: 40.)

En cuanto a los objetivos de los programas, su definición experimental para 2005 reveló casos de excesiva generalidad y vacíos en ciertos dominios, como la defensa o la presidencia de la República, seguramente explicables por “la tradición monárquico republicana y el secreto administrativo” (Calmette 2006: 52-53). En lo que respecta a los indicadores, la experiencia de los presupuestos para 2006 puso de manifiesto una serie de deficiencias en su formulación, por lo que para 2007 el ministerio del Presupuesto propuso a los demás los siguientes objetivos: “refuerzo de la parte de los indicadores de eficiencia con respecto a los indicadores de eficacia socio-económica y los indicadores de calidad; reducción del número de indicadores; aumento de la tasa de documentación de los indicadores; introducción experimental de ciertos gastos fiscales en el campo del rendimiento; test del carácter ‘operacional’ de los objetivos y su conexión con la actividad real de las administraciones y sus medios de acción” (Bied-Charreton *et al.* 2006: 185). Sin perjuicio de que ello haya supuesto alguna mejora, puede afirmarse que las debilidades y defectos de los indicadores son de tal calado que no van a solventarse de un año para otro. Como se desprende del análisis de una amplia muestra de los indicadores del presupuesto para 2006, efectuado por Brunetière (2006): a menudo los indicadores escogidos sólo reflejan elementos accesorios de la acción estatal; algunos son irrelevantes o incluso engañosos respecto a tal acción; otros son inutilizables; y los hay que sólo aciertan a medir actividades internas de la administración sin tener en cuenta el impacto de sus actividades sobre los usuarios o la población en general. En el fondo, lo que aquí subyace son problemas fundamentales como la especificidad de las misiones confiadas al Estado (Calmette 2006: 51), la indistinción entre las “cifras emblemáticas” de las grandes prioridades nacionales y las ricas baterías de indicadores precisas a otros efectos (Brunetière 2006: 97, 107), o la falta de una evaluación de programas que permita determinar con claridad la “cadena de resultados” de cada uno de ellos (Trosa 2006: 65).

2.º *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.*—Aparte de los cambios en la estructura y documentación presupuestarias que acaban de exponerse, la LOLP ha conducido al rediseño del propio proceso de elaboración del Presupuesto a partir de principios coherentes con ella: un refuerzo de la 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, en la preparación del presupuesto para 2006 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” por parte del Primer Ministro, que deja de ser un “último recurso” para erigirse en el verdadero “maestro de obra” desde el principio del proceso del equilibrio elegido *in fine* (Duhamel 2005 a: 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 (2005 a: 53).

Siguiendo a Bied-Charreton *et al.* (2006), en la que podríamos llamar fase de pre-elaboración o “encaje” (*cadrage*) del presupuesto, se trataría en primer lugar de asegurar que éste se inscriba en una trayectoria sostenible para el conjunto de las AAPP, y en segundo lugar, de identificar colectivamente los márgenes de maniobra al seno del presupuesto del Estado para pilotar lo mejor posible la acción pública —la instauración de auditorías de modernización del Estado permite apoyar esta indagación de la eficacia y eficiencia—. A partir de ahí las “reuniones de presupuestación” celebradas en marzo-abril van preparando el terreno para establecer, bajo arbitraje del Primer Ministro, los techos de gasto por ministerio (*lettres-plafond*). Con el nuevo procedimiento tales techos se vuelven más precoces y menos detallados, para que en su ulterior reparto pueda jugar la lógica de la LOLP, según la cual *cada ministro “es su propio ministro de Hacienda”*. De ahí que los actuales techos se limiten a la fijación de grandes envolventes a nivel de misión o, en los gastos de personal, a nivel de ministerio con una desagregación indicativa por misión. El desglose de los créditos por programas se discute luego en las “reuniones de repartición”, donde el papel de la dirección del Presupuesto tiende a ceñirse a verificar la sinceridad de la presupuestación de los gastos obligatorios o ineluctables, a fin de apreciar la sostenibilidad del conjunto.

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 por 100 del Presupuesto, se ventilaban en un voto único de carácter más bien formal. Ese “mínimo que el Gobierno consideraba indispensable para continuar la prestación de los servicios públicos en las condiciones que se habían aprobado 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 desde el primer euro” sus respectivas peticiones. A título de ejemplo, señala MEFI (2005 a: 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 m² por agente o los gastos de mantenimiento por m²; *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, ha de partirse del hecho de 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 presupuesto¹⁴. 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 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 previstos¹⁵.

Da la impresión, no obstante, de que habrá de transcurrir algún tiempo para calibrar lo que realmente pueda dar de sí este segundo bloque de elementos de la reforma. Respecto al nuevo procedimiento de elaboración del Presupuesto, observan Lambert y Migaud (2005 b: 2) que, en su primer año de aplicación, 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 por 100 respecto a su nivel usual.” En cuanto a la justificación al primer euro y las nuevas facultades de enmienda parlamentarias, se admite desde la propia dirección del Presupuesto que la referida justificación es a veces inabordable, y que el uso de las citadas facultades es significativo pero moderado: “En el Senado, el número de enmiendas presentadas sobre los créditos de las misiones y los artículos relacionados se ha multiplicado por cerca de cuatro, y el número de enmiendas ‘de créditos’ adoptadas ha pasado de 16 (debate PLP 2005) a 73 (debate PLP 2006). Los debates han pues ganado en trascendencia y en tonicidad, aunque los dos informes antes citados señalan con razón que las novedades de la LOLP (justificación al primer euro, rendimiento) permanecen todavía poco explotadas en el momento de la discusión parlamentaria, y proponen pistas interesantes para remediar esto.” (Bied-Charreton *et al.* 2006: 186-87.)

¹⁴ 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).

¹⁵ *Cfr.* la decisión n.º 2001-448 DC del 25 de julio de 2001, del *Conseil Constitutionnel* francés, que declara la constitucionalidad de la citada interpretación hecha por la LOLP.

CUADRO 11

AUTORIZACIONES DE COMPROMISO DE GASTO DE LA MISIÓN "INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA SUPERIOR" (excluidos fondos de ayuda). E.J. 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
Totales para la misión	8.173.716.070	9.021.180.031	61.497.000	3.035.001.244	229.168.324	20.520.562.669

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



3.º *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)¹⁶. 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 número de conceptos presupuestarios de los 4.000 de 1945 a los aproximadamente 800 existentes al aprobarse la LOLP (Chevauchez 2002: 294).

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 (“un perímetro, un presupuesto, un responsable”). 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 programa¹⁷. Dado que los RP suelen ser directores del ministerio que gestiona el programa, y que los ministros delegan tradicionalmente en los directores sus competencias de gestión del gasto, esos Responsables de Programa ejercerán al tiempo (como “ordenadores delegados”) las atribuciones de compromiso de gastos, fijación del importe y ordenación del pago que corresponden a los ministros (“ordenadores principales”)¹⁸. 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 que se hayan comprometido¹⁹. 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 General de la región...”²⁰ En el seno de cada POP, la gestión se desconcentra aún más en los responsables de las *Unidades Operativas (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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 e indicadores, la redacción del Proyecto Anual de Rendimiento, la definición de los Presupuestos Operativos del Programa (POP), y el diálogo de gestión con los servicios desconcentrados.

¹⁸ 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).

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

²⁰ Raulin (2005: 72).

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 ejercicio²¹.

Por lo que atañe a la fiscalización previa, debe ante todo notarse que la francesa es la típica Administración donde los controles financieros y contables, que son muy estrictos, tradicionalmente han venido viéndose 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, apelan 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 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”²².

Varios son los problemas que plantea todo este bloque de reformas en pro de la libertad y responsabilidad en la gestión. Uno es el riesgo de ahogamiento de la pretendida libertad si la reforma presupuestaria se acaba viendo capturada por las viejas estructuras y culturas organizativas, o queda atascada en la farragosa complejidad a que da lugar la superposición de viejas y nuevas estructuras. En cuanto a lo primero, advierte Trosa (2006) que el legalismo o reglamentismo excesivos y los controles *a priori* son incompatibles con una gestión innovadora basada en el rendimiento, y que la percepción de la reforma como intento de “meter en vereda” a los funcionarios provocaría maniobras de ocultación e inflación burocrática. En este mismo sentido, denuncia Canépa (2006: 228-230) la existencia de prácticas de “señalización con flechas” de créditos por parte de varios responsables de programas (que limitan *a priori* las posibilidades de aplicación de la fungibilidad por los responsables de POP), así como la falta de renovación en profundidad del control financiero y la aspiración de los gestores a mantener unos controles previos que les hacen sentir seguros. En cuanto a la complejidad que resulta de la superposición de viejas y nuevas estructuras, se reconoce desde la propia dirección del Presupuesto que la aplicación de la fungibilidad de los créditos se ha visto entorpecida por los siguientes factores:

“Número demasiado grande de POP (2.282) y de unidades operativas (aproximadamente 18.000) que hacen rígida la gestión, refinamiento excesivo de la nomenclatura (los artículos de ejecución son tres veces y media más numerosos que los artículos de previsión con una confusión entre las necesidades de la contabilidad presupuestaria y aquellas de la contabilidad analítica) que multiplica las imputaciones, complejidad de compromiso y de imputación entre los diferentes títulos de gastos acrecentada por la pesadez de la nomenclatura.” (Bied-Charreton *et al.* 2006: 188-89.)

Otro problema, muy relacionado con el anterior, es el de cómo encajan las nuevas estructuras de gestión desconcentrada por programas con los clásicos “silos funcionales” departamentales y las viejas prefecturas. El Secretario General del Ministerio del Interior, Daniel Canépa (2006: 223-227), ofrece un interesante tratamiento de la cuestión. Respecto a los citados “silos funcionales” o clásicas estructuras de vocación transversal como la dirección de asuntos financieros y la dirección de recursos humanos, se asume que su papel ha de evolucionar de una simple “administración de los recursos” a

²¹ Sobre el nuevo papel del contable en la puesta en práctica de la LOLP puede verse Caumeil (2006: 47ss.).

²² *Cfr.* Duhamel (2005b: 113). Un tratamiento más reciente del control en el marco de la LOLP puede encontrarse en Lascombe y Vandendriessche (2006).

las más evolucionadas funciones de pilotaje y gestión activa, desplazándose algunas de sus actividades tradicionales a los responsables de programa²³. Por ejemplo, en dicho Ministerio se ha desarrollado una reflexión sobre la *carta de gestión* (relativa a las relaciones entre sus diversos actores), que ha hecho emerger la problemática de la unificación de las funciones soporte como prerrequisito de un pilotaje eficaz de las políticas de apoyo frente a los responsables de programa. Se han establecido asimismo *coordinadores RH* para garantizar la articulación de las necesidades de los programas con el pilotaje de la masa salarial y la definición de una política transversal de recursos humanos. Y se ha creado una *secretaría general* con el objetivo de rediseñar el papel de los servicios centrales y poner en sinergia las funciones soporte, lo cual “debe permitir dar coherencia y visibilidad a la acción administrativa, extraer economías de escala y mejorar la eficacia del servicio prestado” (226-227).

“Desde la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Economía y Hacienda, se advierte también la emergencia de un consenso en favor de una formalización flexible del estatuto y rol del responsable de programas (que pueda adaptarse a las peculiaridades de cada Ministerio), y se apunta la necesidad de una progresiva adaptación de las organizaciones y las estructuras de programas para que no se diluya la cadena de responsabilidades.” (Bied-Charreton *et al.* 2006: 188.)

En cuanto al segundo aspecto de la cuestión, se reconoce la necesidad de articular la lógica vertical y ministerial de los programas con la función, asociada al prefecto, de asegurar la coherencia y coordinación interministerial de las diversas actuaciones públicas efectuadas en su región o zona. Aquí la respuesta del Ministerio del Interior ha ido en la línea de reforzar el *Comité de la Administración Regional (CAR)* como auténtico “estado mayor de la acción regional”, donde una media de 12 a 15 POP regionalizados escogidos por los prefectos se han sometido a un examen particular, a fin de preparar la opinión de tales prefectos. Otra medida ha sido la reorganización de los *Servicios de Medios y Logística (SML)* de las prefecturas para, a semejanza de lo hecho en los servicios centrales del Ministerio, integrar las funciones de gestión presupuestaria y de gestión de los recursos humanos. De forma más general, Malgorn (2006) subraya la importancia de establecer un eficiente diálogo de gestión entre ese nivel intermedio representado por las prefecturas (regionales o, en ciertos ámbitos, zonales), el nivel de concepción y dirección nacional, y el nivel de ejecución departamental.

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 siguiente cuadro.

CUADRO 12

LAS RECIENTES REFORMAS PRESUPUESTARIAS DEL RU Y FRANCIA: UNA VISIÓN COMPARATIVA

Rasgo \ País	Reino Unido	Francia
1. Reglas fiscales	Su propio Código de Estabilidad Fiscal: <ul style="list-style-type: none"> – Déficit \leq inversión neta, sobre el ciclo económico. – Deuda neta \leq 40% PIB, sobre el ciclo económico. 	El PEC (reformado): <ul style="list-style-type: none"> – 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.

(*Sigue.*)

²³ En similar sentido, afirma Trosa (2006: 62) que “la liberación de los controles no se vincularía a la puesta en paro técnico del personal de control y pilotaje (¿cuánto están?, ¿cuánto cuestan?), sino a una reconversión hacia funciones donde el enfoque de ‘Vigilar y Castigar’ era débil: proyecciones financieras, eficacia del manejo de la obra, capacidad de auditoría de los sistemas de pilotaje de los operadores...”

(Continuación.)

Rasgo \ País	Reino Unido	Francia
2. Vía del incrementalismo a la estrategia	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.
3. Consideración del rendimiento	Aproximación de control: pilotaje por objetivos cifrados, con ciertos elementos contractualistas.	Aún no decantada del todo: inicialmente orientada a objetivos cifrados, pero de uso más ambiguo y menos contractualista.
4. Objeto del presupuesto	Flujos económicos de ingresos y gastos (devengo puro), y Presupuesto de Capital.	Flujos financieros o actos que van a generarlos (caja modificada).
5. Rol del Parlamento	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.
6. Estructura de gestión presupuestaria	Descentralización en agencias ejecutivas.	Desconcentración intradepartamental (RPs, RPOPs y RUOs).
7. Grado de flexibilidad en la gestión	Del control interno a la responsabilidad gerencial, aunque a nivel práctico la flexibilidad parece menor que en teoría.	Del control externo al control interno, con elementos que apuntan cara al futuro a una cierta responsabilidad gerencial.
8. Contemplación de los incentivos	Claramente perceptible (regla de oro, recompensas ligadas a objetivos, flexibilidad de fin de año, "cargas del capital"...), aunque con un cierto sesgo "neotaylorista" o "econocrático".	Aún poco definida. Parece confiarse en el efecto positivo de las metas, la autonomía y el diálogo sobre la base del profesionalismo funcional... pero podría tratarse más de un ejercicio cara a la galería.

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 por 100 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.º 1466/1997 del Consejo, de 7 de Julio, enmendado por el Reglamento n.º 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 por 100 del 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 por 100 del PIB* (cuyo desbordamiento puede acarrear sanciones en virtud de la aplicación del Protocolo sobre Déficit Excesivo). De la 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 por 100 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.

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 2006 c: 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, la inicial orientación de la reforma también parece enfatizar los objetivos cifrados (entendiendo por tales los *cibles* o valores-objetivo de los indicadores de rendimiento). Frente a las amplias evaluaciones que reclamaba la *Rationalisation des Choix Budgétaires* de los setenta, la LOLP no prevé ningún mecanismo evaluador *ex ante*, y se limita en efecto a contemplar el empleo de indicadores como única evaluación *ex post* (Perret 2006: 39). Sin embargo, factores como el alto número de indicadores incorporados al presupuesto y su pertenencia a diversas categorías (eficacia socioeconómica, calidad de servicio, eficiencia de gestión), o la dispar intención con que se aproximan a ellos Parlamento y Gobierno, o los obstáculos estatutarios al establecimiento de retribuciones ligadas a incentivos, introducen una cierta ambigüedad respecto al uso que pueda darse a tales indicadores. Además, aunque ciertos ministerios firmaron en 2006 contratos de rendimiento con el ministerio encargado del Presupuesto (Bied-Charreton 2006: 189), no parece que la contractualización vaya a tener en la reforma presupuestaria francesa una presencia comparable al caso británico, dado el tradicional predominio en la Administración gala de los procedimientos basados en el marco legal y reglamentario en lugar de mecanismos contractuales (Mordacq 2001: 5). De no removerse estos y otros factores la reforma podría quedar a medio camino, o bien, en un escenario más optimista, evolucionar hacia una aproximación más abierta, empleando los indicadores más como “abrelatas” que como “diales” (Carter 1989) y rescatando la evaluación de programas, que “corresponde mejor que los solos indicadores a la concepción francesa

del trabajo administrativo” (Perret 2006: 41). Cabría acaso entonces contraponer, al empeño británico en aplicar de forma demasiado indiscriminada el modelo cibernético de control, la opción francesa por el Análisis de Políticas y la Evaluación de Programas, que “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 programas y 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 2003), 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 en el ámbito público no sería distribuible y, por tanto, tampoco habría necesidad de convenciones para su medición y reparto²⁴.

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 descentralizadora británica (agencias ejecutivas) y la des-

²⁴ 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).

concentración 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 “neotailorista” (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 que hace al Estado centralizado portador del interés público, ni lo difícil que es 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

algún tímido paso parece haberse dado *p. ej.* con la institución del ascenso de mérito sobre la base de entrevistas de evaluación individuales (Decreto n.º 2002-682 del 29 de abril de 2002), lo cierto es que la reforma de la gestión de recursos humanos sigue siendo una asignatura pendiente y, al decir de algunos, el terreno donde se jugará el éxito de la reforma presupuestaria en los años venideros (Perret 2006: 39-40). De momento, pues, la aproximación francesa al problema de los incentivos peca de una notable indefinición. Si, como cabría inferir de ciertos elementos, se confiase realmente en el efecto positivo de las metas, la autonomía y el diálogo, sobre la base del profesionalismo y motivaciones inherentes al servicio público, la reforma podría encaminarse hacia el modelo *let managers manage* (Kettl 1997: 447-449). Pero no faltan quienes maliciosamente perciben bajo la LOLP “una cierta ‘desconfianza’ frente al trabajo de los funcionarios” (Calmette 2006: 47) o una posible voluntad de meterlos en vereda (Trosa 2006: 60-61).

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 problemático. En parte por el peso de su tradición y en parte tal vez por su típica predilección por debatir definiciones y principios (Nioche 1992: 25), Francia ha alumbrado una reforma presupuestaria más respetuosa con los viejos 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 encubrir.

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.
- BIED-CHARRETON, H., *et al.* (2006): "Un premier bilan de la préparation et de l'exécution de la loi de finances sous le régime de la loi organique relative aux lois de finances du 1.^{er} août 2001", *Revue Française de Finances Publiques*, 96: 181-191.
- 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.
- BRUNETIERE, J. R. (2006): "Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF): une occasion de débat démocratique?", *Revue Française d'Administration Publique*, 117: 95-112.
- BURNS, A., y GOGGIO, A. (2004): "Public Expenditure Management in France", OECD's Economics Department, *Working Paper* n.º 32, OECD, París. Disponible en Internet: <<http://www.oilis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/30ebea03e27486c5c1256f4100807e55/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.
- CALMETTE, J. F. (2006): "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF): un texte, un esprit, une pratique", *Revue Française d'Administration Publique*, 117: 43-56.
- CANEPA, D. (2006): "La mise en œuvre de la LOLF: Point de vue sur la nouvelle gestion de l'État", *Revue Française de Finances Publiques*, 95: 221-230.
- CARRUTHERS, I. (2006): "Integrating Accrual Cost and Performance Information", PowerPoint Presentation, *Working Party of Senior Budget Officials' 6th Annual OECD Public Sector Accrual Symposium*, París, 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 CHAN, J., y XIAOYUE, C. (eds.): *Models of Public Budgeting and Accounting Reform (OECD Journal on Budgeting*, 2, Supplement 1), París: OECD, 285-304.
- CHOW, D. S. L.; HUMPHREY, C. G., y MILLER, P. B. (2005): "Financial Management in the UK Public Sector", en GUTHRIE, J., 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 CASSESE, S., y FRANCHINI, C. (eds.): *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*, Bologna: Il Mulino, 119-147.
- CYTERMANN, J. R. (2006): "L'architecture de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans les domaines de l'éducation et de la recherche: choix politiques ou choix techniques?", *Revue Française d'Administration Publique*, 117: 85-94.
- DELEAU, M., et al. (1986): *Evaluer les politiques publiques: méthodes, déontologie, organisation*, Paris: La Documentation Française.
- DUHAMEL, P. M. (2005 a): "La nouvelle négociation du budget dans la phase de préparation", *Revue Française de Finances Publiques*, 91: 49-54.
- (2005 b): "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 CORRY, D. (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 CARRASCO DÍAZ, D. (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 CHAN, J., y XIAOYUE, C. (eds.): *Models of Public Budgeting and Accounting Reform (OECD Journal on Budgeting*, 2, Supplement 1), París: OECD, 115-161.
- HM TREASURY (2004 a): *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>.
- (2004 b): *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>.
- (2006 a): *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>.

- HM TREASURY (2006 b): *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>.
- (2006 c): *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>.
- 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 HOOD, C.: *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press, 125-141. Versión castellana de AMORÓS, M. en BRUGUÉ, Q., y SUBIRATS, J. (comps.) (1996): *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: INAP-BOE, 467-490.
- (1995): “The ‘New Public Management’ in the 1980s: Variations on a theme”, *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3): 93-109.
- (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 CORRY, D. (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.º 162, Washington: International Monetary Fund.
- LAMBERT, A., y MIGAUD, D. (2005 a): *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>.
- (2005 b): *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>.
- LANE, J. E. (2005): *Public Administration And Public Management: The Principal-agent Perspective*, London and New York: Routledge.
- LASCOMBE, M., y VANDENDRIESSCHE, X. (2006): “La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques”, *Revue Française d'Administration Publique*, 117: 131-148.
- 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>.
- 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.
- (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.
- MALGORN, B. (2006): "La LOLF et la déconcentration", *Revue Française d'Administration Publique*, 117: 113-116.
- METCALFE, L., y RICHARDS, S. (1987): *Improving Public Management*, London: Sage Publications. Citas por la trad. de ZAPICO, E., y ECHEBARRÍA, L. E. (1989), Madrid: INAP.
- MEFI (MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE) (2005 a): *Guide pratique de la LOLF à l'usage des parlementaires*, París: MEFI. Disponible en Internet: <http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/guide_parlementaires.pdf>.
- (2005 b): "La nouvelle architecture budgétaire: un budget plus lisible organisé selon les politiques publiques", (fiche du dossier de presse du PLF 2006), París: MEFI. Disponible en Internet: <http://www.minefi.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/ministre/plf2006/plf/guide/nouv_archi.pdf>.
- (2006 a): "Comprendre la LOLF en 4 Clics". Internet: <<http://www.performance-publique.gouv.fr/lolf/clic01.htm>>.
- (2006 b): *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>>.
- (2006 c): *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.^a ed. París: Economica. Citas por la trad. de LÓPEZ PAÑOS, M. V. (1995), Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MONTESINOS JULVE, V., (2004): "La contabilidad pública en Francia", en SÁNCHEZ REY, M.: *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>.
- NIOCHE, J. P. (1992): "Institutionalizing Evaluations in France: Skating on Thin Ice", en MAYNE, J., 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.º 341*, OECD, París. 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, París: 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 WANNA, J.; JENSEN, L., y de VRIES, J.: *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.
- PERRET, M. B. (2006): "De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)", *Revue Française d'Administration Publique*, 117: 31-42.
- 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.
- (2006), "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 25-44.
- POLLITT, C., et al. (1991): "General Management in the NHS: the Initial Impact 1983-88", *Public Administration*, 69(1): 61-83.
- PREMCHAND, A. (1993): *Public Expenditure Management*, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- (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 PROXMIRE, W. (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.
- (1973): "A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB", *Public Administration Review*, n.º 2, March-April 1973. Versión castellana (1974), *Hacienda Pública Española*, 31: 192-204.
- (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>>.
- SHAUL, 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 GOEDEGEBUURE, L. C. J.; MAASSEN, P. A. M., y WESTERHEIJDEN, D. F. (eds.): *Peer Review and Performance Indicators*, Utrecht: Lemma, 155-181. Citas por la traducción contenida en DE MIGUEL, M.; MORA, J. G., y RODRÍGUEZ, S. (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.
- TROSA, S. (2006): "La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF): contrôle ou liberté?", *Revue Française d'Administration Publique*, 117: 57-68.
- VELA BARGUES, J. M., y FUERTES FUERTES, I. (2004): "La contabilidad pública en el Reino Unido", en SÁNCHEZ REY, M.: *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 SHAFRITZ, J. M., y HYDE, A. C. (comps.) (1992): *Classics of Public Administration*, 3.rd ed., Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 319-334.
- (1978): "A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts", *Public Administration Review*, 38(6): 501-509. Citas por la reimpresión en OTT, J. S.; HYDE, A. C., y SHAFRITZ, J. M. (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.

**DOCUMENTOS DE TRABAJO EDITADOS POR EL
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES**

2000

- 1/00 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 2/00 Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998.
Autores: M.^a Luisa Delgado, Consuelo Díaz y Fernando Prats.
- 3/00 La imposición sobre hidrocarburos en España y en la Unión Europea.
Autores: Valentín Edo Hernández y Javier Rodríguez Luengo.

2001

- 1/01 Régimen fiscal de los seguros de vida individuales.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 2/01 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 3/01 Inversiones españolas en el exterior. Medidas para evitar la doble imposición internacional en el Impuesto sobre Sociedades.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 4/01 Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: Semejanzas y diferencias.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 5/01 Procesos de coordinación e integración de las Administraciones Tributarias y Aduaneras. Situación en los países iberoamericanos y propuestas de futuro.
Autores: Fernando Díaz Yubero y Raúl Junquera Valera.
- 6/01 La fiscalidad del comercio electrónico. Imposición directa.
Autor: José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 7/01 Breve curso de introducción a la programación en Stata (6.0).
Autor: Sergi Jiménez-Martín.
- 8/01 Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo e Impuesto sobre Sociedades.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 9/01 Los convenios y tratados internacionales en materia de doble imposición.
Autor: José Antonio Bustos Buiza.
- 10/01 El consumo familiar de bienes y servicios públicos en España.
Autor: Subdirección General de Estudios Presupuestarios y del Gasto Público.
- 11/01 Fiscalidad de las transferencias de tecnología y jurisprudencia.
Autor: Néstor Carmona Fernández.
- 12/01 Tributación de la entidad de tenencia de valores extranjeros española y de sus socios.
Autora: Silvia López Ribas.
- 13/01 El profesor Flores de Lemus y los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 14/01 La nueva Ley General Tributaria: marco de aplicación de los tributos.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 15/01 Principios jurídico-fiscales de la reforma del impuesto sobre la renta.
Autor: José Manuel Tejerizo López.
- 16/01 Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre Administraciones Tributarias.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 17/01 El papel del profesor Fuentes Quintana en el avance de los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 18/01 Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina.
Autores: Raúl Félix Junquera Varela y Joaquín Pérez Huete.
- 19/01 Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario.
Autores: Varios autores.
- 20/01 Directiva sobre fiscalidad del ahorro. Estado del debate.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 21/01 Régimen Jurídico de las consultas tributarias en derecho español y comparado.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.
- 22/01 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.

- 23/01 La incidencia de la reforma del Impuesto sobre Sociedades según el tamaño de la empresa.
Autores: Antonio Martínez Arias, Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 24/01 La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 25/01 El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. (Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999).
Autor: Área de Sociología Tributaria.

2002

- 1/02 Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 2/02 La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos.
Autor: Fernando Rodrigo Sauco.
- 3/02 A tax administration for a considered action at the crossroads of time.
Autora: M.^a Amparo Grau Ruiz.
- 4/02 Algunas consideraciones en torno a la interrelación entre los convenios de doble imposición y el derecho comunitario Europeo: ¿Hacia la "comunitarización" de los CDIs?
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 5/02 La modificación del modelo de convenio de la OCDE para evitar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal. Interpretación y novedades de la versión del año 2000: la eliminación del artículo 14 sobre la tributación de los Servicios profesionales independientes y el remozado trato fiscal a las *partnerships*.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 6/02 Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes.
Autores: José María Vallejo Chamorro y Manuel Gutiérrez Lousa.
- 7/02 La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos.
Autor: Andrés Jiménez Díaz.
- 8/02 IRPF y familia en España: Reflexiones ante la reforma.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 9/02 Novedades en el Impuesto sobre Sociedades en el año 2002.
Autor: Manuel Santolaya Blay.
- 10/02 Un apunte sobre la fiscalidad en el comercio electrónico.
Autora: Amparo de Lara Pérez.
- 11/02 I Jornada metodológica "Jaime García Añoveros" sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho financiero y tributario.
Autores: Pedro Herrera Molina y Pablo Chico de la Cámara (coord.).
- 12/02 Estimación del capital público, capital privado y capital humano para la UE-15.
Autores: M.^a Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 13/02 Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea.
Autores: Santiago Álvarez García y Desiderio Romero Jordán.
- 14/02 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales.
- 15/02 Las medidas antielusión en los convenios de doble imposición y en la Fiscalidad internacional.
Autor: Abelardo Delgado Pacheco.
- 16/02 Brief report on direct tax incentives for R&D investment in Spain.
Autores: Antonio Fonfría Mesa, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 17/02 Evolución de la armonización comunitaria del Impuesto sobre Sociedades en materia contable y fiscal.
Autores: Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 18/02 Transparencia Fiscal Internacional.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 19/02 La Directiva sobre fiscalidad del ahorro.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 20A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 20B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/02 Medidas unilaterales para evitar la doble imposición internacional.
Autor: Rafael Cosín Ochaita.
- 23/02 Instrumentos de asistencia mutua en materia de intercambios de información (Impuestos Directos e IVA).
Autora: M.^a Dolores Bustamante Esquivias.
- 24/02 Algunos aspectos problemáticos en la fiscalidad de no residentes.
Autores: Néstor Carmona Fernández, Fernando Serrano Antón y José Antonio Bustos Buiza.

- 25/02 Derechos y garantías de los contribuyentes en Francia.
Autor: José María Tovillas Morán.
- 26/02 El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea: Situación actual y rasgos básicos de su evolución en la última década.
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 27/02 Un paso más en la colaboración tributaria a través de la formación: el programa Fiscalis de la Unión Europea.
Autores: Javier Martín Fernández y M.ª Amparo Grau Ruiz.
- 28/02 El comercio electrónico internacional y la tributación directa: reparto de las potestades tributarias.
Autor: Javier González Carcedo.
- 29/02 La discrecionalidad en el derecho tributario: hacia la elaboración de una teoría del interés general.
Autora: Carmen Uriol Egido.
- 30/02 Reforma del Impuesto sobre Sociedades y de la tributación empresarial.
Autor: Emilio Albi Ibáñez.

2003

- 1/03 Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.
Autora: Anabel Zárate Marco.
- 2/03 Contabilidad versus fiscalidad: situación actual y perspectivas de futuro en el marco del Libro Blanco de la contabilidad.
Autores: Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García.
- 3/03 Aspectos metodológicos de la Economía y de la Hacienda Pública.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 4/03 La enseñanza de la Economía: algunas reflexiones sobre la metodología y el control de la actividad docente.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 5/03 Errores más frecuentes en la evaluación de políticas y proyectos.
Autores: Joan Pasqual Rocabert y Guadalupe Souto Nieves.
- 6/03 Traducciones al español de libros de Hacienda Pública (1767-1970).
Autoras: Rocío Sánchez Lissén y M.ª José Aracil Fernández.
- 7/03 Tributación de los productos financieros derivados.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 8/03 Tarifas no uniformes: servicio de suministro doméstico de agua.
Autores: Santiago Álvarez García, Marián García Valiñas y Javier Suárez Pandiello.
- 9/03 ¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno.
Autor: Roberto Fernández Llera.
- 10/03 Propuestas de introducción de técnicas de simplificación en el procedimiento sancionador tributario.
Autora: Ana María Juan Lozano.
- 11/03 La imposición propia como ingreso de la Hacienda autonómica en España.
Autores: Diego Gómez Díaz y Alfredo Iglesias Suárez.
- 12/03 Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos.
Autor: Fidel Picos Sánchez.
- 13/03 La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
Autor: Ramón Barberán Ortí.
- 14/03 Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas.
Autor: Fernando Díaz Yubero.
- 15/03 La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea: entre la armonización fiscal y la competencia de los sistemas tributarios nacionales.
Autores: Santiago Álvarez García, María Luisa Fernández de Soto Blass y Ana Isabel González González.
- 16/03 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales de Justicia. Jurisdicción contencioso-administrativa (período 1990/2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 17/03 Incentivos fiscales a la investigación, desarrollo e innovación.
Autora: Paloma Tobes Portillo.
- 18/03 Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina.
Directores: Miguel Buñuel González y Pedro M. Herrera Molina.
- 19/03 Régimen fiscal de la sociedad europea.
Autores: Juan López Rodríguez y Pedro M. Herrera Molina.
- 20/03 Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma.
Autores: Anabel Zárate Marco y Jaime Vallés Giménez.
- 21/03 La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos.
Autores: Marta Pascual y José María Sarabia.
- 22/03 Análisis estadístico de la litigiosidad experimentada en el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (1990-2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.

- 23/03 Incidencias de las NIIF en el ámbito de la contabilidad pública.
Autor: José Antonio Monzó Torrecillas.
- 24/03 El régimen de atribución de rentas tras la última reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autor: Domingo Carbajo Vasco.
- 25/03 Los grupos de empresas en España. Aspectos fiscales y estadísticos.
Autores: María Antonia Truyols Martí y Luis Esteban Barbado Miguel.
- 26/03 Metodología del Derecho Tributario.
Autor: Pedro Manuel Herrera Molina.
- 27/03 Estado actual y perspectivas de la tributación de los beneficios de las empresas en el marco de las iniciativas de la Comisión de la Unión Europea.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 28/03 Créditos iniciales y gastos de la Administración General del Estado. Indicadores de credibilidad y eficacia (1988-2001).
Autores: Ana Fuentes y Carmen Marcos.
- 29/03 La Base Imponible. Concepto y determinación de la Base Imponible. Bienes y derechos no contabilizados o no declarados: presunción de obtención de rentas. Revalorizaciones contables voluntarias. (Arts. 10, 140, 141 y 148 de la LIS.)
Autor: Alfonso Gota Losada.
- 30/03 La productividad en la Unión Europea, 1977-2002.
Autores: José Villaverde Castro y Blanca Sánchez-Robles.

2004

- 1/04 Estudio comparativo de los convenios suscritos por España respecto al Convenio Modelo de la OCDE.
Autor: Tomás Sánchez Fernández.
- 2/04 Hacienda Pública: enfoques y contenidos.
Autor: Santiago Álvarez García.
- 3/04 Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma.
Autor: Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 4/04 Política fiscal en la Unión Europea: antecedentes, situación actual y planteamientos de futuro.
Autores: M.^a del Pilar Blanco Corral y Alfredo Iglesias Suárez.
- 5/04 El defensor del contribuyente, un estudio de derecho comparado: Italia y EEUU.
Autores: Eva Andrés Aucejo y José Andrés Rozas Valdés.
- 6/04 El Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos y el Medio Ambiente.
Autor: Javier Rodríguez Luengo.
- 7/04 Gestión pública: organización de los tribunales y del despacho judicial.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 8/04 Una aproximación al contenido de los conceptos de discriminación y restricción en el Derecho Comunitario.
Autora: Gabriela González García.
- 9/04 Los determinantes de la inmigración internacional en España: evidencia empírica 1991-1999.
Autor: Iván Moreno Torres.
- 10/04 Ética fiscal.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 11/04 Las normas antiparaiso fiscal españolas y su compatibilidad con el Derecho Comunitario: el caso específico de Malta y Chipre tras la adhesión a la Unión Europea.
Autores: José Manuel Calderón Carrero y Adolfo Martín Jiménez.
- 12/04 La articulación de la participación española en los organismos multilaterales de desarrollo con las políticas de comercio exterior.
Autor: Ángel Esteban Paul.
- 13/04 Tributación internacional de profesores y estudiantes.
Autor: Emilio Aguas Alcalde.
- 14/04 La convergencia entre contabilidad financiera pública y contabilidad nacional: una aproximación teórica con especial referencia a los criterios de valoración.
Autor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 15/04 Situación actual y perspectivas de futuro de los impuestos directos de la Unión Europea.
Autores: Juan José Rubio Guerrero y Begoña Barroso Castillo.
- 16/04 La ética en el diseño y aplicación de los sistemas tributarios.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 17/04 El sector público y la inversión en vivienda: la deducción por inversión en vivienda habitual en España.
Autores: Francisco Adame Martínez, José Ignacio Castillo Manzano y Lourdes López Valpuesta.
- 18/04 Discriminación fiscal de la familia a través del IRPF. Incidencia de la diversidad territorial en la desigualdad de tratamiento.
Autora: M. Carmen Moreno Moreno
- 19/04 Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la Hacienda Pública.
Autora: María Cadaval Sampedro.
- 20/04 La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.
Autores: Santiago Álvarez García, Antonio Aparicio Pérez y Ana Isabel González González.

- 21/04 Neutralidad del Impuesto sobre Sociedades español en el contexto europeo. Análisis del Informe "Fiscalidad de las empresas en el Mercado Interior (2001)".
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 22/04 El impuesto de Sociedades en la Europa de los veinticinco: un análisis comparado de las principales partidas.
Autores: José Félix Sanz, Desiderio Romero, Santiago Álvarez, Germán Chocarro y Yolanda Ubago.
- 23/04 La cooperación administrativa en la Unión Europea: el programa FISCALIS 2007.
Autor: Ernesto García Sobrino.
- 24/04 La financiación de las elecciones generales en España, 1977-2000.
Autores: Enrique García Viñuela y Joaquín Artés Caselles.
- 25/04 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Central.
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 26/04 La cláusula de procedimiento amistoso de los convenios para evitar la doble imposición internacional. La experiencia española y el Derecho comparado.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 27/04 Distribución de la renta y crecimiento.
Autor: Miguel Ángel Galindo Martín.
- 28/04 Evaluación de la efectividad de la política de cooperación en la innovación: revisión de la literatura.
Autores: Joost Heijs, Mikel Buesa, Liliana Herrera, Javier Sáiz Briones y Patricia Valadez.
- 29/04 Régimen fiscal del patrimonio protegido de los discapacitados.
Autor: Joaquín Pérez Huete.
- 30/04 La fiscalidad del seguro individual.
Autora: Roberta Poza Cid.

2005

- 1/05 La circulación de valores en Contabilidad Nacional: análisis de los elementos de los estados financieros desde un punto de vista conceptual.
Autor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 2/05 Comentarios al Reglamento de obligaciones de información respecto de participaciones preferentes y otros instrumentos de deuda y de determinadas rentas obtenidas por personas físicas residentes en la Unión Europea.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 3/05 Presupuesto de la Unión Europea, impacto presupuestario de las ampliaciones y perspectivas financieras.
Autor: Juan Carlos Graciano Regalado.
- 4/05 La imposición sobre las actividades económicas en la Hacienda local a los 25 años de la Constitución.
Autor: Francisco Poveda Blanco.
- 5/05 Objetivos tecnológicos y de internacionalización de las políticas de apoyo a las PYME en Europa.
Autor: Antonio Fonfría Mesa.
- 6/05 Sector público y convergencia económica en la UE.
Autores: María Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 7/05 La tributación de las plusvalías en el ámbito europeo: una visión de síntesis.
Autor: Fernando Rodrigo Saucó.
- 8/05 El concepto de beneficiario efectivo en los convenios para evitar la doble imposición.
Autor: Félix Alberto Vega Borrego.
- 9/05 Los precios de transferencia: su tratamiento tributario desde una perspectiva europea.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 10/05 Comentarios a la Directiva del régimen fiscal de reorganizaciones empresariales.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 11/05 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2004.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 12/05 El debate de la financiación autonómica con los resultados del nuevo sistema en 2002.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 13/05 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 14/05 Income taxation: a structure built on sand.
Autor: John Prebble.
- 15/05 La muestra de declarantes de IRPF de 2002: descripción general y principales magnitudes.
Autores: Fidel Picos Sánchez, María Antiquera Pérez, César Pérez López, Alfredo Moreno Sáez, Carmen Marcos García y Santiago Díaz de Sarralde Míguez.
- 16/05 La política presupuestaria de las Comunidades Autónomas.
Autores: Miguel Ángel García Díaz, Ana Herrero Alcalde y Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 17/05 La deducción por reinversión de beneficios extraordinarios en inmovilizado financiero.
Autora: Nuria Puebla Agramunt.
- 18/05 Los Entes locales como sujetos pasivos del Impuesto sobre el Valor Añadido: una visión general.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 19/05 El gravamen en el IRPF de las ganancias de patrimonio en España.
Autora: Cristina de León Cabeta.

- 20/05 La liquidación del sistema de financiación autonómico en 2003 y el sistema de entregas a cuenta.
Autor: Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 21/05 Energy taxation in the European Union. Past negotiations and future perspectives.
Autor: Jacob Klok.
- 22/05 Medidas antiabuso en los convenios sobre doble imposición.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 23/05 La fiscalidad internacional del comercio electrónico.
Autor: Francisco José Nocete Correa.
- 24/05 La tributación de los sistemas de previsión social en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autora: Susana Bokobo Moiche.
- 25/05 Unidad o pluralidad de actos en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados: un análisis jurídico privado.
Autores: Iñaki Bilbao Estrada y Juan Carlos Santana Molina.
- 26/05 La relación entre el *cash flow* y la oferta monetaria: el caso de algunos países de la Unión Europea.
Autores: Miguel Ángel Galindo Martín, Agustín Álvarez Herranz y María Teresa Méndez Picazo.
- 27/05 Una aproximación al sistema fiscal del antiguo régimen. La recaudación de tributos en ferias y mercados en Castilla en el siglo XVIII.
Autora: María del Mar López Pérez.
- 28/05 Naturaleza jurídica y efectos de las contestaciones a consultas tributarias.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.
- 29/05 La educación fiscal en España.
Autoras: M.^a Luisa Delgado, Marta Fernández, Ascensión Maldonado, Concha Roldán y M.^a Luisa Valdenebro.
- 30/05 La tributación de las rentas del capital en el IRPF: gravamen dual o único.
Autor: Teodoro Cordón Ezquerro.

2006

- 1/06 El Impuesto sobre el Valor Añadido en el proceso urbanístico: un análisis a la luz de la jurisprudencia y la doctrina administrativa.
Autor: Jesús Rodríguez Márquez.
- 2/06 Principales características del gravamen del beneficio de la PYME en otros países de la Unión Europea.
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 3/06 Política fiscal y capital social.
Autora: María Soledad Castaño Martínez.
- 4/06 Panorámica de la Formación Continua en España.
Autora: María José Martín Rodrigo.
- 5/06 Alta dirección en la Administración Pública. ¿Política de género? Buscando caminos
Autores: M.^a José Llombart Bosch, Milagro Montalvo Santamaría, Victoria Galera Vega y Ana Aguado Higón.
- 6/06 La influencia de la fiscalidad en las distintas formas de inversión bursátil. Informe.
Autor: César García Novoa.
- 7/06 Códigos de conducta en el orden tributario.
Autores: José A. Rozas Valdés, Montserrat Casanella Chuecos y Pablo García Mexía.
- 8/06 Previsiones financieras de las Comunidades Autónomas para 2006.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 9/06 El empresario en el futuro económico onubense.
Autores: Emilio Fontela, Joaquín Guzmán, Manuela S. de Paz y María de la O Barroso.
- 10/06 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 11/06 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2006.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 12/06 Delitos contra el patrimonio cultural, especial estudio de contrabando de patrimonio histórico artístico.
Autor: Gonzalo Gómez de Liaño Polo.
- 13/06 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
Autores: J. Antonio Rodríguez Ondarza y Javier Galán Ruiz.
- 14/06 Un análisis de la política tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.
Autores: Marta Jorge García-Inés y Santiago Álvarez García.
- 15/06 La necesaria reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas: su articulación como recurso de las Haciendas Locales y su coordinación dentro del sistema tributario español.
Autor: Carlos María López Espadafor.
- 16/06 El régimen tributario de la sociedad europea.
Autora: María Teresa Soler Roch.
- 17/06 Las subvenciones en el IVA, consecuencias de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas de 6 de octubre de 2005.
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 18/06 Hacia una reformulación de los principios de sujeción fiscal.
Autor: Fernando Serrano Antón.

- 19/06 La expansión y control del fenómeno de los *tax shelters* en Estados Unidos.
Autor: Ubaldo González de Frutos.
- 20/06 La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 21/06 Fiscalidad y desarrollo.
Autores: Carlos Garcimartín, José Antonio Alonso y Daniel Gayo.
- 22/06 El régimen fiscal de las “economías de opción” en un contexto globalizado.
Autor: José Luis Pérez de Ayala.
- 23/06 La opinión pública hacia la Hacienda Pública: una revisión de la moderna teoría positiva.
Autor: José Luis Sáez Lozano.
- 24/06 Planificación fiscal internacional a través de sociedades *holding*.
Autor: José Manuel Almudí Cid.
- 25/06 El gasto público en educación 2000-2004: un análisis por Comunidades Autónomas.
Autores: Alfonso Utrilla de la Hoz y Carmen Mitxelena Camiruaga.
- 26/06 Liquidación del sistema de financiación autonómico en 2004 y el sistema de entregas a cuenta.
Autores: Alfonso Utrilla de la Hoz, Miguel Ángel García Díaz y Ana Herrero Alcalde.
- 27/06 Sector público y convergencia económica en la UE.
Autores: María Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 28/06 *Trust* e instituciones fiduciarias. Problemática civil y tratamiento fiscal.
Autores: Sergio Nasarre Aznar y Estela Rivas Nieto.
- 29/06 La muestra de declarantes de IRPF de 2003: descripción general y principales magnitudes.
Autores: Fidel Picos Sánchez, César Pérez López, Santiago Díaz de Sarralde Miguez, Alfredo Moreno Pérez y María Antiquera Pérez
- 30/06 Cohesion policy reform: the implications for Spain.
Autores: Douglas Yuill, Carlos Méndez, Fiona Wishlade, Encarnación Murillo y María Jesús Delgado.

2007

- 1/07 El gravamen múltiple de los beneficios societarios. Tributación de accionistas.
Autor: Emilio Albi.
- 2/07 Fiscalidad de instrumentos financieros derivados. Una revisión comparada.
Autor: Pablo A. Porporatto.
- 3/07 Cooperación administrativa internacional en materia tributaria. Derecho Tributario Global.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 4/07 ¿Es válido el Modelo de Armonización Fiscal de la Unión Europea para la integración en América Latina?
Autores: Domingo Carbajo Vasco, Darío González y Pablo Porporatto.
- 5/07 El Reino Unido y Francia: dos modelos recientes de reforma presupuestaria.
Autor: José Caamaño Alegre.