

04

El procés de reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya:

balanç i propostes
per aprofundir-hi



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**

Jordi Sort Miret

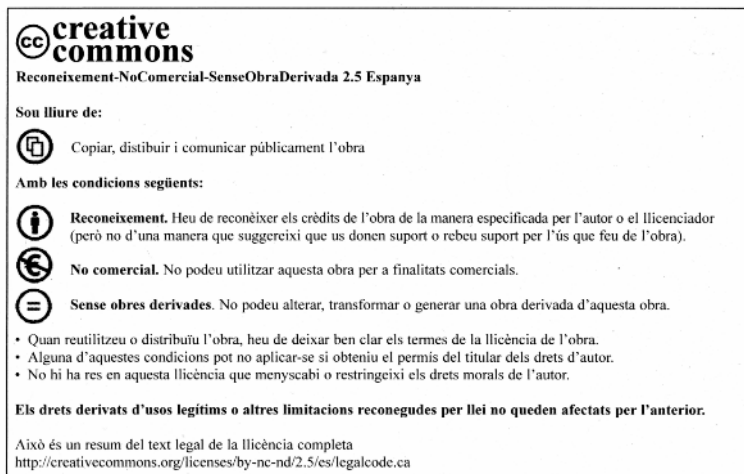
El procés de reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya: balanç i propostes per aprofundir-hi

Jordi Sort Miret

Barcelona, 2009



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**



Aquest estudi és fruit d'un treball de recerca fet en el marc de la 3a edició del Mestratge en alta funció directiva de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, que ha estat sotmès a avaluació externa per personal expert en la matèria, que n'ha validat el contingut i n'ha recomanat la publicació.

© Jordi Sort Miret

© Escola d'Administració Pública de Catalunya

Barcelona, gener de 2009

ISBN: 978-84-393-7933-1

Dipòsit legal: B-4585-2009

Índex

Nota sobre l'autor	6
1. Introducció.....	7
2. El procés de reforma pressupostària de la Generalitat	8
2.1. La dimensió del sector públic de la Generalitat de Catalunya	8
2.2. El marc del procés pressupostari de la Generalitat	9
2.3. La reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya	13
3. Valoració de la reforma pressupostària	17
3.2. En el procés d'elaboració del pressupost	19
3.3. En la gestió i l'execució pressupostàries	27
3.4. En l'àmbit de l'avaluació de resultats	28
3.5. La millora de la transparència en les diverses fases del cicle pressupostari	30
3.6. Conclusió sobre el grau d'assoliment dels propòsits de la reforma	31
4. Síntesi dels aspectes de les principals aportacions teòriques i d'experiències d'implementació del pressupost orientat a resultats que es consideren d'interès	31
4.1. Repàs d'alguns principis bàsics del coneixement teòric	31
4.2. Anàlisi de les experiències de l'aplicació de sistemes de pressupostos orientats a resultats	39
4.2.1. Síntesi dels aspectes més rellevants de les experiències d'aplicació de sistemes pressupostaris orientats a resultats de diversos països	39
4.2.2. Lliçons de l'experiència de l'Administració general de l'Estat	43
5. Propostes de millora que es poden introduir per tal de progressar en la implantació d'un pressupost orientat a resultats	46
5.1. En l'àmbit de la planificació estratègica i l'horitzó a mitjà termini	46
5.2. En el procés d'elaboració del pressupost	47
5.3. En la gestió i l'execució pressupostàries	51
5.4. En l'àmbit de l'avaluació de resultats	51
5.5. En relació amb la implementació del canvi mateix.....	52
Bibliografia	54

Nota sobre l'autor

Jordi Sort Miret és llicenciat en ciències econòmiques i empresarials i màster en funció directiva per l'EAPC. Des de fa més de vint-i-cinc anys, exerceix la seva activitat professional a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, en àmbits tan diversos com l'agricultura, la tutela de l'endeutament local, la supervisió d'entitats de crèdit i les universitats i la recerca, tant en aspectes vinculats a la gestió com a l'anàlisi i l'estudi. Actualment és subdirector general d'Anàlisi Pressupostària Sectorial a la Direcció General de Pressupostos del Departament d'Economia i Finances. Ha col·laborat en diverses publicacions sobre alguns dels àmbits objecte de la seva trajectòria professional, així com en diversitat d'activitats formatives.

1. Introducció¹

L'any 2005, amb ocasió de l'elaboració dels pressupostos per al 2006, en el si de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i sota l'impuls de la Direcció General de Pressupostos i Tresor (DGPT),² es va posar en marxa una reforma pressupostària amb l'objecte d'aprofundir en allò que en la literatura econòmica es coneix com el pressupost orientat a resultats.

L'experiència internacional posa de manifest que aconseguir la implantació efectiva d'un pressupost orientat a resultats que focalitzi el conjunt de l'acció pública en els impactes que l'activitat del sector públic té en la societat, és un procés llarg i difícil, en la mesura que es tracta d'un canvi de cultura important que afecta el conjunt de l'Administració pública; així, el progrés tendeix a ser lent i farcit de dificultats. D'altra banda, l'objectiu d'aconseguir un sector públic més eficient i eficaç requereix instruments que van més enllà dels canvis en els sistemes pressupostaris i abasten aspectes molt diversos vinculats a l'economia de les organitzacions. Tanmateix, un cop transcorreguts prop de tres anys des d'aquella iniciativa, es proposa portar a terme un balanç del camí recorregut i tractar d'identificar quines han estat les dificultats principals a què s'ha hagut de fer front o que encara constitueixen un obstacle per al progrés de la reforma, així com els reptes fonamentals que encara s'han de superar.

Per tal d'efectuar un balanç aprofundit de la implantació d'aquesta reforma en el conjunt del sector públic de la Generalitat, una organització d'una gran dimensió i complexitat que inclou un enorme nombre d'entitats i de persones³ i es manifesta en canvis de procediments i de cultura tant formals com no formals, caldria disposar d'algun sistema d'informació sobre l'impacte en l'organització, per mitjà d'enquestes o d'entrevistes o amb una combinació d'ambdues. Tanmateix, la limitació tant temporal com d'abast del treball no ho permet. Per aquesta raó, la metodologia que se seguirà serà la de contrastar els objectius amb les realitzacions assolides que es puguin verificar d'acord amb criteris objectius i, a la vegada, d'acord amb la percepció que es pot tenir des de la talaia que proporciona la mateixa unitat impulsora del procés, la DGP.

Al mateix temps, es fa un repàs dels principals aspectes doctrinals, així com de les experiències d'una selecció de països que han aplicat aquestes tècniques pressupostàries i que ens poden il·lustrar en el camí seguit, ja sigui pel seu caràcter pioner, ja sigui per la proximitat quant a la concepció i el sistema de funcionament del sector públic, com és el cas de França i el de la mateixa Administració general de l'Estat (AGE). No es tracta de fer un resum de les

¹ Aquest document es fruit del treball de millora elaborat en el marc del Mestratge en funció directiva, dut a terme a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, durant el curs 2007-2008.

² Actualment Direcció General de Pressupostos (DGP).

³ En els pressupostos per al 2008, a més dels 15 departaments i les altres 12 seccions pressupostàries, que inclouen els òrgans superiors i algunes seccions específiques interdepartamentals, s'hi inclouen un total de 138 ens addicionals sota la forma d'entitats autònomes –administratives, comercials o financeres–, entitats de dret públic, societats mercantils, consorcis i fundacions. El nombre de places dotades en els pressupostos per al 2008 del conjunt del sector públic de la Generalitat són un total de 209.545 –de les quals 178.948 corresponen al conjunt de la Generalitat, CATALUT, ICS, ICASS i entitats autònomes.

orientacions de la reforma pressupostària d'aquests països sinó de detectar els aspectes de les seves formulacions respectives que puguin ser de més interès per al nostre projecte, d'acord amb el resultat del diagnòstic i les especificitats pròpies del nostre model de sector públic. El propòsit del treball es poder extreure conclusions sobre la millora d'alguns aspectes del procés pressupostari que siguin susceptibles de ser introduïts a partir d'un estudi més aprofundit.

Cal afegir una advertència addicional en relació amb l'abast del treball. Com és obvi, el pressupost, tant en la dimensió d'elaboració com de gestió i avaluació, és una de les màximes manifestacions de l'activitat pública i, com a tal, està sotmès a la intervenció en àmbits molt diversos de l'acció política, ja sigui a través de les relacions entre govern i oposició o en el si del Parlament, que és l'òrgan que l'aprova en darrera instància i al qual s'ha de donar compte de la seva execució. Naturalment, un procés de reforma com l'esmentat ha de tenir repercussions en aquest àmbit. Tot i que s'hi farà alguna referència marginal, no és objecte d'aquest treball entrar en aquesta matèria, com tampoc ho seran els aspectes vinculats amb l'organització del sector públic, llevat dels que estiguin més directament relacionats amb el procés pressupostari.

2. El procés de reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya

2.1. La dimensió del sector públic de la Generalitat de Catalunya

L'Administració de la Generalitat de Catalunya, en la seva configuració actual, neix arran del restabliment de la democràcia a Espanya i de la recuperació de les llibertats polítiques al nostre país, que també donen lloc a la recuperació de l'autogovern. Es tracta, doncs, d'una administració jove, de rang subestatal i condicionada en molts aspectes del seu desenvolupament per la regulació estatal i per la mateixa càrrega històrica del model organitzatiu de l'Administració central: origen d'una part important del seu personal –traspàs de competències de l'Administració general de l'Estat (AGE)–, de forma que aquest marc i les inèrcies han fet que el model de l'Administració pública de la Generalitat hagi seguit, en molts aspectes, patrons força similars als de l'AGE.

Pel que fa a la seva dimensió relativa, l'any 2005, quan es planteja la reforma, el sector públic de la Generalitat ja s'ha convertit en una organització complexa. A més dels 16 departaments existents i els 7 òrgans superiors, integren els pressupostos un total de 92 entitats de naturalesa diversa.⁴ Pel que fa al volum, el pressupost d'aquell exercici es va situar en 26.501 milions d'euros, que representaven el 15,6% del PIB de Catalunya. D'aquest import, el 82,2% era gestionat directament per la Generalitat, el Servei Català de la Salut, les entitats gestores de la Seguretat Social i les entitats autònomes administratives, mentre que la resta d'entitats

⁴ Tanmateix, el nombre d'entitats de naturalesa diversa dependents de la Generalitat era molt superior, fins un total de 198. L'any 2008, el nombre d'entitats ha arribat a 237 i el pressupost total és de 34.750 milions d'euros.

(entitats autònomes comercials i financeres, entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat i societats mercantils) gestionaven el 17,8% restant.

2.2. El marc del procés pressupostari de la Generalitat

Fins a l'any 1982 la Generalitat no va disposar d'una norma específica per gestionar les seves finances: la Llei 10/1982, de finances públiques de Catalunya.⁵ Aquesta normativa es completava amb la llei de l'any 1985, que aprovava l'Estatut de l'empresa pública catalana.⁶ Els aspectes, tant jurídics com econòmics, que condicionen l'elaboració i la gestió del seu pressupost es poden agrupar en dos epígrafs:

- ◆ Les regles de finançament autonòmic i la condició d'hisenda subestatal
- ◆ Els propis de la distribució competencial entre els diversos nivells d'administració

La normativa de finançament autonòmic i la condició d'hisenda subestatal

El context pressupostari d'una comunitat autònoma és significativament diferent del que ha d'afrontar el govern d'un estat sobirà. Entre els elements que condicionen d'una forma més rellevant les finances de la Generalitat, hi ha la diversa normativa de caràcter bàsic estatal. Entre aquesta normativa, hi destaca la Llei orgànica 8/1990, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA).⁷ Aquesta norma, al marge d'establir les fonts de finançament de les autonomies de règim comú en matèria pressupostària, estableix, d'una banda, l'obligació que les comunitats autònomes (CA) regulin l'elaboració, l'examen, l'aprovació i el control dels seus pressupostos (art. 17) i, de l'altra, diverses mesures destinades a homogeneïtzar el règim pressupostari de les CA amb el de l'AGE.⁸ Així, els seus pressupostos han de tenir caràcter anual i coincidir amb el període dels de l'Estat, han de complir amb el principi d'estabilitat pressupostària –afegit per mitjà d'una modificació, l'any 2001–, han d'incloure la totalitat de les despeses i els ingressos dels organismes i entitats que integren, i han d'elaborar-se amb criteris homogenis amb els de l'AGE, de forma que sigui possible consolidar-los amb els pressupostos generals de l'Estat.

⁵ Actualment, el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, que aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, que amb posterioritat també ha estat esmenada en diverses ocasions per mitjà de les lleis anuals de mesures fiscals i financeres.

⁶ Actualment, el Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, que aprova el Text refós de la Llei de l'Estatut de l'empresa pública catalana.

⁷ Llei orgànica 8/1990, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), BOE, modificada per la Llei orgànica 7/2001, de 27 de desembre.

⁸ Aquesta obligació d'homogeneïtat ja s'havia establert amb anterioritat a l'aprovació de la LOFCA per mitjà d'una modificació de la Llei general pressupostària: article 52.4 del Reial decret legislatiu 1091/1988, de 23 de setembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei general pressupostària.

La transposició al dret espanyol⁹ del pacte d'estabilitat europea és un dels canvis normatius que en els darrers anys han afectat d'una manera més notable la gestió de les finances públiques de les CA –i també la resta d'administracions. Aquesta normativa, en la seva versió actual, comporta la necessitat que, al llarg del cicle econòmic, el resultat no financer de les administracions públiques sigui d'equilibri pressupostari i, en conseqüència, que en els exercicis amb una economia que creixi a bon ritme els comptes s'han de presentar amb superàvit, per tal de compensar els dèficits eventuais quan el creixement econòmic sigui inferior. Una altra conseqüència és que l'Administració pública que liquidi un pressupost amb dèficit no financer cal que elabori un pla de sanejament amb un horitzó màxim de quatre anys per tal de retornar a l'equilibri. Finalment, una darrera conseqüència, en la seva versió inicial de l'any 2001, era que no resultava possible finançar inversions amb recurs a l'endeutament. La reforma d'aquesta normativa de l'any 2006 ha permès que les administracions autonòmiques puguin elaborar el seu pressupost amb un dèficit no financer, que s'afegeix al resultat que calgui assolir segons la previsió del cicle econòmic, si es destina a un increment de les inversions productives i és finançat com a mínim en el 30% amb estalvi corrent. Això suposa la incorporació d'una versió limitada de la denominada *golden rule*. Naturalment, aquesta normativa comporta un fort constrenyiment a les finances autonòmiques.

Per tal de repartir la responsabilitat en el compliment del principi d'estabilitat del conjunt de les administracions públiques, la legislació espanyola arbitra un procediment per distribuir el saldo del resultat no financer que ha d'assolir el conjunt de les administracions públiques de l'Estat. Després d'un procés de consulta a les CA en el si del Consell de Política Fiscal i Financera, són el Govern i posteriorment les Corts Generals els que acaben aprovant la contribució de les diverses administracions a l'objectiu general, de manera que el marge de dèficit/superàvit que correspon a cada CA no està en absolut a les seves mans. Per tant, la hisenda de la Generalitat no disposa de llibertat per fixar-se les seves pròpies regles per al compliment de les obligacions d'estabilitat fiscal que deriven de la normativa europea i, malgrat les particularitats específiques de cada CA, s'acostuma a imposar un criteri homogeni per a totes. Per tant, les restriccions tant en la capacitat d'endeutament com en el resultat pressupostari són notables. I en els darrers anys s'han fet més evidents encara, arran de la pressió, per la banda de la despesa, derivada de l'increment de la demanda de serveis bàsics com a conseqüència de l'elevada immigració i, per la banda dels ingressos, per la dificultat d'incrementar la pressió fiscal, que més aviat pateix pressions també a la baixa a causa de la competència fiscal entre les CA en impostos tan importants per a les seves hisendes com l'impost de successions i donacions i el de patrimoni.

Finalment, cal tenir present l'impacte de la legislació d'estabilitat pressupostària en la delimitació de l'àmbit institucional del pressupost per aplicació de la definició del sector públic que deriva del Sistema Europeu de Comptes Nacionals i Regionals (SEC). La determinació més

⁹ El Reial decret legislatiu 2/2007, de 28 de desembre, que aprova el Text refós de la Llei general d'estabilitat pressupostària, i la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la Llei general d'estabilitat pressupostària, segons la redacció de la Llei 3/2006, de 26 de maig, de reforma de la Llei orgànica 5/2001.

precisa de les entitats que integren el sector de les administracions públiques ha anat limitant de forma progressiva la possibilitat d'expulsió dels dèficits financers cap a les entitats situades a la perifèria del contorn del sector públic.¹⁰

A més d'aquestes dos blocs de normes, hi ha moltes altres normes de l'AGE que tenen caràcter bàsic i que limiten o condicionen, d'una manera considerable, la discrecionalitat de decisió dels poders autonòmics, per exemple, la necessitat de limitar la variació de les retribucions dels funcionaris públics al que estableixi el legislador estatal amb caràcter bàsic. En realitat, en qualsevol àmbit la regulació bàsica de l'Estat pot comportar conseqüències per a les finances autonòmiques, ja sigui en els seus ingressos o en les despeses. Per tal de resoldre aquest problema, la legislació ha recollit el principi de lleialtat institucional, segons el qual la hisenda estatal reconeix la necessitat de compensar les hisendes autonòmiques per les seves decisions de compliment obligat que comportin variacions en els ingressos autonòmics o en les obligacions de despesa.¹¹ Tanmateix, fins ara, malgrat el que estableix la LOFCA i l'Estatut d'autonomia de Catalunya, hi ha moltes dificultats per fer efectiva aquesta compensació.

Un altre aspecte, d'ordre eminentment pràctic, en què la hisenda autonòmica resta condicionada per la dinàmica de la hisenda estatal deriva precisament del fet que una part molt important dels seus ingressos depèn de decisions estatals, vinculades al seu propi procés de formulació del projecte de pressupost. Així, el calendari del procés d'elaboració del pressupost d'una CA resta supeditat en bona part al calendari estatal, ja que requereix que es disposi d'informació sobre la previsió de partides d'ingressos que s'han d'incloure en la formulació del projecte de pressupost de l'Estat. D'altra banda, en les polítiques en què conflueixen el finançament estatal i l'autonòmic, sovint l'AGE no territorialitza en el seu projecte de pressupost els crèdits que hi destina, de forma que també en condiciona l'elaboració del pressupost. Aquesta dificultat s'ha aguditzat en els darrers anys com a conseqüència de la pràctica que ha seguit l'AGE, en àmbits ben diversos, de condicionar l'assignació territorial de recursos a diferents polítiques sectorials, al fet que la CA hi destini tants recursos com hi posa l'AGE.

Els condicionants propis de la distribució competencial entre els diversos nivells d'administració

Entre les competències que corresponen a les CA, fruit de la distribució competencial entre els diversos nivells d'administració a Espanya, hi ha les relatives a alguns serveis bàsics de la

¹⁰ D'acord amb aquesta definició, integren el sector de les administracions públiques totes les entitats institucionals públiques que són productores no de mercat, és a dir, que obtenen menys del 50% dels seus ingressos de vendes de béns i serveis. Així, la incorporació d'una entitat dependent de la Generalitat al sector d'administracions públiques comporta que el seu resultat pressupostari no financer (dèficit o superàvit) i el seu endeutament s'acumulin al de la Generalitat de forma que absorbeixen part de la capacitat que se li hagi assignat de l'un i de l'altre.

¹¹ Un exemple recent d'aquesta problemàtica ha estat la incorporació en l'Estatut bàsic de l'empleat públic del reconeixement del dret a percebre triennis pels empleats interins de les administracions públiques.

població, com ara sanitat, educació i serveis socials. Els serveis oferts per les administracions públiques en aquests àmbits tenen com a característica comuna una elasticitat de renda superior a la unitat, de forma que el progrés econòmic i social comporta una pressió creixent per la banda de la demanda. A més, aquesta tipologia de despeses tenen una dinàmica pròpia que depèn poc del cicle econòmic, mentre que els ingressos de les autonomies hi estan estretament lligats, fins i tot al cicle d'alguns mercats específics com el de l'habitatge, com està succeint actualment amb un impost tan important per a les CA com és el de transmissions patrimonials i actes jurídics documentats. Finalment, el pes tan elevat d'aquest serveis en els pressupostos autonòmics condiona fortament la capacitat de maniobra dels governs i els parlaments autonòmics a l'hora d'elaborar els seus pressupostos, atès l'elevat nivell de recurrència de les despeses que comporten aquestes polítiques.

Així, l'estudi de Barberan (2003) sobre el marge de discrecionalitat en la despesa de les CA posa de manifest com ha tendit a reduir-se, a mesura que les CA han anat assumint competències en aquests serveis bàsics. En concret, en la seva anàlisi de l'evolució d'aquesta variable per a l'Aragó, xifra el marge de discrecionalitat en l'assignació de recursos per a l'any 2000, abans del traspàs de les competències en l'àmbit sanitari, en tan sols el 17% del total de recursos, el que representava l'1,9% en relació amb el VAB. D'acord amb les seves previsions, aquest marge encara havia de disminuir a partir de l'any 2002 amb el traspàs dels serveis sanitaris.¹² Aquest nivell baix de discrecionalitat deriva de condicionants externs, tant de regles de finançament com del règim laboral dels empleats públics, i interns, com és ara el resultat dels acords subsequents de despeses pluriennals.

Encara que no hi ha cap estudi similar aplicat a la hisenda de la Generalitat de Catalunya, tot fa pensar que el resultat seria similar o més acusat encara, si es té en compte que Catalunya exerceix també competències en seguretat ciutadana i presons, que són també consumidores importants de costos de personal i de funcionament. Potser pot sorprendre que les CA operin amb uns marges tan reduïts de discrecionalitat, i això evidencia les dificultats que han d'afrontar els governs autonòmics en l'elaboració dels seus pressupostos, si es té en compte el conjunt de circumstàncies exposades en els paràgrafs precedents. Tanmateix, no es pot menysprear la importància relativa, per a les seves economies, de l'assignació anual de recursos que les CA fan en cada exercici i la capacitat superior existent a mitjà termini i, per tant, la rellevància, per a les respectives economies, que té que aquesta assignació de recursos es faci de forma eficient.

En contrast amb el que s'ha esmentat, en l'àmbit dels aspectes formals i d'autoorganització, el grau de llibertat ha estat molt elevat. Tanmateix, convé tenir present que, a més del marc comú resultant de la legislació vigent, pel seu origen i pel contacte continu i la necessitat de coordinació amb l'AGE, la cultura organitzativa de l'Administració de la Generalitat presenta similituds fonamentals amb la de l'AGE. Aquesta afirmació, que pot fer-se en termes generals

¹² L'estudi de Gamazo *et al.* (2003) coincideix també en l'impacte dels traspàsos de competències de sanitat en la reducció del nivell de discrecionalitat de la despesa de la CA de Castella-Lleó.

per al conjunt de l'Administració, també es pot predicar en línies generals de l'àmbit pressupostari.

Possiblement per aquesta raó s'explica que la Generalitat, quan l'any 1982 legisla per primer cop el règim de les seves finances, ja prevegi que l'estat de despeses reunirà la classificació orgànica, funcional i econòmica i per programes, emulant l'AGE, que l'any 1979, arran de la nova llei general pressupostària, havia introduït els programes pressupostaris en la seva formulació de pressupostos, malgrat que no va ser fins a l'any 1984¹³ que va formular un pressupost autènticament per programes.

Tanmateix, els progressos fets per l'Administració catalana al llarg dels anys vuitanta i noranta per tal de convertir el pressupost per programes en el referent veritable de l'elaboració del pressupost i de la seva gestió, van resultar més aviat escassos. És aquest el marc en què es planteja la reforma pressupostària de la Generalitat de l'any 2005.

2.3. La reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya¹⁴

Efectivament, de bon principi la norma bàsica de la hisenda de la Generalitat ja establia que els pressupostos s'elaborarien per programes. Tanmateix, l'aplicació pràctica d'aquest precepte presentava moltes limitacions. En primer lloc, molt sovint els programes no tenien identificats uns objectius ben definits i encara en menys casos quantificats i amb un horitzó temporal concret. Els programes tampoc no constituïen l'eina d'assignació dels recursos pressupostaris, de manera que eren una mena d'emboïll de la presentació tradicional dels crèdits pressupostaris. D'altra banda, malgrat la preocupació creixent per l'eficiència i l'eficàcia de la despesa pública, en el si de l'Administració catalana no s'havia produït un canvi cultural veritable que posés l'accent en aquests aspectes, llevat d'àmbits molt concrets, com el sanitari, i encara menys s'havia dut a terme l'avaluació de les polítiques públiques.

A més, l'estructura pressupostària funcional per programes només s'aplicava a la Generalitat en sentit estricte, i se'n deixava al marge el creixent conglomerat d'entitats de naturalesa diversa que en depenien. D'altra banda, com que els programes no formaven part de l'estructura vinculant dels crèdits, no era possible fer el seguiment de les variacions al llarg de l'exercici ni de la seva execució en termes econòmics ni de resultats. Així, en realitat, es tractava d'una operació formal burocràtica que es realitzava únicament en el moment d'elaborar el pressupost.

En conseqüència, el sistema pressupostari de la Generalitat compartia, en gran part, les característiques pròpies del que es coneix com a pressupost tradicional. És a dir, la seva

¹³ Segons declaracions del llavors ministre d'Economia i Hisenda, Miguel Boyer, els pressupostos per al 1984 van ser els primers formulats autènticament per programes (a Boyer, M. "Política pressupuestaria en las Cortes Generales". *Hacienda Pública Española*, núm. 85, Madrid: IEF, 1983. Una descripció de les novetats que va comportar la reforma es troba a Sánchez (1985).

¹⁴ La descripció de la reforma pressupostària que es fa en aquest apartat es basa en els articles de Maluquer i Tarrach (2006 i 2008).

focalització principal es trobava en els recursos posats a disposició dels centres gestors –*inputs*– i en el compliment de les normes, més que en els resultats assolits amb l’acció pública –*outputs*– i l’impacte en la societat –*outcomes*. La perspectiva temporal se centrava sobretot en el curt termini, amb un règim de gestió molt formalitzat i rígid. Pel que fa a l’assignació de recursos, predominava la inèrcia incrementalista, i en la valoració, un cop executat, es posava l’accent en el grau de compliment de l’execució pressupostària.

D’altra banda, la gestió pressupostària de la Generalitat presentava altres limitacions. Malgrat que el nombre d’entitats integrades en els pressupostos havia anat creixent amb els anys, a mesura que se’n creaven de noves, encara hi havia un nombre elevat d’entitats que no s’hi incloïen, tot i que la Generalitat hi mantenia una posició dominant. D’altra banda, pel que fa a les estructures pressupostàries, en la classificació econòmica, a més d’una proliferació excessiva i no controlada de subconceptes, el seu ús no era comú a totes les entitats integrades en el pressupost i hi havia diferències encara més rellevants en el cas de les empreses públiques. Tampoc no hi havia una identificació de les partides que eren consolidables, la qual cosa impedia obtenir automàticament el pressupost consolidat.

Aquesta situació es va mantenir amb petites variacions fins a l’any 2005, en què des del Departament d’Economia i Finances i per mitjà de la DGPT, es va impulsar un procés de reforma pressupostària en el sentit d’avançar cap a la configuració d’un pressupost de la Generalitat de Catalunya orientat a resultats.

Aquest procés tenia un propòsit doble:

- ◆ convertir progressivament el pressupost en una eina que contribuís a maximitzar l’eficàcia i l’eficiència a l’hora d’assignar i gestionar els recursos disponibles; i
- ◆ augmentar la transparència del procés pressupostari en les seves diverses etapes.

Per als impulsors de la reforma, aconseguir millorar l’eficiència a l’hora d’assignar i gestionar els recursos, i l’eficàcia en els objectius proposats constituïa una prioritat ineludible, en un context financer de restricció pressupostària i d’increment de les demandes socials. D’altra banda, l’objectiu de transparència, a més de ser un compromís bàsicament polític, era percebut com a fonamental en la mesura que havia de permetre avaluar si es complien els objectius d’eficàcia i eficiència.

En realitat, es tractava de posar al dia el sistema pressupostari de la Generalitat, que havia quedat al marge de l’onada de reformes pressupostàries que havien seguit els principals països de l’OCDE a l’empara del corpus teòric que s’havia anat formulant, sobretot en les darreres dues dècades del segle passat. Calia introduir un canvi en la cultura de la hisenda pública catalana, de manera que el veritable barem fossin els resultats assolits amb l’acció pública i que els gestors i els empleats públics es preocupessin menys dels procediments i més dels productes

de les polítiques públiques, i, sobretot, de la mesura en què aquests productes contribueixen a resoldre els problemes i les necessitats socials de la ciutadania.

En impulsar el projecte, la DGPT era conscient que els objectius perseguits no serien fàcils d'assolir, que no se'n podien esperar resultats notables a curt termini i que el procés exigia canvis organitzatius i sobretot de cultura organitzativa, cosa que en un ens de la dimensió de la Generalitat seria una tasca difícil.

El procés es va plantejar en dues fases: una primera, que afectaria al pressupost per al 2006, en què es tractava d'introduir els canvis necessaris en la definició de l'àmbit institucional, els procediments d'elaboració i gestió, i la definició dels aspectes estructurals i formals del pressupost. En una segona fase, que s'havia de dur a terme en els pressupostos per al 2007 i posteriors, la pretensió era consolidar el procés de reforma i aprofundir en el canvi cultural de l'organització per tal de treure el màxim partit del canvi d'orientació pressupostària.

A continuació, presentem un resum dels elements integrants de la reforma pressupostària i el seu calendari (una informació més detallada de la reforma es pot consultar a Maluquer i Tarrach, 2006).

La primera fase de la reforma pressupostària: els pressupostos per al 2006

Els aspectes més importants de la reforma van ser:

- ◆ Ampliació de l'àmbit institucional dels pressupostos, inclosos tots els organismes i les entitats classificats com a Administració pública de la Generalitat, d'acord amb les normes del Sistema Europeu de Comptes (SEC 95), i la seva agrupació en subsectors en funció de la seva tipologia jurídica.
- ◆ Homogeneïtzació i simplificació de les classificacions econòmiques entre els diversos ens.
- ◆ Inici del pressupost orientat a resultats. Definició d'una estructura funcional i de programes generalitzada també a tota classe d'ens. Es defineix el programa pressupostari com un conjunt integrat d'activitats, serveis i productes, sota la responsabilitat d'un centre gestor únic, que consumeix recursos per contribuir a uns objectius polítics específics. Per a cada combinació de programa i centre gestor, denominada programa-servei –la paraula *servei* fa referència al servei pressupostari o a l'entitat responsable del programa– s'han definit un diagnòstic, la missió, els objectius que cal assolir, les actuacions que cal dur a terme, els mitjans per fer-ho possible i els indicadors per mesurar el progrés a l'hora d'aconseguir-ho.¹⁵
- ◆ Canvi en el sistema de vinculacions. Per tal que la destinació funcional sigui la que presideixi l'assignació pressupostària, els crèdits destinats a cada programa de despesa

¹⁵ Es poden consultar exemples de memòries de programa i els diversos apartats que les integren en la documentació pressupostària accessible a:
<http://www15.gencat.net/ecofin_wpres08/pdf/VOL_L_MEM_1.pdf>.

passen a tenir caràcter vinculant, d'acord amb les condicions específiques que estableix la llei en cada cas. Per tant, els canvis de finalitat dels recursos passen a requerir una modificació pressupostària. Al mateix temps, es flexibilitza la gestió en la definició de les vinculacions i en el règim i el procediment de les modificacions pressupostàries.

- ◆ Millora de la informació pressupostària i més facilitat d'accés. Es fa un esforç per sistematitzar la informació pressupostària i la seva presentació, i el conjunt de la documentació pressupostària es fa accessible a través del web del Departament d'Economia i Finances.
- ◆ Gestió del canvi. Davant de l'envergadura i la complexitat del projecte de canvi, es va creure oportú elaborar un pla estratègic de la DGPT amb la participació de tot el personal. Es porta a terme un procés de presentació del projecte tant als màxims equips directius de la Generalitat com als principals interlocutors pressupostaris dels diversos departaments i als altres serveis específics vinculats a la gestió pressupostària. El procés serveix per difondre el projecte i, a més, per recollir suggeriments d'aquests col·lectius. Al mateix temps, es porta a terme un procés de formació del personal directament afectat pel procés d'elaboració i gestió del pressupost. Així mateix, es porten a terme sessions informatives als portaveus dels grups parlamentaris que donen suport al Govern i a la Sindicatura de Comptes.
- ◆ Formalització del procés pressupostari. Encara que es pot considerar com un aspecte metodològic de menor importància, per primer cop es dicta una ordre que estableix els criteris generals per elaborar el pressupost.

La segona fase de la reforma: els pressupostos per al 2007 i següents

Si bé en els pressupostos per al 2006 es va introduir un canvi profund del procés pressupostari, hi havia consciència que aquest canvi exigia un aprofundiment en els exercicis posteriors i que, entre altres, calia afrontar les fites següents:

- Reforma de la normativa pressupostària. Calia elaborar una nova llei de finances públiques per tal de regular els diversos aspectes formals i de gestió i adaptar-los a les possibilitats que actualment ofereixen els sistemes d'informació, així com incorporar-hi l'avaluació de resultats i la programació a mitjà termini. També es preveia elaborar un avantprojecte de llei del sector públic que en definís l'abast i la forma en què s'ha de relacionar la Generalitat amb els seus ens dependents.
- Millora de la definició de programes. Calia continuar el procés de millora de la definició dels programes tant en la definició dels objectius i la seva conceptualització com en la definició dels indicadors que han de permetre valorar-ne la consecució. Es tractava d'aconseguir una vinculació més estreta entre els recursos i els resultats.
- Millora dels sistemes d'informació. El desenvolupament d'aquests sistemes resulta indispensable per aprofundir en el pressupost orientat a resultats. Així mateix, calia generalitzar l'aplicació de la comptabilitat analítica a totes les unitats gestores del pressupost per tal de poder progressar en l'anàlisi de l'eficiència.

- Desenvolupament de l'avaluació. L'avaluació és una part crítica del procés en la mesura que en permet la retroalimentació i el camí continuat de millora. S'ha d'avançar, doncs, en la sistematització i l'extensió de l'avaluació en totes les seves fases: *ex ante*, *in itinere* i *ex post*, i tant la interna com l'externa. I cal desenvolupar l'anàlisi d'alternatives de projectes per garantir la millora en l'assignació de recursos.
- Millora dels sistemes de rendició de comptes. Cal sistematitzar i generalitzar els informes de resultats en tots els nivells (plans estratègics, plans sectorials, contractes-programa, etc.) i facilitar la informació sobre execució pressupostària tant des del punt de vista econòmic com dels objectius, però evitant caure en la cultura de la culpa.
- Continuació del programa de formació i de suport. Donar continuïtat al procés de formació del personal que intervé en l'elaboració, la gestió, l'avaluació i el control dels pressupostos tant a les unitats centrals com a les unitats prestadores del serveis. Cal que aquest personal adquireixi un seguit d'habilitats i s'impregni del canvi cultural. Per la mateixa raó caldrà continuar insistint en els alts nivells directius de l'organització.

3. Valoració de la reforma pressupostària

Abans de passar a valorar les fites assolides, cal insistir en el fet que el període transcorregut d'escassament tres anys d'ençà que es va iniciar el procés de reforma pressupostària és excessivament curt per tal que un projecte d'aquestes característiques, en una organització tan gran com la Generalitat de Catalunya, hagi pogut fer un canvi espectacular, i, d'aquest fet, n'eren molt conscients els impulsors del projecte. No obstant això, sí que es considera un període suficient per tal de valorar el camí emprès, assenyalar les fites ja assolides, detectar les dificultats principals a l'hora de dur-lo a terme i els aspectes susceptibles de ser reforçats per tal que la implantació acabi tenint èxit.

Per tal de valorar els progressos fets en l'aplicació de la reforma, aquests progressos s'analitzaran en el marc de les quatre fases en què es pot dividir el cicle pressupostari:

- ◆ la planificació estratègica
- ◆ el procés d'elaboració del pressupost
- ◆ la gestió i l'execució pressupostària; i
- ◆ l'avaluació de resultats.

3.1. En l'àmbit de la planificació estratègica i l'horitzó a mitjà termini

Per tal d'implantar un pressupost orientat a resultats és imprescindible disposar d'objectius definits de l'acció de govern a mitjà termini i una estratègia per tal d'assolir-los. Molt sovint, els problemes d'implementació i, naturalment, d'avaluació de les polítiques públiques provenen de la manca d'una formulació expressa de quins són els objectius que es pretenen assolir amb l'acció del sector públic. Encara que sembli que els objectius de les polítiques públiques estan

implícits en el seu plantejament, la veritat és que no és així; només quan es fa l'esforç d'explicitar-los és quan apareixen les dificultats, ja sigui perquè els objectius resulten contradictoris, ja sigui perquè hi ha escassetat d'informació per disposar d'un diagnòstic o per dificultats d'interpretació, etc. D'altra banda, és evident que l'acció de govern requereix un horitzó temporal a mitjà termini que depassa clarament l'any. Finalment, un cop identificats els objectius perseguits cal dissenyar l'estratègia que és vol seguir per assolir-los i de la qual dependrà en gran part l'èxit de l'assoliment.

En el cas de la Generalitat d'ençà de l'any 2004 existeix un pla de govern¹⁶ que defineix quin és el nord de l'acció del govern. En bona part, aquest pla és fruit dels pactes entre les formacions polítiques que del 2004 ençà han integrat els governs de coalició, i del desplegament que n'han fet els diversos departaments. L'existència d'un document d'aquestes característiques s'ha de valorar molt positivament pel que suposa de novetat, de compromís amb la ciutadania i d'increment de la transparència, però també pel que aporta a la definició dels objectius. El Pla de govern es nodreix també dels plans sectorials que, sobre àmbits ben diversos (habitatge, R+D, educació superior, etc.), han elaborat els diversos departaments, i d'altres de caràcter interdepartamental, entre els quals destaca l'Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana.¹⁷ Per tant, hi ha tot un corpus de planificació estratègica en el si de l'Administració catalana.

Malgrat això, la planificació estratègica de la Generalitat encara és susceptible de millorar. En primer lloc, perquè no en tots els casos la definició dels objectius s'ha fet després d'un treball aprofundit de diagnòstic dels problemes que calia resoldre. També, de vegades, la planificació pateix de problemes de manca d'integració de les polítiques desenvolupades pels diversos departaments i, en ocasions, fins i tot dins d'aquests departaments entre els diversos centres gestors. D'altra banda, de vegades s'hi detecta una manca de consideració estratègica i, si bé s'hi indica la direcció de progrés, hi manca la fita d'arribada. Naturalment, hi ha departaments amb un nivell superior d'experiència en aquestes habilitats, i caldria que aquestes habilitats es generalitzessin. Un element objectiu que ens pot permetre valorar fins a quin punt els centres gestors disposen d'aquesta orientació estratègica és observar el nombre d'objectius quantificats a mitjà termini. Així, en el darrer pressupost aprovat –exercici 2008–, hi ha un total de 103 indicadors que tenen un horitzó temporal més enllà de l'any del mateix pressupost, és a dir només el 5% dels indicadors quantificats. Si bé és lògic que molts dels indicadors no disposin d'un horitzó temporal tan llarg, ja que en un conjunt tan gran n'hi ha d'importància relativa molt diferent, possiblement un percentatge tan reduït¹⁸ indica que encara cal fer un esforç per impulsar la planificació estratègica dins del sector públic de la Generalitat.

¹⁶ El Pla de govern vigent es pot consultar al web <<http://www.gencat.net/pladegovern/cat/index.htm>>.

¹⁷ Hi ha més informació sobre l'Acord accessible al web <<http://www.gencat.net/economia/acord/index.html>>.

¹⁸ Per comparació, en el projecte de llei de finances de França per al 2008, el 67% dels indicadors presenten un objectiu quantificat que s'hauria d'assolir en un exercici situat l'any 2010 o més enllà: <http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2008/liste_mpoi_plf2008.pdf>.

D'altra banda, de forma paral·lela a la planificació estratègica, hi ha una necessitat de control i orientació de les finances públiques a mitjà termini que deriva de la dificultat de reassignar els recursos públics a curt termini. Per aquesta raó, molts països han desenvolupat un enfocament pluriennal de les finances públiques, tot perseguint dos grans objectius:

- ♦ afavorir l'eficàcia en l'assignació dels recursos públics, en la mesura que permet orientar la despesa prioritària en un horitzó a mig termini, superant les limitacions que deriven de la successió de decisions anuals; i
- ♦ permetre una millor gestió del pressupost als gestors públics en oferir-los una visió a mitjà termini dels recursos de què poden disposar.

Ja en l'exercici 2007, la DGP va posar en marxa un procediment d'elaboració d'escenaris pressupostaris a tres anys. Als departaments, se'ls demanava que expressessin les seves previsions en el marc d'un escenari de creixement de les despeses no financeres limitat al 5% anual. Val a dir que les previsions van superar aquest límit de forma majoritària. Amb tot, aquesta informació va ser molt útil en la fase posterior de les negociacions pressupostàries bilaterals amb els diversos departaments.

Aquesta manera de fer ha tingut continuïtat, ja que en els primers mesos del 2008 s'ha renovat la sol·licitud als departaments per tal que elaborin les seves propostes per al període 2009-2011. S'ha de tenir present, però, que, de moment, aquests escenaris pressupostaris serveixen per orientar les negociacions pressupostàries i facilitar el control de la sostenibilitat del sistema i, per tant, responen al primer dels dos objectius esmentats i, atès que el seu grau de formalització i compromís encara no és complet, només cobreixen el segon dels objectius esmentats d'una forma molt parcial.

3.2. En el procés d'elaboració del pressupost

- ♦ *Els aspectes tècnics de l'aplicació del pressupost per programes*

Naturalment, i com ha succeït en altres experiències de posada en marxa d'una reforma pressupostària orientada a resultats, una bona part de les dificultats d'implantació deriven de les dificultats tècniques a l'hora de definir objectius i indicadors i d'establir criteris d'èxit.¹⁹

Per tal de facilitar la superació d'aquestes dificultats, des de la DGP es van impulsar, abans d'elaborar el primer pressupost, diverses sessions formatives adreçades als principals responsables tècnics de l'elaboració pressupostària. D'altra banda, s'han anat posant a disposició d'aquestes persones diversos materials destinats a orientar-les en el procés d'elaboració pressupostària, entre els quals destaca la "Guia per a l'elaboració de programes pressupostaris" i una eina d'autoavaluació del disseny de les memòries de programa que permet

¹⁹ Una bona ressenya d'aquestes dificultats es troba a Diamond (2003).

als usuaris valorar-ne la qualitat.²⁰ Aquests materials s'han millorat en els processos d'elaboració successius dels pressupostos per al 2007 i el 2008.²¹

En tres anys d'experiència, el nombre de programes ha passat de 109 a 114 –com es pot veure en el quadre 1– i, per tant, no hi ha hagut canvis rellevants, tot i que el nombre de centres gestors ha augmentat de 199 a 226, sobretot per motiu de la incorporació de noves entitats amb l'objecte de visualitzar el conjunt del sector públic i, en menor mesura, per la creació de noves entitats. Les combinacions programa-servei²² han disminuït lleugerament: de 463 a 456. Segons les dades mitjanes corresponents a l'any 2008, cada servei o entitat participa en 2,02 programes i, a la vegada, cada programa es dut a terme per una mitjana de 4 serveis.²³

Característiques de les memòries de programa dels pressupostos de la Generalitat

	2006	2007	2008
Nombre serveis pressupostaris + ens dependents	199	215	226
Nombre de programes definits	109	110	114
Nombre combinacions programa-servei	463	447	456
Nombre de programes amb participació de diverses agrupacions	45	45	38
Nombre de programes amb participació de diversos centres gestors	85	86	88
Nombre de programes amb participació de diverses agrupacions v. estricta	31	32	26
% de programes amb participació de diverses agrupacions	41,3%	40,9%	33,3%
% de programes amb participació de diversos centres gestors	78,0%	78,2%	77,2%
% de programes amb participació de diverses agrupacions	28,4%	29,1%	22,8%
Nombre mitjà de programes-servei per servei	2,33	2,08	2,02
Nombre mitjà de programes-servei per programa	4,25	4,06	4,00
Nombre d'objectius estratègics	1.063	1.441	1.374
Nombre d'objectius operatius	1.967	2.818	2.610
Nombre d'indicadors	1.715	1.801	2.052
Nombre mitjà d'objectius estratègics per programa-servei	2,3	3,2	3,0
Nombre mitjà d'objectius operatius per programa-servei	4,2	6,3	5,7
Nombre mitjà d'indicadors per programa-servei	3,7	4,0	4,5
Nombre mitjà d'objectius estratègics per programa	9,8	13,1	12,1
Nombre mitjà d'objectius operatius per programa	18,0	25,6	22,9
Nombre mitjà d'indicadors per programa	15,7	16,4	18,0

Quadre núm. 1

Aquestes dades donen una idea d'un nivell elevat de coparticipació en la definició d'objectius dels programes i en l'execució de les actuacions que l'integren. Ara bé, aquesta col·laboració en l'execució dels programes es produeix sobretot dins de les agrupacions departamentals,²⁴ ja que,

²⁰ Tant la guia com el test són accessibles a:

<<http://www.gencat.cat/economia/ambits/finances/pressupost/documentacio/manuals/index.html>>.

²¹ Els pressupostos per al 2007 no es van aprovar fins al 30 de març de 2007, arran de la convocatòria anticipada d'eleccions a finals de l'any 2006, de manera que els pressupostos per al 2007 i el 2008 es van elaborar tots dos l'any 2007, amb molt pocs mesos de diferència.

²² Com ja hem dit, per elaborar la documentació pressupostària s'utilitzen les combinacions de programa i centre gestor, denominades programa-servei –on *servei* fa referència al servei pressupostari o a l'entitat responsable del programa–, per cadascuna de les quals es defineixen els objectius, els mitjans per fer-les possible i els indicadors de mesura.

²³ Tanmateix, hi ha una certa dispersió, ja que hi ha tres serveis que participen en més de 10 programes, i encara una mica més en els cas dels programes, perquè hi ha fins a 6 programes en què participen més de 10 serveis. Destaca el cas singular del Programa 121 – Direcció i serveis generals, en el qual participen 55 serveis.

²⁴ Rep la denominació d'Agrupació departamental el conjunt de cadascun dels departaments en que s'organitza l'Administració de la Generalitat i les entitats dependents de diversa personalitat jurídica que li són adscrites.

mentre que en el 77% dels programes hi participen diversos centres gestors –serveis o entitats–, només en el 33,3% la participació comporta la col·laboració de serveis o entitats de diverses agrupacions departamentals. Fins i tot aquesta dada caldria matisar-la, perquè un nombre important d'aquestes col·laboracions entre agrupacions departamentals s'expliquen per raons merament instrumentals d'encàrrec de la gestió i/o finançament d'inversions, com és el cas de Gestió d'Infraestructures, SA (GISA) o ICF Equipaments, SAU. Si no es tenen en compte les coparticipacions d'aquesta mena, el percentatge de programes en què hi ha participació de dos o més agrupacions departamentals baixa al 22,8%. Amb tot, continua sent un percentatge prou significatiu, que porta a preguntar-se fins a quin punt hi ha mecanismes de coordinació eficaços tant en relació amb la fixació d'objectius i d'una estratègia, com en la integració de les actuacions de responsabilitat de cada centre gestor.

Pel que fa a la fixació d'objectius, en el procés pressupostari actual no hi ha mecanismes específics per garantir aquesta coordinació. Les memòries de programa són elaborades per cadascun dels centres gestors responsables de cada combinació programa-servei. Si bé es tracta de processos poc formalitzats –depenent de cada departament–, en el si de les agrupacions departamentals és previsible que, pel que fa a l'equip directiu, es posi en consideració la complementarietat de les actuacions i dels objectius perseguits pels diferents centres gestors. En canvi, en el cas de les memòries elaborades per centres gestors pertanyents a diferents agrupacions departamentals, no hi ha cap procediment que en garanteixi la coordinació. És cert que per als plans interdepartamentals²⁵ hi ha mecanismes que poden suplir aquesta col·laboració en el moment d'elaborar el pressupost, però en altres casos no n'hi ha, o si n'hi ha, és al marge del procés pressupostari i molt sovint de caràcter informal.

Pel que fa al nombre d'objectius i indicadors inclosos en els pressupostos per a l'any 2006, es van definir un total de 1.063 objectius estratègics, 1.967 d'operatius i un total de 1.661 indicadors. Mentre que en el cas dels objectius el nombre va augmentar sensiblement l'any 2007 i es va reduir l'any 2008, en el cas dels indicadors la tendència ha estat sempre creixent i va passar a 1.801 l'any 2007, i a 2.052 l'any 2008.

Tot i que no es pot afirmar que hi hagi un nombre òptim d'objectius i indicadors, resulta força evident que una proliferació tan gran d'objectius i indicadors fa molt difícil poder obtenir una visió de conjunt, no ja de la política d'un govern, sinó fins i tot de cadascuna de les polítiques sectorials. Naturalment, també en dificulta el seguiment i l'avaluació. Per tal de disposar d'un terme comparatiu, a França (République Française 2007) el nombre d'indicadors definits l'any 2008 és de 1.276 per un nombre superior de programes, 170 –per causa del major nombre de competències. No es tracta tant que el nombre sigui excessiu com del fet que no tots tenen la mateixa importància. En part, aquest elevat nombre té a veure amb la metodologia d'atribució de responsabilitats que s'expressa en el nombre de memòries de programa que resulten de les

²⁵ Com és el cas de l'Acord per a la internacionalització, la millora de la qualitat de l'ocupació i de la competitivitat de l'economia catalana, el Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya, el Pla de Recerca i Innovació de Catalunya i d'altres.

combinacions de programa-servei. Aquest sistema, si bé recull les responsabilitats respectives de cada centre gestor, comporta que les unitats que tenen un rol marginal en un programa també defineixen els objectius i els indicadors en el nombre que els sembla adequat, malgrat que el seu paper pugui ser poc rellevant tant en termes de les actuacions com en el resultat final del programa. D'altra banda, tampoc no es disposa d'una prioritització d'aquests objectius ni per part del centre directiu departamental ni de la unitat central que coordina la política pressupostària. Possiblement, això sigui una manifestació més del caràcter adaptatiu i d'aprenentatge de la reforma, ja que també en altres països s'ha iniciat el canvi pressupostari amb un elevat nombre d'objectius i d'indicadors, que posteriorment s'ha anat reduint (Curristine 2005).

Una altra dificultat que ha calgut afrontar ha estat la generalització de l'establiment de fites en els objectius que havien d'assolir els centres gestors. Naturalment, per portar a terme aquesta fitació és molt important disposar de dades sobre les variables que cal utilitzar com a indicador i, si pot ser, recents. L'any 2006, en ser el primer exercici, no hi havia garantia d'aquesta disponibilitat. D'altra banda, per als exercicis posteriors tampoc no se n'ha pogut disposar tal com caldria per raons diverses.²⁶ Tot i que en l'estat actual de desplegament de la reforma és difícil saber en quin nivell ens trobem, de forma intuïtiva sembla que per a l'exercici 2008 encara devíem estar a una certa distància del nivell assolit a França, on en aquest exercici el 86% dels indicadors tenien dades reals de dos exercicis anteriors. Tanmateix, és previsible que en elaborar el proper pressupost, per al 2009, es pugui avançar força en aquesta direcció. En qualsevol cas, però, l'organització encara ha de continuar experimentant amb aquesta tècnica de posar-se fites, de forma que no siguin impossibles de complir, sense que tampoc esdevinguin irrelevants per la pràctica certesa que s'aconseguiran.

Amb l'objecte de poder valorar la qualitat de les memòries elaborades pels diversos centres gestors –departaments i ens dependents–, s'ha portat a terme una avaluació del seu disseny, tant del primer exercici 2006 com dels del 2007 i el 2008. L'avaluació ha consistit a analitzar cadascun dels apartats de la memòria de programes.²⁷ Els resultats posen de manifest una

²⁶ Per tal d'unificar plataformes, com que el Pla de govern i els seus objectius i indicadors resideixen en un aplicatiu específic, va semblar oportú que tota la informació d'indicadors estigués centralitzada en aquest aplicatiu, igual que els indicadors pressupostaris –que sovint coincideixen–, de manera que després es traspasa a l'aplicatiu d'elaboració del pressupost. Tanmateix, això ha comportat que les dades reals dels indicadors per al 2006 no s'incorporessin a la base de dades perquè aquest procediment es va definir posteriorment, i, pel que fa a les de l'any 2007, no estaran disponibles fins a l'elaboració del pressupost per al 2009, per raons de disponibilitat temporal de la informació. També hi influeix el fet mateix que l'organització es troba immersa en un procés d'aprenentatge i encara hi ha centres gestors que modifiquen i redefeixen els indicadors dels programes en què participen.

²⁷ En relació al pressupost per al 2006, en ser el primer exercici d'aplicació de la nova metodologia, l'avaluació ha estat exhaustiva de la totalitat de les memòries de programes amb l'objectiu de detectar quins han estat els problemes i les dificultats més importants amb els quals s'han trobat les diverses agrupacions departamentals, per tal de poder traslladar-los-hi i així millorar el procés d'elaboració amb vista a pressupostos futurs. En el cas de les avaluacions del disseny dels programes corresponents als exercicis 2007 i 2008, s'ha efectuat aquest treball sobre una mostra dels 90 programes-servei amb una major dotació pressupostària; aquesta mostra resulta altament representativa perquè abasta prop del 25% de les memòries de programa i el 90% de la despesa total pressupostada. Totes les agrupacions

millora significativa del disseny de les memòries de programa en els exercicis 2007 i 2008, respecte del 2006. Els apartats que mostren una millora més significativa són els relatius al diagnòstic i als objectius estratègics. Una mica més del 52% de les memòries es poden qualificar com a bones o adequades; tanmateix, encara n'hi ha un bon nombre que han de millorar. En línies generals, els apartats que més necessiten una millora del seu contingut són els de diagnòstic, els objectius operatius i els indicadors.

◆ *El procés d'elaboració pressupostària dins dels departaments*

Cada departament és responsable d'elaborar l'avantprojecte del seu propi estat de despeses i de coordinar l'avantprojecte de l'estat de despeses i d'ingressos de les entitats del sector públic que té adscrites. A aquests efectes, és habitual que aquesta responsabilitat recaigui en el secretari general del departament i en la direcció de serveis respectiva, que actua com a òrgan de coordinació, per bé que òbviament, en aquesta tasca, hi participa el conjunt de l'equip directiu.

A diferència d'altres administracions que tenen molt formalitzat el vessant organitzatiu del procés pressupostari, en el cas de la Generalitat, les unitats de coordinació pressupostària són diverses i recauen en un òrgan o altre en funció de l'organització pròpia, tant formal com informal, de cada departament. Així, mentre que es comú que la tasca de coordinació de les propostes quantitatives l'efectuï la unitat de gestió econòmica de cada departament,²⁸ molt sovint la informació relativa als objectius pressupostaris i als indicadors l'efectuen altres unitats departamentals, ja siguin els gabinets tècnics o bé unes unitats específiques de planificació i programació.

Atès que amb el nou sistema de pressupost el que es pretén és assignar recursos en funció dels objectius, resulta que no hi ha garantia que aquesta doble dimensió es produeixi de forma integrada dins dels departaments ja que, normalment, la que s'encarrega de coordinar els recursos és una unitat, i els objectius i els indicadors, una altra. Naturalment, la qualitat del pressupost depèn del grau d'èxit de la coordinació entre aquestes dues unitats. Tradicionalment, la que exercia el lideratge de coordinar l'elaboració del pressupost era la unitat de gestió econòmica; això era així mentre el pressupost per programes exercia el rol de simple memòria explicativa del programa. Amb el canvi d'orientació, com que els objectius quantificats són els que han de presidir l'assignació pressupostària, guanya relleu el paper de les unitats que gestionen aquesta informació. En la mesura que s'hagi aconseguit modificar la cultura organitzativa en el sentit d'una major integració de les dues unitats, això haurà repercutit en una millora del procés d'elaboració; en cas contrari, les dificultats per fer que el pressupost orientat

departamentals hi són representades i el percentatge de despesa per agrupació departamental oscil·la entre el 46,5% i el 98%.

²⁸ A les unitats de gestió econòmica, a més de la funció de coordinar l'elaboració de l'avantprojecte de pressupost de cada departament i els seus ens dependents, també els corresponen les funcions de gestió econòmica i comptable del pressupost en la fase d'execució, així com el seu seguiment.

a resultats comporti una millor assignació dels recursos seran superiors i hi haurà el perill que es mantingui com una millora només formal.

◆ *El procés de negociació pressupostària*

Un aspecte rellevant que caracteritza el procés pressupostari de cada administració és el sistema per mitjà del qual es formulen i es negocien les propostes fins que es concreten en un projecte de pressupost que aprova el govern i que se sotmet a la consideració del parlament. Des del punt de vista teòric, i segons l'origen de la iniciativa, podríem dir que hi ha dos models: el model *bottom-up* i el model *top-down*. Tradicionalment, el primer ha estat el model predominant: els diversos departaments de despesa formulen les seves propostes, que se centralitzen en el departament de finances, que inicia el procés per ajustar-les al marc financer disponible. En canvi, en el model *top-down* és una unitat central la que estableix un sostre de despesa, tant global com per prioritats, i els departaments gestors han de concretar-hi els projectes de despesa. A mesura que les hisendes estatals han posat en marxa processos de consolidació pressupostària per tal de reduir els dèficits fiscals i el nivell d'endeutament, i s'ha estès la pràctica d'establir regles fiscals limitatives, el model *top-down* s'ha fet més freqüent. Aquest model, a més de la disciplina fiscal, presenta avantatges de racionalitat assignativa i de focalització del procés negociador.

Com s'ha esmentat en l'apartat relatiu a la planificació estratègica, en el projecte de pressupostos per al 2007, des de la DGP es va posar en marxa l'elaboració d'uns escenaris pressupostaris a tres anys, amb l'objecte d'elaborar un marc pressupostari pluriennal que permetés ordenar els blocs de despesa per prioritats i de forma compatible amb l'escenari de disciplina fiscal que es deriva de la normativa bàsica d'estabilitat pressupostària. En termes generals, els departaments van adoptar un posicionament pragmàtic, van exposar el seu conjunt de necessitats i van deixar per a una fase posterior la negociació de l'ajust de les peticions al sostre final de despesa de cada departament. En conseqüència, el nostre model, de moment i en gran part, s'ha de qualificar encara com un model *bottom-up*. Malgrat això, l'instrument s'ha revelat com a útil, no només per l'enquadrament pluriennal de la despesa que comporta, sinó també en el procés d'ajustament de les peticions anuals al projecte definitiu.

Aquest procés d'ajustament de les propostes departamentals fins formular el projecte de pressupost que encaixi en el marc financer sostenible és un procés iteratiu de negociació, en gran part bilateral, entre cada departament i el Departament d'Economia i Finances (DEF), d'acord amb les grans línies prioritàries acordades pel Govern. Els possibles desacords es traslladen al Consell Tècnic o, en darrer terme, al Govern per tal que dirimeixi. Lògicament, que els governs d'aquest període hagin estat governs de coalició se'ns dubte ha fet que la negociació pressupostària hagi estat una mica més complicada que si s'hagués tractat de governs monocolor, si bé l'existència dels acords del Pla de govern que expliciten les prioritats dels pactes han facilitat aquesta negociació. D'altra banda, el fet que en els anys de reforma

pressupostària les finances de la Generalitat hagin estat sotmeses a un pla de sanejament²⁹ possiblement també ha facilitat al DEF la imposició de criteris, així com la presa de consciència, per part dels departaments, de la necessitat de complir amb les limitacions que imposa el marc financer.

Pel que fa a la negociació interna en el si dels departaments, cal subratllar el fet que els seus responsables gaudeixen d'un marge ampli de discrecionalitat en l'assignació de recursos,³⁰ llevat dels recursos que estan afectes a despeses específiques o els que han estat assignats amb caràcter prioritari en el procés de negociació. Dins dels departaments també es produeix un procés similar de formulació de propostes i d'ajust progressiu d'aquestes propostes al sostre final assignat al departament.

◆ *Calendari d'elaboració*

Una de les novetats en el procés d'elaboració pressupostària ha estat la formalització del procés per mitjà de la publicació d'una ordre anual que estableix la documentació, els terminis per a l'elaboració i els circuits de tot el procés. Aquesta ordre, en el primer any d'aplicació de la nova metodologia, es va publicar el 3 de juny. La corresponent al pressupost per al 2007 no es va publicar fins al 29 de desembre, per la impossibilitat d'elaborar el pressupost en el període ordinari a causa de la convocatòria electoral anticipada; i la de l'any 2008 es va publicar el 7 de juny, un cop el Govern va aprovar el projecte d'elaboració del pressupost 2007.

L'experiència d'aquests anys ha posat de manifest que els terminis per a l'elaboració pressupostària han estat massa reduïts com per permetre un procés més assossegat de reflexió sobre els objectius i les necessitats i, d'aquesta manera, donar lloc a un procés més òptim d'assignació de recursos. Les circumstàncies ho han impedit, però hi ha consciència de la conveniència d'iniciar el procés amb anterioritat.

◆ *El progrés en la recerca de l'eficiència i l'eficàcia*

Com s'ha exposat, un dels objectius fonamentals de la reforma pressupostària és convertir progressivament el pressupost en una eina que contribueixi a maximitzar l'eficàcia i l'eficiència en l'assignació i la gestió dels recursos disponibles. En quina mesura s'ha progressat en el camí assenyalat?

²⁹ La situació de dèficit pressupostari en la liquidació de l'any 2003 del pressupost de la Generalitat – sector d'Administració pública– d'acord amb els criteris SEC va donar lloc, en aplicació de la legislació d'estabilitat pressupostària, a l'elaboració d'un pla de sanejament per al període 2005-2008 que va ser aprovat oportunament pel Govern, i la idoneïtat de les mesures programades va obtenir la ratificació del Consell de Política Fiscal i Financera.

³⁰ Ens referim a la potestat discrecional, ja que, a la pràctica, com s'ha posat de manifest en l'apartat 2.2, aquesta potestat està força minvada a causa de l'elevat pes de les despeses recurrents.

Per tal de respondre a aquesta qüestió, caldria saber en quina mesura ha millorat la relació entre els productes i serveis oferts i els recursos esmerçats, i la raó entre aquests recursos i els objectius perseguits. Aquesta informació, quan es té, sovint només està disponible en els mateixos centres gestors. Tanmateix, com que en el sector públic molt sovint els centres gestors ofereixen una multiplicitat de productes o serveis, per tal de poder establir aquestes relacions caldria disposar d'un sistema de comptabilitat analítica, que en el cas de la Generalitat presenta un desenvolupament molt desigual, i tot just s'està en un procés avançat d'implantació d'un projecte pilot en diversos departaments. D'altra banda, també hi ha mancances en el sistema d'informació pel que fa al còmput de la producció i dels impactes. En conseqüència, resulta difícil poder fer-se una idea del progrés en aquests àmbits.

Tal com sostenen molts experts, posar l'accent en les fites que es volen assolir amb el pressupost pot contribuir a focalitzar l'anàlisi tant en termes d'eficiència com d'eficàcia. Ara bé, com indica Shick (2003), és un error freqüent pensar que les organitzacions canvien pel simple fet de disposar d'informació sobre el que fan, perquè totes les organitzacions tenen una gran capacitat d'assimilar o desviar informació sobre el rendiment; en conseqüència, el que cal és transformar les organitzacions per tal que siguin capaces d'aplicar la informació a la seva gestió del rendiment.

En aquesta mateixa línia s'expressa Onrubia (2005), quan afirma que el problema de l'eficiència en el sector públic és principalment un problema organitzatiu i que el procés pressupostari n'és només una part. La qüestió és com dissenyar una arquitectura organitzativa capaç de resoldre els múltiples problemes de coordinació i incentius, assolir l'eficiència informativa, trobar la manera de superar el perfil de baixa potència dels incentius que tradicionalment caracteritza la gestió pública, i saber seleccionar els instruments de gestió eficient. Tot això passa per utilitzar tots els instruments i els dissenys organitzatius que permetin incorporar senyals que afavoreixin l'assignació eficient (creació d'escenaris de competència, senyals de preus, adopció de marcs de decisió centralitzada, etc.).

En aquest terreny, que depassa l'àmbit estrictament pressupostari, també s'han fet progressos en aquests anys (Maluquer i Tarrach 2008). Així, pel que fa a la vinculació del finançament als resultats, cal esmentar l'ús dels contractes-programa amb ens dependents i la voluntat decidida d'ampliar-ne el nombre. Actualment, hi ha una dotzena d'entitats que reben finançament condicionat per mitjà d'aquest instrument. També s'utilitzen modalitats de finançament condicionat a l'assoliment d'objectius en l'àmbit sanitari i universitari.

Pel que fa a l'establiment d'incentius, s'han establert els criteris i els procediments relatius a les retribucions variables en funció d'objectius del personal d'alta direcció d'entitats dependents de la Generalitat. Tanmateix, es tracta exclusivament del nivell superior de la direcció d'aquesta mena d'entitats.

A diferència d'altres països, però, de moment no s'han emprès iniciatives actives i d'abast ampli que tinguin per objecte replantejar-se del conjunt de les missions dels poders públics per tal de gastar millor i elevar la qualitat dels serveis oferts a la ciutadania. En canvi, aquest tipus d'accions són comunes a molts països de tradició anglosaxona. Recentment, també França ha posat en marxa una iniciativa de revisió general de les polítiques públiques.³¹ D'una forma força menys ambiciosa, en el cas de l'AGE, està vigent el Pla Moderniza 2005-2008 que, entre altres mesures, comporta la creació d'un observatori de la qualitat dels serveis i un pla de modernització tecnològica i de simplificació administrativa de l'AGE. Aquestes mesures de l'AGE, tot i que estan emmarcades sobretot en l'àmbit de la qualitat dels serveis, com que se centren a atendre millor les necessitats dels ciutadans, constitueixen un estímul per a la millora de l'eficàcia i sovint també de l'eficiència.

Una altra de les mesures que contribueix a millorar l'assignació de recursos és l'aplicació de l'anàlisi cost-benefici a la selecció de projectes.³² En aquest terreny, encara no hi ha unes pautes establertes sobre a quins projectes s'exigeix una anàlisi d'aquestes característiques per tal d'aprovar-los. Tanmateix, és cert que es fa en alguns casos, en especial en grans obres d'infraestructura i quan, d'acord amb la normativa comunitària, un projecte cofinançat per aquesta normativa ho exigeix.

En qualsevol cas, resulta evident que l'escàs temps transcorregut des de la reforma difícilment ha permès obtenir ja resultats significatius, si es tenen en compte les llacunes en l'instrumental de mesura i el fet que el procés d'avaluació de resultats, que és una altra de les eines que pot contribuir a millorar l'assignació de recursos, encara està en una fase de desplegament molt incipient, llevat d'alguns plans o actuacions específiques.

3.3. En la gestió i l'execució pressupostàries

Pel que fa a la gestió pressupostària, el canvi més rellevant ha tingut a veure amb el règim de les modificacions pressupostàries. Un dels canvis que ha comportat la reforma ha estat el règim de vinculacions dels crèdits pressupostaris. En termes generals i llevat de les excepcions específiques, la vinculació dels crèdits pressupostaris s'estableix en termes de servei, programa i capítol –en algun cas article. És a dir, els recursos pertanyents a un mateix servei, programa i capítol es poden aplicar, indistintament del concepte pressupostari concret. Així, només quan s'han d'aplicar recursos d'aquestes bosses de vinculació a un objecte que no compleix algun dels tres elements d'aquesta classificació pressupostària, és quan cal tramitar una modificació pressupostària. La inclusió del programa com a element vinculant hauria ocasionat un augment

³¹ Es pot trobar més informació d'aquesta revisió general a <<http://www.performance-publique.fr/la-performance-de-l'action-publique/approf>>.

³² Tot i que la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, estableix en l'article 63 que qualsevol proposta de disposició normativa ha d'adjuntar un estudi cost-benefici.

de la rigidesa del model, per la qual cosa es van flexibilitzar els altres elements de la classificació. Aquesta forma de fer ha demostrat ser efectiva, ja que el nombre de transferències de crèdit ha seguit una tendència decreixent en els darrers anys i ha passat de 874, en l'exercici 2005, abans de la reforma, a 753 l'any 2006 i 614 l'any 2007.

D'altra banda, la vinculació de les despeses als programes ha permès efectuar-ne el seguiment en la fase d'execució pressupostària, de forma que els gestors dels centres han pogut prendre decisions sobre la base d'aquesta informació.

Pel que fa a la informació no estrictament econòmica de les actuacions, encara no hi ha una plataforma comuna que permeti capturar aquesta mena d'informació. En termes generals, aquesta informació es continua obtenint pels mitjans que determina cada centre gestor, la qual cosa fa que en sigui més costosa l'obtenció, que presenti estadis de desenvolupament molt diferents segons els departaments i que, en no tenir una base comuna, plantegi dificultats a l'hora de compartir la informació per les diverses unitats, en especial fora de l'àmbit de cadascun dels departaments. Tanmateix, s'està treballant en la creació d'una aplicació que permeti superar aquesta mancança.

3.4. En l'àmbit de l'avaluació de resultats

La fase d'avaluació de resultats de l'activitat del sector públic és la que clou el cicle pressupostari i és la que permet obtenir conclusions, a partir de l'anàlisi dels resultats i els costos de les actuacions dutes a terme, per tal de modificar-les amb l'objecte de fer-les més efectives i econòmiques, eliminar les actuacions que no s'ajusten als objectius i les prioritats dels governs i modificar les assignacions de recursos pressupostaris del nou cicle. Hi ha consens entre els estudiosos en el fet que aconseguir establir un lligam –no automàtic– entre l'avaluació de resultats i l'assignació de recursos és una de les fases més complicades de la implantació d'un model pressupostari orientat a resultats. De fet, molts països que han aconseguit progressos importants en l'aplicació de les tècniques pressupostàries orientades al rendiment, encara no han aconseguit una integració veritable entre l'avaluació de resultats i l'assignació de recursos.³³

Aquest és l'àmbit en què els progressos han estat menors en el cas de la Generalitat. De fet, això és lògic perquè és la darrera fase del cicle pressupostari i abans, doncs, calia actuar en la reforma del disseny mateix del procés pressupostari. Tanmateix, tot i que no s'ha introduït encara una sistemàtica d'avaluació de resultats, hi ha algunes zones de la seva activitat que han estat sotmeses a avaluació amb nivells de profunditat diversos. Es tracta d'àmbits com la sanitat on, des de fa anys, hi ha una cultura de l'anàlisi de l'eficiència i l'eficàcia, en gran part duta a terme a partir de la incorporació del coneixement desenvolupat per nuclis universitaris molt actius en aquest sector, o bé, en altres casos, vinculat a algunes inversions de gran envergadura o a algun pla específic. En qualsevol cas, però, es tracta d'iniciatives pròpies de cada unitat,

³³ A Zapico (2002) es mencionen diversos estudis que posen en relleu la dificultat d'aquesta integració i que porten a l'autor a concloure que s'han subestimat les dificultats de la implantació del pressupost per resultats i altres reformes de la gestió pública.

sense que hi hagi encara un veritable programa d'avaluacions ni una metodologia comuna desenvolupada.

Pel que fa a l'organització de l'avaluació, cal mencionar que la Llei de finances públiques no fa cap esment a l'avaluació, cosa que palesa l'obsolescència d'aquesta norma, que es preveu que se substituirà per una nova llei a curt termini. D'altra banda, en la regulació de l'estructura orgànica del DEF,³⁴ s'atribueix l'avaluació a la DGP i a la Intervenció General en els termes següents: a la DGP, se li atribueix, d'una banda, la definició de les directrius per identificar i analitzar objectius i formular indicadors per a l'avaluació de resultats i, de l'altra, l'avaluació dels plans i els programes de despesa i l'assessorament als departaments en matèria d'avaluació. Per la seva part, a la Intervenció General, se li atribueix el control, el seguiment i l'avaluació de gestió en l'àmbit econòmic i financer mitjançant auditories de gestió i informes, i la realització d'anàlisis, globals o específiques sobre resultats, riscos, organització, procediments, sistemes i programes. Així doncs, de l'examen d'aquesta regulació, no se'n desprèn una delimitació clara de responsabilitats entre les dues unitats i, per tant, caldria millorar-la, independentment dels esforços pràctics que es portin a terme per garantir-ne la coordinació.

A més, ni una unitat ni l'altra compten amb personal que disposi d'una formació específica en avaluació; per tant, també caldrà fer un esforç en aquesta sentit en el futur immediat, si es vol donar un impuls a l'avaluació, o alternativament portar a terme una externalització efectiva d'aquestes activitats. Tanmateix, fins i tot en aquest darrer cas, caldrà disposar d'un mínim de personal especialitzat en aquest àmbit, encara que només sigui per portar la interlocució i el seguiment d'aquests encàrrecs externs i el seu trasllat a l'esfera de l'assignació de recursos i la millora del disseny de les polítiques. D'altra banda, en l'àmbit del control, convindria valorar quin ha de ser l'equilibri entre el control de legalitat i de gestió i el d'eficiència i eficàcia, en especial amb el desenvolupament actual de l'organització administrativa de la Generalitat, en què, d'acord amb dades del 2008, el 30% de la despesa pública l'executen finalment entitats dependents del sector públic no sotmeses a control previ de legalitat.

En qualsevol cas, un aspecte imprescindible per avançar en l'avaluació de les polítiques i en el qual encara ens cal fer un esforç important és la inversió en sistemes d'informació, tant en termes de comptabilitat analítica com de mesura d'*outputs* i *outcomes*, sense els quals els progressos no podran ser gaire rellevants: si no hi ha mesura, no hi ha coneixement del progrés. Cal informació detallada, si es vol portar a terme una anàlisi microeconòmica d'eficiència.

Un altre element que ens permet valorar el procés de reforma és el grau de consecució dels objectius que han assolit els departaments i els seus ens dependents d'ençà de l'aplicació de la reforma pressupostària. De moment, només es disposa d'informació relativa a l'assoliment dels

³⁴ Decret 177/2005, de 30 d'agost, de reestructuració de la Direcció General de Pressupostos i Tresor (DOGC, núm. 4460, d'1 de setembre), i Decret 262/2005, de 13 de desembre, de reestructuració de la Intervenció General de la Generalitat de Catalunya (DOGC, núm. 4530, de 30 de desembre).

objectius formulats per a l'exercici 2006.³⁵ Segons la informació facilitada, els centres gestors haurien assolit³⁶ el 74,3% dels objectius proposats en termes dels indicadors establerts per mesurar-los. Aquest percentatge oscil·la entre el 60,3% i el 90% segons l'agrupació departamental. Amb tot, almenys en aquest primer exercici, resulta molt difícil fer una valoració a partir d'aquests resultats. En primer lloc, perquè, com ja s'ha indicat, mesurar el resultat de les activitats públiques –tant en termes de producció com d'impacte de les polítiques– presenta dificultats metodològiques que l'experiència ajuda a superar i, per tant, cal tenir present el caràcter encara experimental d'aquesta primera aproximació. Així, sovint els indicadors seleccionats pels centres presenten un vincle feble amb els objectius dels programes respectius.³⁷ D'altra banda, a l'hora de valorar el nivell de consecució dels objectius operatius mesurats pels indicadors, també convé tenir present que aquest nivell està condicionat pel diferent grau d'ambició amb què els diversos centres gestors van formular els objectius. Aquest aspecte resulta encara més rellevant a causa de l'escassa experiència per part d'aquests centres gestors en l'establiment d'objectius quantificats.³⁸

D'altra banda, aquest primer exercici ha posat de manifest que cal millorar el sistema pel qual els òrgans executors de les actuacions donen compte dels resultats assolits, ja que la informació proporcionada en relació amb els indicadors i els programes pressupostaris en diversos casos ha estat de baixa qualitat, tant per manca d'informació qualitativa prou detallada com, en algunes ocasions, per manca de coherència i estandardització de la informació quantitativa. Són aspectes que també convindrà millorar en el futur.

3.5. La millora de la transparència en les diverses fases del cicle pressupostari

Pel que fa a l'objectiu de millorar la transparència que perseguia també la reforma, es pot afirmar que els progressos han estat importants. S'ha ampliat notablement l'àmbit institucional dels pressupostos: davant d'un nombre de 93 d'entitats que incloïen els pressupostos per al 2005, el nombre de les de l'any 2008 ha augmentat fins a 139, i la raó principal ha estat la incorporació d'ens dependents ja existents, de manera que s'ha donat visibilitat a una part important del sector públic de la Generalitat que fins aquell moment no la tenia. També han

³⁵ Es preveu que els departaments facilitin informació relativa al tancament de l'exercici 2007 durant la primavera del 2008.

³⁶ D'acord amb la metodologia seguida, es considera que un indicador proposat s'ha assolit quan el seu valor supera el 90% del seu valor previst. Per al càlcul d'aquest percentatge no s'han tingut en compte els indicadors per als quals no es disposava d'informació el 30 de juny de 2007.

³⁷ De fet, el treball de seguiment ha permès detectar que, amb relativa freqüència, es produeix un desequilibri gran entre el percentatge de l'execució pressupostària i el grau d'assoliment dels indicadors del programa, que seria indicatiu de deficiències de tipus divers en la seva definició, com per exemple que els indicadors resulten poc sensibles al nivell de despesa efectuat o que, en haver-hi un nombre elevat d'indicadors i de naturalesa molt diferent (d'*input*, d'*output*, de procés, etc.), la manca de jerarquia quan s'efectua un simple recompte numèric porta a una valoració poc matisada de la consecució dels objectius.

³⁸ Un problema addicional, específic per al 2006, que pot haver condicionat el grau d'ambició en la formulació de les fites ha estat que, en ser el primer exercici d'aplicació, no sempre els departaments han disposat d'informació sistematitzada dels darrers valors efectius dels indicadors seleccionats sinó només de les previsions per a l'exercici. Per a exercicis futurs, es preveu superar aquesta limitació.

actuat en aquesta línia de millora de la informació pressupostària, la homogeneïtzació de la classificació econòmica de la despesa i la inclusió dels estats comptables calculats i provisionals de les empreses públiques, així com la rellevància assignada a la classificació de les despeses per funcions, que fa molt més intel·ligible la informació pressupostària per part dels ciutadans. Així mateix, aquesta informació, tant la relativa al projecte de pressupost com al pressupost aprovat i a les liquidacions periòdiques, s'ha posat a disposició de tothom que hi estigui interessat a través del web del DEF.

Tanmateix, en els propers exercicis caldrà avançar a l'hora de facilitar, tant als representants polítics com als ciutadans en general, informació sobre la consecució dels objectius proposats.

3.6. Conclusió sobre el grau d'assoliment dels propòsits de la reforma

En conclusió, doncs, la reforma pressupostària impulsada des de la DGP ha comportat una millora molt sensible de transparència dels comptes públics pel que fa al procés d'elaboració del pressupost i a la presentació de la informació un cop han estat aprovats pel Parlament. Altra cosa és la rendició de comptes, on el caràcter tan recent de la implementació del canvi encara no ha permès un avanç significatiu, que s'espera que es produirà a mitjà termini.

Pel que fa a l'altre gran objectiu, la transformació progressiva del pressupost en eina per a la millora de l'eficàcia i l'eficiència en l'assignació i la gestió dels recursos disponibles, els progressos encara són limitats, com no podia ser d'altra forma en una transformació que l'experiència internacional demostra que requereix períodes llargs per fructificar. S'ha avançat en els diversos fronts, en especial pel que fa a la planificació estratègica, i en diversos àmbits relatius a l'elaboració pressupostària, però encara queda molt camí per recórrer per tal que els canvis donin lloc a un aprofundiment significatiu en l'eficàcia i l'eficiència de l'acció pública. Per raons de seqüència lògica de desenvolupament de la reforma, l'avaluació dels programes i les polítiques públiques és la vessant que presenta un nivell d'evolució més feble.

4. Síntesi dels aspectes de les principals aportacions teòriques i d'experiències d'implementació del pressupost orientat a resultats que es consideren d'interès

4.1. Repàs d'alguns principis bàsics del coneixement teòric

En aquest apartat es fa un repàs sobre diversos aspectes que alguns dels autors que han dedicat més atenció a l'anàlisi de la problemàtica del rendiment del sector públic i a les tècniques racionals pressupostàries³⁹ consideren més rellevants en els processos d'implementació d'un

³⁹ La relació d'autors que s'han dedicat a l'estudi dels processos d'implantació del canvi en la gestió pressupostària orientada a resultats és molt extensa, atès que la temàtica té una àmplia base d'aplicació pràctica. Pel que fa a aquest treball els principals autors que han servit per elaborar aquest apartat han estat Currístine, Diamond, Joyce, Shick i Zapico.

pressupost orientat a resultats. Una síntesi d'aquests aspectes pot contribuir a examinar en quina mesura l'adaptació que s'està efectuant a la nostra Administració segueix els principis que tenen un consens més gran entre aquests estudiosos.

♦ *La integració del pressupost i la planificació estratègica*

Si en algun aspecte hi ha coincidència absoluta de tots els estudiosos sobre els requeriments d'un procés de canvi cap a un pressupost orientat a resultats, és en la necessitat que els programes d'actuació pública es trobin ancorats en un pla estratègic a mitjà termini. Només l'existència d'aquest marc finalista permet identificar amb claredat els objectius dels programes i l'estratègia per assolir-los, factors indispensables per a l'èxit de les polítiques públiques. La millora del rendiment requereix una visió a mitjà termini que el pressupost anual no pot proporcionar de cap manera, amb totes les limitacions que comporta, tant derivades de la dificultat de reassignar recursos a curt termini, com derivades de la inèrcia de la gestió mateixa i la dificultat de visualitzar els canvis en els fenòmens socials.

♦ *Lliçons sobre els outputs i els outcomes*

De les dues magnituds rellevants associades a la idea del rendiment, sovint s'ha donat més rellevància a les mesures de l'*outcome*, és a dir, als impactes assolits per les polítiques, que als *outputs*, la producció efectuada per l'Administració. Tanmateix, cada vegada es reconeix més (Shick 2003 i Joyce 2003)– que, mentre que els *outcomes* presenten notables dificultats de mesura –quan s'és capaç de mesurar-los, sovint resulta problemàtic establir-ne la relació causal amb les polítiques públiques–, els *outputs* són un indicador valuós del rendiment i, a més, en moltes ocasions, constitueixen la cara que l'Administració ofereix al ciutadà. D'altra banda, Diamond (2005) suggereix que abans de posar l'accent en els *outcomes* cal que els centres gestors hagin aprofundit en l'enfocament dels *outputs*. D'altra banda, estudis del Ministeri de Finances de Suècia, citats per Zapico (2001), indiquen que, d'acord amb la seva àmplia experiència, els guanys per augments de la productivitat resulten inferiors als que es poden obtenir per canvis en la definició de les polítiques públiques.

Aquestes reflexions suggereixen un avenç progressiu: quan s'han efectuat avenços notables en la mesura dels *outputs*, són més efectius els enfocaments centrats en els *outcomes*. Cal trobar un equilibri en aquest procés segons la tradició i l'estat de maduració de cada administració.

♦ *La importància dels processos i de la focalització en la qualitat com a instrument de millora de l'eficiència i l'eficàcia*

Alguns autors (Diamond 2005) han afirmat l'enorme importància de l'anàlisi dels processos productius de l'Administració, ja que sovint els guanys principals que es poden obtenir de la reforma del sistema pressupostari provenen de la millora dels processos productius i de

l'eliminació de la ineficiència tècnica. Al mateix temps, també recalca l'atenció a la dimensió de la qualitat en la provisió de serveis, en primer lloc, perquè es una dimensió complementària de la mesura quantitativa de la producció –sovint hi ha *trade-offs* entre les dues dimensions del producte/servei ofert– i, d'altra banda, perquè la millora de la qualitat permet també aconseguir avenços importants tant en l'eficiència de l'actuació pública com en la seva eficàcia.

◆ *El paper de les cartes de serveis com a estímul del rendiment*

L'establiment de cartes de serveis per mitjà de les quals els governs reconeixen el dret dels ciutadans a rebre serveis públics en unes condicions mínimes garantides pot contribuir a estimular la millora del rendiment de les administracions públiques, en especial en les fases inicials d'implantació d'aquesta mena de compromisos. L'aplicació pràctica d'aquest tipus de mesures i el sistema pel qual s'acaba concretant qui presta en darrer terme el servei poden tenir conseqüències molt rellevants en l'organització de la prestació dels serveis públics (Shick 2003).

◆ *La importància d'un sistema d'informació potent i equilibrat*

Autors tan diversos com Shick (2003), Diamond (2005) i Joyce (2003) coincideixen a dir que, per avançar de forma decidida en el pressupost orientat a resultats i en la quantificació de l'eficiència i l'eficàcia, cal disposar d'un sistema d'informació potent. Naturalment, aquest sistema ha de respondre a un equilibri cost-benefici, però sense disposar d'informació prou acurada tant dels resultats assolits, en la doble vessant de producte i impacte, com dels costos de l'actuació pública, no és possible millorar de forma sostinguda el rendiment de l'actuació pública. La comptabilitat de costos és un requisit indispensable, i molt sovint les administracions no hi inverteixen gaire perquè no hi ha prou incentius, ja que no s'han de recuperar costos i es tracta, en molts casos, de serveis gratuïts (Shick 2003).

Diamond (2005) fa una dissecció correcta dels problemes i els requeriments d'un bon sistema d'informació: cal evitar l'excés d'informació, vetllar perquè s'interpreti adequadament i perquè el seu ús no comporti efectes perversos per part dels centres gestors, de manera que la seva actuació s'esbiaixi cap als aspectes més fàcilment mesurables o que ofereixen millors perspectives d'assoliment. Per tal de superar aquestes dificultats, cal limitar la informació i centrar-se en allò que és rellevant. Cal disposar d'un esquema jeràrquic de la informació i discernir-ne amb claredat el propòsit: a qui va adreçada –gestor, polític, ciutadà, avaluador, etc. Cal garantir que el què mesurem respon als objectius del centre gestor i als serveis principals que ofereix i, periòdicament, revisar que continua sent útil.

◆ *La importància de la inversió en el coneixement dels instruments de l'acció pública*

La mesura dels resultats és necessària, però no suficient per determinar el que cal fer. Ateses les dificultats de relacionar *inputs-outputs-outcomes*, al mateix temps que es desenvolupen tècniques per mesurar-los, cal invertir recursos per analitzar i conèixer millor les relacions causals entre aquests tres aspectes de l'activitat pública i, a més, analitzar alternatives dels costos de prestar els serveis per mitjans alternatius. En aquesta tasca han de col·laborar el departament responsable de les finances i el responsable dels serveis de què es tracti, si bé la responsabilitat última correspon a aquests darrers, ja que són els que disposen d'un coneixement detallat per establir la connexió entre aquests elements.

◆ *La mesura del rendiment és relativa*

La valoració del rendiment es podrà fer segons la seva evolució en el temps i per referència a altres governs o administracions. Per tant, a l'hora d'establir les fites del govern s'ha de tenir en compte tant la capacitat de millorar el rendiment de forma progressiva com l'anàlisi comparativa del que fan les administracions que estan rendint més en cada àmbit específic, que actuaran com a referències de *benchmarking* per tal de contribuir a analitzar el nostre procés productiu i millorar-lo (Shick 2003). Diamond (2005) també sosté que l'experiència ha demostrat els grans beneficis del *benchmarking* en les activitats públiques.

◆ *La direcció del procés pressupostari*

Diamond (2003) expressa les limitacions dels plantejaments *bottom-up* d'elaboració del pressupost: la manca d'una restricció pressupostària dificulta la disciplina, i els projectes i els programes poden no ser plenament compatibles, presentar encavalcaments o no reforçar-se prou mútuament i respondre més fàcilment a interessos específics en detriment de l'interès general. També poden deixar àmbits d'actuació sense cobrir. En canvi, el plantejament *top-down* permet una visió més estratègica i integrada del paper que correspon a les polítiques públiques en cada societat i de les prioritats a les quals han de fer front.

Al seu torn, Zapico (2001) classifica els processos pressupostaris en dos grans grups, seguint un treball de Von Hagen de l'any 1998,⁴⁰ d'acord amb el seu grau de centralització. Hi ha el model dirigit centralitzadament, que es caracteritza per tenir un actor dominant, objectius específics, un marc pluriennal detallat, una elaboració predominant direcció *top-down*, un alt sentiment de compromís, una capacitat limitada d'esmenes parlamentàries i un sistema de control de la despesa estricte –aquest model té una variant en el denominat model guiat contractual, si bé és l'esforç negociador el que garanteix els resultats en lloc de la centralització estricta. El model alternatiu és el model pressupostari difús, caracteritzat pel sistema de decisió col·lectiva, sense un actor dominant, amb criteris generals, projeccions globals d'escassa credibilitat, elaboració *bottom-up*, baix sentiment de compromís, esmenes parlamentàries lliures i sistema dèbil de

⁴⁰ Von Hagen, J. "Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline". *ZEI Policy Papers*, University of Bonn, 1998.

control de la despesa. La tendència recent és a accentuar els trets del model centralitzat –en la seva versió genèrica o contractual–, afavorit pels requeriments creixents de disciplina fiscal de què s’han autodat molts països i pel avantatge esmentats en el paràgraf anterior.

♦ *El procés ha de tenir per objectiu l’assignació de recursos segons els resultats*

Aconseguir assignar recursos sobre la base dels resultats esperats i d’acord amb l’experiència dels resultats assolits és la meta veritable que persegueixen els processos de canvi pressupostari. L’experiència demostra que assolir aquesta fita és difícil, però també que, si simplement s’afegeix informació al pressupost, no s’aconsegueix que el govern i els polítics es prenguin seriosament el rendiment. Cal que la informació sobre la relació entre els recursos de què es disposa i els resultats que s’han d’assolir es formuli en el procés de negociació pressupostària i no, com passa sovint, al final d’aquest procés. Si no és així, molt fàcilment acaba succeint que tot el canvi esdevé una reforma formal sense profunditat ni efectes reals en l’assignació de recursos. En aquest sentit, Shick (2003) afirma que no hi ha un sol cas d’implantació sostinguda del pressupost per resultats que no hagi estat acompanyada d’altres transformacions en la gestió pública que enforteixin el rendiment.

♦ *El rendiment com a problema organitzatiu*

Hi ha també consens entre els estudiosos en el fet que l’organització de l’Administració és una variable clau per explicar-ne el rendiment. En els països desenvolupats, de forma simplificada, es pot parlar de dues grans tendències organitzatives: la dels països que han optat per un model d’Administració descentralitzat, amb la introducció de fórmules de provisió dels serveis públics fora de l’aparell públic i la introducció de mecanismes de mercat en certes àrees o segments, en l’òrbita del que es coneix com la *Nova Gestió Pública*, davant d’un model que pretén avançar des d’un marc organitzatiu de l’Administració pública més tradicional. Sembla que els països de la primera tendència exposada, que impulsen un model més radical, porten un cert avantatge en aquest progrés cap al rendiment del sector públic, tot i que no està exempt de problemes –com ara el reforçament del desgast de l’ètica del sector públic (només hi predomina la raó econòmica) i el possible xoc amb els objectius d’equitat. Tanmateix, sembla clar que per tal d’aconseguir un progrés efectiu cal introduir elements que modifiquin de forma substantiva el sistema d’incentius existents en el si de les administracions, tant pel que fa a les relacions entre els diversos ens que les integren com al personal que hi presta serveis.

♦ *Els programes i la seva coordinació*

Un aspecte particular de la relació entre el pressupost per resultats i l’organització té a veure amb la forma com es defineixen els programes. Hi ha dues grans alternatives (Diamond 2003): o es defineixen els programes en el si de cada unitat organitzativa o els programes són d’abast general, independentment de les unitats administratives que hi participen. La primera alternativa

té al seu favor la millor assignació de responsabilitats de l'actuació pública, però planteja el problema de la seva visió parcial; per contra, la segona permet la visió de l'impacte final sobre el ciutadà i la visió de conjunt dels objectius públics, però dificulta la claredat en l'assignació de responsabilitats i possiblement fa més costosa la determinació dels costos imputables a cada programa. No sembla clar quina de les dues opcions és més positiva, si bé sembla que l'experiència ha portat a un bon nombre de països, després d'anys d'intents d'introduir una estructura de programes independitzada de l'estructura organitzativa, a adoptar un posicionament més pragmàtic, que dona més rellevància a la forma de l'organització administrativa. En qualsevol cas, interessa destacar que cal analitzar l'adequació de l'organització quan es planteja la introducció d'un sistema de pressupost per programes i que sovint aquesta decisió hauria de comportar canvis significatius en l'estructura de l'organització de l'Administració pública.

◆ *Ampliació dels marges de maniobra dels gestors*

En línia amb la necessitat de portar a terme canvis organitzatius per tal d'aconseguir un canvi veritable en la gestió i el pressupost, malgrat la diversitat de models pel que fa a la forma d'aconseguir progressar en l'eficiència i l'eficàcia del sector públic, hi ha un cert consens sobre el fet que cal revisar el model de responsabilitats de la funció pública, en el sentit d'atorgar més marge de discrecionalitat als gestors públics en la seva recerca per assolir objectius i, al mateix temps, assegurar-se que hi ha mecanismes de més responsabilització que els ordinaris en una administració tradicional. L'àmbit i l'èmfasi d'aquest marge de maniobra varia segons el model que s'adopti, més en línia amb les modalitats contractuals pròpies de la Nova Gestió Pública o de la seva gerencialització o en les versions evolucionades provinents de l'Administració més tradicional.

◆ *Necessitat d'establir un sistema de seguiment*

Per tal de garantir el progrés en l'aplicació del canvi i la persistència en els objectius de la reforma pressupostària, cal establir un sistema de seguiment que permeti conèixer el progrés a l'hora d'assolir objectius, els recursos que s'hi han esmerçat efectivament i les diferències en tre les fites proposades i les assolides, que permeti un examen de les discrepàncies, n'identifiqui les causes i faciliti l'adopció de mesures correctives en la gestió. A més, cal dotar-se d'un sistema d'estàndards o criteris d'èxit que permetin contrastar els resultats; en cas contrari, els sistemes d'exigència de responsabilitats s'acaben reduint a una mera justificació i explicació de l'execució pressupostària (Zapico 2001).

◆ *Necessitat de l'avaluació de les polítiques*

Malgrat que hi hagi un sistema complet de seguiment de l'actuació pública com el descrit en el punt anterior, cal desenvolupar també un sistema d'avaluació. Des d'aquest punt de vista,

L'avaluació compleix dos propòsits: d'una banda, permet verificar el grau de causalitat de l'actuació pública respecte dels seus impactes i, de l'altra, possibilita la millora de les polítiques en la mesura que insisteix en el diagnòstic dels problemes –identificació de nous problemes o redefinició dels que ja hi ha–, es formulen noves propostes per resoldre els problemes i permet l'aprenentatge de l'organització per tal de superar les resistències al canvi i millorar la fase d'implementació de les actuacions (Mayne i Zapico 2000).

Alguns estudiosos⁴¹ han posat de manifest la dificultat d'integrar l'avaluació de resultats en l'elaboració del pressupost, ja que, quan van portar a terme l'estudi, en cap país es donaven les condicions adequades per garantir aquesta integració. En les seves conclusions, Espanya se situava entre els països que presentaven un nivell d'integració més aviat elevat. En qualsevol cas, per tal de garantir l'èxit d'aquesta integració, cal fer un esforç continu de coordinació d'ambdues funcions.

◆ *Del caràcter del procés pressupostari: competència versus cooperació*

Les negociacions d'assignació de recursos, a la pràctica, tendeixen a fer-se en un context fonamentalment competitiu. Els recursos són limitats i el comportament dels participants es transforma en una negociació de suma zero. Així, per exemple, les retallades per ajustar xifres a la restricció pressupostària sovint es fan de forma horitzontal i afecten tothom per igual, la qual cosa fa que siguin més fàcilment acceptables que les retallades selectives. L'objectiu de cada participant és guanyar al competidor en recursos i no és usual cercar la cooperació ni el benefici conjunt. No obstant això, d'acord amb Zapico (1996), les negociacions pressupostàries poden constituir també una oportunitat per identificar interdependències entre les parts i reduir el grau d'incertesa propi de la negociació. Trencar amb la dinàmica de negociacions a l'alça per esperar la retallada del departament de pressupostos hauria de permetre donar un impuls a la negociació cooperativa i a l'intercanvi d'informació financera i no financera.

En aquest sentit, convé conduir negociacions multilaterals que superin el marc habitual de relació bilateral entre el departament responsable del pressupost i cadascun dels departaments sectorials, de forma que permetin reduir les tensions de les negociacions bilaterals i contribuir a la presa de decisions estratègiques. Les negociacions pressupostàries es poden utilitzar per identificar sinergies estratègiques positives –eficàcia conjunta en les polítiques públiques– i negatives –evitar els encavalcaments de partides de despesa.

El problema no és tant l'existència de conflicte sinó les disfuncions que aquests conflictes provoquen (distorsió de la informació, reducció de la interacció, etc.) i la seva manca de tractament. La presa de consciència de la interdependència afavoreix la cooperació i sovint, en les polítiques públiques, hi ha múltiples objectius que no són necessàriament conflictius. A més,

⁴¹ Gray, Jenkins i Segsworth. *Budgeting, auditing and evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1993, citat per Zapico (2002).

la cooperació facilita l'adopció de l'òptica pressupostària a mitjà termini en detriment de la immediatesa de la negociació competitiva. Per tal de potenciar aquesta visió, cal adoptar unes regles del joc pressupostari que modifiquin el sistema de recompenses i penalitzacions, i fomentar la capacitat perquè cada departament prepari les posicions de negociació pressupostària per tal de recollir tots els interessos rellevants i que aquests interessos aflorin en la negociació.

◆ *Compte amb la imitació, cal trobar el camí propi*

Com en molts altres àmbits de les activitats humanes, els processos de reforma de l'Administració generen imitació i poca innovació en la mesura que els països converteixen les bones idees aplicades en altres llocs en simples exercicis mecànics. En el camí cap al rendiment, cada país ha de ser conscient d'on es troba i, d'acord amb els seus condicionants propis, ha de trobar el seu camí per millorar el rendiment de la seva Administració (Shick 2003).

La reforma mateixa ha de ser un procés d'experimentació a la recerca del model ideal que permeti superar els problemes que comporta la complexitat del canvi i ajustar el disseny a la realitat organitzacional, segons Zapico (1993).

També Zapico (2002) estableix un inventari de requisits indispensables, encara que no suficients, per trobar un camí propi en la implantació d'un sistema pressupostari per resultats:

- ◆ Divisió de responsabilitats clara, realista i coherent entre els diferents participants tant en el departament de pressupostos com en els centres gestors, i adaptada a la tradició i les característiques de cada administració.
- ◆ Desenvolupament de la capacitat de planificació i programació dels centres gestors i, naturalment, de la seva capacitat d'anàlisi i diagnòstic, i manteniment de sistemes d'intercanvi d'informació amb el departament de pressupostos.
- ◆ Disponibilitat d'equips d'experts en pressupost i avaluació, en contacte amb especialistes que complementin la seva capacitat en camps específics de les polítiques de despesa.
- ◆ Introducció d'incentius perquè els gestors puguin utilitzar els resultats de l'avaluació, i posada en valor de la gestió estratègica de les interdependències que faciliti la coordinació interdepartamental.

4.2. Anàlisi de les experiències de l'aplicació de sistemes de pressupostos orientats a resultats

Les experiències d'aplicació de reformes pressupostàries arreu del món són múltiples, segons la informació que facilita l'OCDE.⁴² Sembla, doncs, interessant fer un repàs d'alguns d'aquests processos per tal de valorar els aspectes que poden resultar més rellevants tenint presents els condicionants de la seva implementació a l'Administració catalana. Els països de referència són Estats Units, Nova Zelanda, el Regne Unit, Xile, França i l'Estat espanyol. En la selecció d'aquestes experiències s'ha volgut recollir tant la diversitat d'estadis de desenvolupament d'aquestes tècniques com de cultures administratives i de models de modernització de l'Administració.

A continuació, presentem un resum molt breu dels aspectes més rellevants d'aquestes experiències⁴³ en els aspectes que ens ha semblat més interessants per a l'objecte del treball. Pel seu interès específic, derivat de la proximitat de cultura organitzativa i per les implicacions pròpies de les relacions interadministratives, s'ha dedicat un subapartat específic a l'experiència de l'AGE.

4.2.1. Síntesi dels aspectes més rellevants de les experiències d'aplicació de sistemes pressupostaris orientats a resultats de diversos països

Estats Units d'Amèrica

Ha estat l'Administració pública que més intents i esforços ha dedicat a orientar la seva gestió i el sistema pressupostari per assolir objectius i obtenir resultats.

Després de molts anys d'iniciatives en aquesta línia, amb resultats diversos però en conjunt no gaire reeixits, l'any 1993, amb l'aprovació de la *Government Performance Results Act*, es va posar en marxa una reorientació del sistema de pressupost orientat a resultats que ha esdevingut una referència internacional. Aquesta llei establí els requisits següents per a les agències i els departaments del govern federal:

- Establir un sistema que interrelacionés els plans i els informes de gestió anuals, sobre la base d'una relació estreta entre els recursos assignats i els resultats obtinguts.
- Elaborar un pla estratègic amb un horitzó de cinc anys, per revisar a la meitat de la seva aplicació.

⁴² Al web de l'OCDE, s'hi troba una base de dades sobre pràctiques i procediments pressupostaris dels països que la integren: <<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>>.

⁴³ Per a l'elaboració d'aquest apartat s'han utilitzat principalment els articles de Baños (2007), que conté una síntesi notable de les experiències d'Estats Units, Nova Zelanda, el Regne Unit, Xile i França. En el cas d'Estats Units, es pot trobar una descripció exhaustiva del seu procediment pressupostari a Blöndal (2003). Així mateix, en els casos del Regne Unit i França i la comparativa entre les seves reformes respectives, es disposa de l'article de Caamaño (2007). Finalment, en el cas de l'Estat espanyol, s'han utilitzat bàsicament articles de Sánchez i Zapico, així com el llibre d'aquest darrer de l'any 1989, *La modernización simbólica del presupuesto público*.

- Elaborar un pla anual de gestió que especifiqués les fites dels programes, la seva relació amb les fites definides en el pla estratègic i els recursos necessaris per assolir-les.
- Proporcionar un informe anual de resultats que mostri el grau d'assoliment dels objectius fixats i que detalli les causes en les desviacions que s'hagin pogut produir.

Tot i que l'aplicació efectiva no es va iniciar fins al 1997, els primers anys ja van posar de manifest dificultats d'aplicació derivades de la manca de claredat o indefinició dels objectius dels departaments o bé de la implementació poc satisfactòria dels indicadors a l'hora d'avaluar els programes, i una manca d'integració en els pressupostos respectius. Aquestes dificultats feien molt complicat que en l'elaboració del pressupost es tinguessin en compte els resultats assolits pels diversos programes.

Amb la idea de facilitar la valoració dels programes, es va crear una metodologia (*Program Assessment Rating Tool* - PART) que pretenia classificar els programes en cinc categories diferents: resultats no demostrats, no eficaç, adequat, moderadament eficaç, i eficaç, amb l'objecte d'aconseguir una millora progressiva i servir de referent en l'assignació de recursos.

També cal destacar tres aspectes addicionals de la reforma d'Estats Units: en primer lloc, l'elevada freqüència de les auditories operatives i de gestió de l'òrgan fiscalitzador extern, amb una gran presència de l'avaluació de resultats; la reforma del control intern departamental, que es va dotar de capacitat de control de gestió sobre els resultats, i la participació activa del Parlament en el procés d'elaboració pressupostària.

Nova Zelanda

La reforma pressupostària a Nova Zelanda es produeix a mitjan dècada dels vuitanta i s'emmarca en una reforma més profunda de l'Administració pública –no debades aquest país és un dels màxims exponents de la Nova Gestió Pública. La manifestació més clara d'aquesta reforma és la “contractualització” de l'activitat pública. Mitjançant aquest sistema, els ministres, per tal d'aconseguir els objectius proposats –normalment en termes d'impacte–, dels quals són responsables davant del Parlament, contracten una sèrie de productes o *outputs* als gerents dels centres gestors o altres agents, que gaudeixen d'un marge ampli d'autonomia en la seva gestió. Es produeix un contracte d'intercanvi de fons per productes, de manera que es pretén imitar el funcionament del mercat i introduir formes de gestió empresarials i competitivitat en l'Administració pública. Al mateix temps, la reforma comporta un règim retributiu i de relació dels dirigents de les agències productores molt vinculat als resultats assolits.

En aquest marc, l'elaboració del pressupost requereix una gran negociació entre els ministres i els diversos departaments i els serveis centrals de l'Administració. En el procés d'elaboració destaquen dos documents: l'*State of Intent* i l'*Output Plan*. En el primer s'especifiquen les previsions de resultats a mitjà termini tant en termes d'*outputs* com d'*outcomes*, mentre que el segon representa la concreció anual d'aquests resultats, que serveixen de base per a l'acord de

producció de béns i serveis públics entre els ministres i els gerents. L'Administració neozelandesa ha destacat per l'esforç notable a orientar la seva gestió cap als impactes més que cap a la producció de les agències, i per lligar aquests resultats a l'assignació de recursos. També convé assenyalar que els departaments són responsables de l'elaboració d'informes periòdics de gestió on donen compte dels resultats i les possibles desviacions.

Igualment, l'òrgan de control extern realitza auditories operatives orientades a avaluar la gestió dels recursos i els resultats assolits pels departaments. També cal destacar el paper rellevant del Parlament en el procés pressupostari, tant en l'elaboració com en el control.

Regne Unit

Les característiques més rellevants de la reforma pressupostària del Regne Unit són, en primer lloc, també l'agencialització de la gestió pública i la introducció d'una gran flexibilitat en la gestió acompanyada de la responsabilitat en termes de rendició de comptes i de vinculació retributiva dels gerents d'aquestes unitats. Pel que fa als aspectes tècnics, destaquen la planificació i el pressupost pluriennal, així com també el fet que els recursos no executats dins d'un exercici poden ser incorporats a l'exercici següent, la tipificació de la despesa segons sigui corrent o de capital i segons pugui o no ser prevista en termes pluriennals, i l'establiment de processos de revisió periòdica de la pertinença de la despesa pública, que posen molt l'accent en l'assoliment dels impactes pressupostaris o *outcomes*. Igualment, cal destacar l'establiment dels *public service agreements* i els *service delivery agreements*, per mitjà dels quals es defineixen els objectius generals i específics de cada departament i es concreta, en un horitzó temporal de tres anys, quina serà la producció i la provisió de béns i serveis públics. El sistema d'assignació anual de recursos atorga força discrecionalitat als departaments en relació amb les unitats i les agències que en depenen.

Hi ha informes periòdics de control extern i intern, així com un informe anual de gestió elaborat per cadascun dels departaments i agències, en què es fa un repàs de la realització de les fites proposades. Cal destacar també el paper rellevant que tenen els procediments de revisió de la despesa a l'hora d'assignar els recursos per a cadascun dels departaments i agències.

Destaca també el canvi, com a Nova Zelanda, del principi comptable de caixa al de meritació, la qual cosa comporta una millor informació sobre la gestió de base del capital fix existent i de la nova inversió.

França

Tot i un intent de reforma fallit al llarg de la dècada dels setanta, no ha estat fins molt recentment que França s'ha sumat al procés de reforma pressupostària amb una nova llei de finances, aprovada l'any 2001, i amb un primer pressupost elaborat sota la nova metodologia l'any 2006. Tanmateix, amb anterioritat havien tingut lloc dues reformes importants: una

descentralització de l'Estat i l'establiment d'un model molt formalitzat d'avaluació de polítiques públiques.

Destaquen de la reforma dos instruments que persegueixen orientar el pressupost als resultats: d'una banda, el *Projet annuel de performance* (PAP) que presenta les actuacions previstes i els objectius que cal assolir, i el *Rapport annuel de performance* (RAP), per mitjà dels quals s'informa dels resultats assolits amb la gestió del pressupost. A escala operativa, els PAP tenen la seva translació en pressupostos operacionals de les diverses unitats ministerials o territorials, que no només adapten els seus objectius als generals sinó que els complementen. Això permet establir una cadena de responsabilitats des de l'encarregat del programa fins als de cadascun del pressupostos operacionals en què es concreta.

Així mateix, es crea un sistema de comptabilitat analítica com a eina per poder millorar l'eficiència i, en general, es proposa fer un gran esforç en termes de millora de la informació comptable-pressupostària. També s'assigna un paper més rellevant al Parlament en l'aprovació dels pressupostos, que, a més, s'organitzen per blocs de programes o missions.

També és interessant destacar l'existència de missions interministerials, on els programes estan gestionats per unitats de més d'un ministeri. Al mateix temps, s'ha dotat d'una gran flexibilitat les transferències de crèdits dins d'un mateix programa.

Un aspecte que també resulta rellevant és la classificació dels objectius operatius segons el seu destinatari, tot adoptant la triple visió de ciutadà (eficàcia socioeconòmica), usuari (qualitat del servei) i contribuent (eficiència en la gestió), que contribueix a focalitzar els objectius en l'òptica de l'interès del ciutadà.

La reforma ha adoptat un allargament del procés pressupostari amb l'objectiu de permetre examinar les qüestions més estructurals i reforçar la dimensió col·legiada de les decisions pressupostàries.

Xile

L'experiència xilena en matèria del pressupost orientat a resultats destaca per la seva capacitat d'innovació quant als instruments utilitzats i al caràcter avançat dels seus plantejaments en una reforma que tot just es va iniciar a meitats dels anys noranta i en un context geogràfic allunyat del principal nucli de les reformes en aquest àmbit.

La planificació estratègica no està institucionalitzada a mitjà i llarg termini; l'accent es posa en el pressupost anual en el qual es concreten els objectius que es volen assolir, els productes i els serveis oferts, i els indicadors que n'han de mesurar la consecució. Així mateix, com a mecanisme de rendició de comptes, s'elabora un balanç de gestió integral en què es fa una valoració dels objectius assolits i dels condicionants interns i externs que han pogut afectar-ne la

gestió. També s'ha creat un potent instrumental d'avaluació externa amb l'objectiu que serveixi per millorar la gestió pública i la mateixa assignació de recursos per a futurs exercicis. Es distingeix entre l'avaluació dels programes, l'avaluació més aprofundida que anomenen *avaluació d'impacte* i, finalment, l'avaluació institucional, on és la mateixa unitat la que és objecte d'una anàlisi detallada.

També destaca el que és conegut com a *Programa de mejora de la gestión*. Per mitjà d'aquests programes, s'estableixen unes etapes de millora de la qualitat en la gestió de cada unitat, a les quals també es vinculen les retribucions del personal. La voluntat és que aquest instrument permeti una millora continuada de la gestió. Un altre instrument per instar a la millora en la gestió és el *Fondo concursable*: es tracta d'un fons competitiu de recursos per als quals competeixen les diverses unitats.

4.2.2. Lliçons de l'experiència de l'Administració general de l'Estat⁴⁴

L'any 1978, l'AGE va dictar l'ordre de confeccionar per programes els pressupostos per al 1979 com a prova pilot en diversos ministeris. Per a l'exercici 1982, ho va generalitzar i, finalment, en l'exercici 1984 es van aprovar els primers pressupostos realment elaborats amb la tècnica de programes. Posteriorment, l'any 1989, es va desenvolupar un sistema de seguiment selectiu dels objectius programats.

A Sánchez (1985) s'observen quines eren les grans esperances posades en els inicis del procés, mentre que Zapico (1989) i posteriorment el mateix Sánchez (2005) fan una extensa valoració crítica dels progressos efectius de la implantació de les tècniques de pressupost racional a l'AGE. Un cop transcorreguts prop de 30 anys des de l'inici del procés, la valoració és força decebedora. Sánchez conclou que, malgrat la llarga experiència, això no ha servit per consolidar en l'AGE formes pressupostàries d'eficiència. Atribueix el fracàs al fet que l'impuls de la iniciativa era unilateral del Ministeri d'Economia i Hisenda (MEH) –sense que hi hagués un compromís del conjunt de l'AGE–, a la manca d'un sistema d'incentius i a diversos aspectes tècnics vinculats amb la definició de programes que no distingien entre programes finalistes i programes de caràcter instrumental. També hi haurien influït factors conjunturals, com la tensió sobre la hisenda pública derivada de la necessitat de reduir el dèficit, cosa que hauria relaxat la demanda de tècniques sofisticades d'assignació de recursos, atès que en un marc restrictiu s'identifiquen més clarament les prioritats de despesa. Finalment, també atribueix una part de responsabilitat a la manca d'una autèntica programació a mitjà termini que permetés evitar les rutines assignatives del pressupost anual.

Amb l'aprovació de la Llei general pressupostària del 2003, l'AGE ha volgut donar un impuls renovat al pressupost orientat a resultats. Entre les mesures que destaquen en aquest sentit, hi ha l'aprofundiment en el pressupost pluriennal, l'establiment de l'obligació que tenen els ens

⁴⁴ Es pot trobar una bona ressenya del procés pressupostari de l'Administració general de l'Estat, on es descriu també la seva evolució en els darrers anys i se'n fa un cert balanç, a Zapico (2003).

integrants del sector públic administratiu estatal de formular objectius que han de complir en la seva àrea d'actuació i l'obligació d'elaborar un balanç de resultats i un informe de gestió dels objectius que s'incorporen als comptes anuals, de forma que per primera vegada els comptes retuts al Tribunal de Comptes recolliran informació sobre el compliment dels objectius dels programes. Finalment, es regula un procediment d'avaluació de les polítiques públiques que encara està pendent de desenvolupar-se.

Un dels aspectes en què es diferencia el sistema pressupostari de l'AGE i el de l'Administració de la Generalitat és en l'àmbit organitzatiu. En el cas de l'AGE hi ha diversos òrgans en el si dels departaments ministerials creats específicament amb la finalitat de coordinar els treballs d'elaboració i avaluació del pressupost. Concretament, d'ençà de l'any 1979,⁴⁵ a tots els ministeris hi ha una oficina pressupostària que exerceix, entre d'altres i sota la dependència del subsecretari, les funcions d'elaborar l'avantprojecte de pressupost del ministeri, coordinar l'elaboració del pressupost dels ens que en depenen, informar dels projectes de disposicions amb repercussió en la despesa pública i fer el seguiment i l'avaluació dels programes de despesa.

Així mateix, en cada departament ministerial també hi ha una comissió pressupostària en què participen tots els centres directius, els organismes autònoms i altres ens dependents, i a la qual, sota la presidència del subsecretari, li correspon aprovar l'avantprojecte de pressupost, formular criteris de prioritats, revisar els programes de despesa i seguir-ne l'execució.

A escala interministerial també hi ha la Comissió de Polítiques de Despesa (CPD),⁴⁶ presidida pel ministre d'Economia i Hisenda i formada pels titulars dels departaments ministerials, que té com a missió establir els criteris globals de pressupost, mitjançant la determinació de les prioritats de despesa que cal fer, tant en l'exercici corresponent com en el marc pluriennal de l'escenari pressupostari, i la formulació de les directrius d'ingressos que cal obtenir. Té, per tant, la missió de proposar l'assignació de les dotacions entre les diverses polítiques de despesa.

I, finalment, hi ha les comissions d'anàlisi de programes (CAP), presidides pel secretari d'Estat d'Hisenda i Pressupostos i coordinades pel secretari general de Pressupostos i Despeses, i de les quals n'hi ha com a mínim una en cada departament ministerial. Aquestes comissions tenen el triple objecte d'analitzar els programes de despesa i garantir que els seus objectius estiguin d'acord amb els criteris de prioritats fixats per la CPD, estudiar-ne el cost i l'avaluació de compliment de l'exercici anterior i, finalment, garantir la coherència de la dotació amb els recursos fixats per l'escenari pressupostari pluriennal. Es pot trobar un resum del procés d'elaboració i negociació pressupostària en el si de l'AGE, amb la descripció del paper corresponent de cadascun d'aquests òrgans, a Zapico (2003).

⁴⁵ Reial decret 2855/1979, de 21 de desembre, pel qual es creen les oficines i les comissions pressupostàries (BOE de 28/12/1979).

⁴⁶ Aquesta comissió es regula a l'article 36 de la Llei general pressupostària 47/2003, de 26 de novembre, si bé en anys anteriors les ordres anuals d'elaboració del pressupost ja la contemplaven.

El mateix autor (Zapico 2005) fa una revisió crítica del funcionament d'aquestes CAP. Malgrat que considera molt interessant el paper que poden tenir aquestes comissions en el bon disseny i funcionament del procés pressupostari com a eina d'integració del pressupost i els resultats de l'avaluació, actualment aquest rol està limitat per diverses raons que tenen a veure tant amb aspectes organitzatius –poca freqüència de les reunions, calendari atapeït i durada escassa de les reunions, manca de formalització de la seva operativa, caràcter exclusivament bilateral malgrat la participació de múltiples ens en diversos programes–, com de contingut –limitacions dels sistemes d'informació i comunicació, limitacions en l'abast analític de les comissions, èmfasi insuficient en els aspectes estratègics, manca de presència dels ens del sector públic empresarial. L'autor conclou donant un seguit de propostes per millorar el paper de les CAP en l'assignació eficient de recursos.

Finalment, en el repàs de l'experiència de l'AGE convé destacar, com a expressió d'un impuls renovat al desenvolupament de l'avaluació, la creació recent de l'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis, que té per objecte, entre altres, la millora dels serveis públics i el coneixement dels efectes en la societat de les polítiques públiques, a més de promoure una major racionalitat de la despesa pública i l'optimització en l'ús dels recursos i l'augment de la rendició de comptes als ciutadans.

D'aquest panorama de la llarga experiència de l'AGE en l'aplicació del pressupost orientat a resultats, en destaca sobretot la constatació de la gran dificultat per implementar aquestes estratègies pel que fa a la recerca de l'eficiència i l'eficàcia del sector públic en les administracions públiques, basades en una organització centralitzada i jerarquitzada, amb ens dotats d'una escassa autonomia operativa i poca tradició en la rendició de comptes, característiques que en bona part comparteix l'Administració de la Generalitat. En organitzacions d'aquesta mena, encara resulta més difícil tirar endavant reformes que persegueixen la implantació de sistemes d'informació i avaluació més o menys sofisticats, atès que les seves estructures organitzatives no disposen de mecanismes d'incentius adequats per garantir un funcionament eficient. Cal comptar amb un fort interès polític en l'exigència de responsabilitats de gestió, i amb la introducció d'altres reformes que impedeixin que l'aplicació d'aquests instruments s'acabi convertint en una rutina burocràtica en gran part estèril per millorar la gestió pública. Cal tenir molt present que sense canvis en l'organització i en el sistema d'incentius, tant institucionals com dels dirigents i dels empleats públics, el veritable progrés envers el pressupost de l'eficiència troba moltes dificultats.

Amb tot, sembla que l'experiència de l'AGE evidencia que aspectes com una major formalització del procés pressupostari a escala organitzativa, concretada en l'existència de diverses comissions tant bilaterals com multilaterals, així com els òrgans creats en el si de cada departament ministerial, poden contribuir a millorar el procés pressupostari i a dotar-lo d'institucionalització i continuïtat.

5. Propostes de millora que es poden introduir per tal de progressar en la implantació d'un pressupost orientat a resultats

En els apartats anteriors d'aquest document s'ha efectuat una valoració dels avenços assolits en la implantació d'un pressupost orientat a resultats en el sector públic de la Generalitat de Catalunya. Així mateix, s'han posat de manifest algunes limitacions o problemes que, en ocasions, dificulten aquest procés, alhora que s'ha fet un repàs de les aportacions dels estudiosos d'aquesta mena de transformacions i d'alguns aspectes de les experiències en l'aplicació d'aquesta metodologia de treball en diversos països. A partir de tots aquests elements, en aquest apartat es passa revista a alguns aspectes en els quals caldria aprofundir dins de la reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya, per tal de progressar en la seva implantació. Les línies de millora es presenten agrupades de forma similar a l'ordre utilitzat en la valoració de la reforma, però, al mateix temps, mantenen una numeració correlativa.

Cal tenir present que, en moltes ocasions, aspectes que es formulen en les propostes següents haurien de ser objecte d'un estudi aprofundit per tal de poder prendre una decisió sobre la bondat d'implementar-les, en especial en allò que fa referència a aspectes organitzatius, per tal de valorar-ne totes les implicacions, ja que l'òptica d'aquesta anàlisi ha estat exclusivament la de la implantació del pressupost orientat a resultats.

5.1. En l'àmbit de la planificació estratègica i l'horitzó a mitjà termini

1. Malgrat l'existència del Pla de govern i dels plans departamentals, cal que els diversos departaments aprofundeixin més en la planificació estratègica. No sempre la planificació existent respon a un diagnòstic veritable de l'àmbit d'actuació –com evidencia el fet que aquest és un dels apartats de les memòries de programa que l'avaluació de disseny indica que ha de millorar més. En ocasions, tampoc no hi ha un plantejament estratègic real que guii el procés per aconseguir progressar en els objectius. Per tant, cal impulsar la capacitat d'anàlisi i diagnòstic en el si dels departaments, així com la capacitat de planificació i programació. En molts casos, possiblement això també requereixi un esforç per millorar els sistemes d'informació.
2. Un altre aspecte que cal valorar a mitjà termini seria la possibilitat de formalitzar més aquest procés tant des del punt de vista de convertir-lo en un mandat normatiu, igual que es fa en alguns països, com per la possibilitat d'encarregar de forma sistemàtica i continuada, a unes unitats específiques dins de cada departament, la funció de coordinar la planificació estratègica.
3. D'altra banda, cal crear fórmules que permetin una major integració de la planificació estratègica tant des del punt de vista intern de les agrupacions departamentals –del

departament amb els diversos ens dependents– com des de l'àmbit interdepartamental per tal de garantir la coherència dels diversos plans de treball i al mateix temps assegurar que es capturen les possibles sinergies positives i s'eviten les negatives.

4. Tot i que, de fet, correspongui a la fase d'elaboració pressupostària, des de l'òptica de la planificació estratègica, convé ressaltar la importància de disposar d'escenaris pressupostaris a mitjà termini que representin un marc financer que permeti reordenar les prioritats de despesa i, a la vegada, una garantia de disponibilitat de recursos per als centres gestors, com es fa en altres països (per exemple, el Regne Unit). Caldria continuar els progressos en el pressupost a mitjà termini per tal d'aconseguir que, efectivament, es compleixi aquesta doble funció.

5.2. En el procés d'elaboració del pressupost

5. Caldria reforçar el procés de presa de decisió sobre els objectius anuals per a cada departament o entitat en els programes pressupostaris en què participa. Actualment, aquest procés sovint el fa, de forma individualitzada, cada unitat o òrgan que participa en els programes pressupostaris respectius, sense que hi hagi garantia que s'integri en cadascun dels departaments gestors. En aquest sentit, una possibilitat seria elaborar un pla anual de gestió que especificués els objectius operatius que es volen assolir en el marc del pla estratègic sotmès a l'aprovació dels equips directius departamentals. Aquest procés suposaria un avenç en la presa de consciència col·lectiva dels resultats que es volen assolir i, possiblement, permetria una major integració de les formulacions per part dels diversos agents que hi participen i contribuiria crear una cultura que posés l'accent en els resultats. Caldria trobar la forma d'incloure aquest procediment en la dinàmica de l'elaboració del pressupost.
6. Pel que fa als indicadors, cal anar progressant en la reducció del nombre d'indicadors de forma que sigui més fàcil centrar-se en les prioritats. Això no necessàriament s'ha d'aconseguir només per mitjà d'una reducció del nombre sinó que també hi pot contribuir el fet d'establir-hi una jerarquia que distingeixi entre els indicadors de gestió, que són rellevants per al gestor, i els que són rellevants per als ciutadans. Per això, pot ser interessant la triple classificació dels indicadors que es fa a França i en la qual els seleccionen i classifiquen segons l'interès que tenen per als ciutadans en la seva triple dimensió d'usuaris, contribuents i ciutadans. En qualsevol cas, la integració de les propostes a escala departamental que se suggereix en la recomanació 5 podria contribuir a distingir la jerarquia dels indicadors de cada departament.
7. En la valoració s'ha posat de manifest com, en part, la proliferació d'objectius i indicadors està associada al sistema d'elaboració del pressupost, que es plasma en una memòria de cada programa-centre gestor (servei o entitat), per tal de posar en relleu les responsabilitats respectives. Davant de la dicotomia de prioritització del programa o de l'organització

administrativa, ens inclinem per la primera per tal de garantir una visió omnicomprensiva que hauria de permetre definir uns indicadors únics rellevants per a cada programa; però, al mateix temps, per tal d'evitar la difusió de responsabilitats, caldria estudiar altres possibilitats, com el fet d'establir una jerarquia de responsabilitats dels programes com es fa a França, on la responsabilitat recau en persones físiques. D'altra banda, i amb un abast que depassa el de la simple visió pressupostària, caldria replantejar-se fins a quin punt el model organitzatiu requereix, a més dels quinze departaments en què s'organitza la Generalitat, un total de gairebé dues-centes quaranta entitats per executar les polítiques públiques, cosa que en dificulta, naturalment, la coordinació.

8. Cal desenvolupar un procés d'aprenentatge a l'hora que els responsables de les polítiques estableixin fites, per tal que es formulin amb rigor i siguin capaces de constituir un estímul a la gestió. En primer lloc, això requereix un sistema d'informació que permeti la disponibilitat de la informació rellevant en terminis de temps breus. A més, cal que els centres gestors portin a terme una tasca d'aprofundiment en la relació entre *inputs* i *outputs*, i entre aquests dos i els *outcomes*, que no sempre resulta fàcil. Tanmateix, sense aquest procés de formulació molt racional, l'exigència de responsabilitats queda normalment en simples justificacions i explicacions de l'execució pressupostària. S'ha d'instar els centres gestors i ajudar-los a construir un sistema de *benchmarking* amb indicadors de les seves àrees o àmbits d'actuació respectius i els d'altres administracions capdavanteres en rendiment. A més de contribuir a millorar els processos de fitació d'objectius, això ha de permetre aprofundir en l'anàlisi de les diferències dels processos productius respectius i de les causes que expliquen el diferencial d'impacte, per tal d'aconseguir introduir els canvis que permetin un augment continuat del rendiment.
9. Per tal que es pugui parlar pròpiament de pressupost orientat a resultats, cal que l'elaboració d'aquestes fites es faci en paral·lel amb la formulació de les propostes d'assignació de recursos per tal que siguin rellevants en el procés de negociació pressupostària. Sovint passa que s'acaba disposant d'aquesta informació quan la dotació pressupostària ja està definida. La brevetat del procés de negociació pressupostària contribueix a fer que això succeeixi d'aquesta manera. Cal, en línia amb la recomanació 5, que els departaments desenvolupin la seva capacitat d'elaborar propostes d'actuació en termes dels productes i els *outcomes* que volen assolir, de manera que s'enriqueixi el procés d'assignació de recursos i el mateix procés de negociació pressupostària.
10. Al llarg del text s'ha fet referència, més d'una vegada, a les dificultats per mesurar l'actuació pública. En aquest sentit, la comparativa internacional ensenya que només l'experiència pròpia en la selecció i la millora dels indicadors permet progressar. Per tant, és molt important que els departaments, amb el recolzament de la unitat central de pressupostos i de les altres unitats/entitats d'avaluació de resultats, facin una revisió continuada dels indicadors que utilitzen, per garantir tant que responen als objectius que

proposa el programa i a l'interès dels polítics i els ciutadans, com que són sensibles a les dotacions pressupostàries assignades.

11. En aquesta mateixa línia, cal continuar avaluant el disseny dels programes i fent-ne partícips els departaments i els centres gestors per tal de garantir que el procés de millora no s'estanca ni retrocedeix.
12. Pel que fa als aspectes organitzatius, entenem que la reforma pressupostària requereix un canvi organitzatiu a escala departamental. Creiem que resulta necessari crear una unitat en el si de cada departament amb l'objecte de garantir la coordinació del procés pressupostari en el conjunt de cada agrupació departamental, i la integració de la visió pressupostària i la visió dels objectius que es volen assolir, així com dotar de continuïtat el conjunt del procés (elaboració, execució, control, avaluació). Al mateix temps, potser no és imprescindible crear cap estructura addicional, però caldria formalitzar una mica més els mecanismes de negociació i aprovació de l'avantprojecte de pressupost de cada departament i de les seves entitats dependents, així com els de coneixement del seguiment i l'avaluació dels programes per part dels equips directius departamentals.
13. Pel que fa a la dicotomia de mètodes *bottom-up* o *top-down* per a l'elaboració del pressupost, sembla que l'existència de regles fiscals com les que deriven de la legislació d'estabilitat pressupostària i l'interès per potenciar el pressupost a mitjà termini porten a un reforçament del plantejament *top-down*; tanmateix, ha de ser compatible amb el fet que els departaments puguin plantejar obertament les seves propostes d'assignació de recursos en el procés de negociació.
14. Pel que fa al procés de negociació pressupostària, potser en el cas de la Generalitat caldria reforçar els mecanismes multilaterals de negociació. Malgrat el caràcter competitiu evident dels processos d'assignació de recursos, hi ha el reconeixement que, d'aquesta manera, es contribueix a dotar la negociació pressupostària d'un major caràcter cooperatiu i a posar en relleu les sinergies interdepartamentals. Tot i que no és imprescindible dotar-se d'una estructura organitzativa específica amb aquesta finalitat i que es poden utilitzar els òrgans existents, sembla que les experiències d'altres països posen de manifest que crear estructures específiques pot contribuir al propòsit que es persegueix.
15. En el marc de la negociació pressupostària, valdria la pena estudiar la possibilitat d'introduir algun instrument que incentivi l'elaboració de propostes per a l'assignació marginal de recursos de forma similar a com es fa, per mitjà del fons competitiu, en l'experiència xilena, en la qual els diversos departaments competeixen en la presentació d'iniciatives per a la distribució d'una suma determinada de fons. Es tracta d'un mitjà addicional per contribuir al canvi cultural de l'organització cap al rendiment.

16. Per poder efectuar els processos d'assignació i negociació pressupostària amb rigor, sembla necessari disposar d'un calendari d'elaboració del pressupost més ampli del que s'ha utilitzat fins a l'actualitat. Tanmateix, convindria que estigués molt pautat, ja que el simple allargament del període no millora el producte *per se*, si no s'aprofita per aprofundir en el procés mateix. A més, cal incorporar en aquest marc les limitacions temporals que deriven del calendari d'elaboració dels pressupostos de l'Estat.
17. Tant els estudiosos d'aquest àmbit com les diverses experiències analitzades, han posat en relleu la importància que té, en qualsevol procés d'implantació d'un pressupost orientat a resultats, el desenvolupament dels sistemes d'informació. En primer lloc, cal destacar la necessitat imperiosa de disposar d'una comptabilitat analítica. Malgrat els esforços fets fins ara en l'àmbit de la Generalitat, és evident que hi ha un retard considerable en la seva implantació. Caldria dedicar-hi una atenció especial en els propers anys si es vol progressar efectivament en l'eficiència de l'assignació de recursos.
18. D'altra banda, els sistemes d'informació també han de facilitar la recopilació de la informació sobre els productes obtinguts per l'actuació pública. En aquest camp també hi ha terreny per millorar, tot i que el desplegament previst a curt termini de noves eines informàtiques pot contribuir-hi molt.
19. Pel que fa a on posar l'accent en relació amb els objectius, en els productes (*outputs*) o en els impactes (*outcomes*), creiem que, d'acord amb la doctrina existent i amb les experiències d'altres països, és convenient adoptar un plantejament pràctic d'evolució progressiva del sistema a la mesura de l'aprenentatge de l'organització. En una primera fase, sembla més fàcil centrar-se a millorar l'eficiència i progressar després en la millora de l'eficàcia. Naturalment, no s'ha d'actuar de forma mecanicista i, d'altra banda, una organització de les dimensions de la Generalitat pot presentar centres gestors amb perspectives i nivells de progrés ben diferents.
20. Des d'un punt de vista instrumental, val la pena disposar de totes les eines que poden ser útils i contribuir a focalitzar l'actuació pública en els resultats. Des d'aquest punt de vista, caldria valorar la possibilitat d'impulsar mecanismes per fomentar la millora de la qualitat en el si de les diverses organitzacions del sector públic de la Generalitat, en especial en les unitats que presten serveis finals als ciutadans. L'experiència ha demostrat que es poden assolir guanys importants en eficiència i eficàcia per aquest camí, en el qual potser no s'ha treballat prou dins l'organització de la Generalitat. En una línia similar, podria contribuir-hi l'establiment de cartes de serveis.
21. Caldria estendre l'ús de l'avaluació *ex ante* de les grans actuacions públiques. Encara no és freqüent a la nostra Administració l'ús de tècniques d'avaluació amb caràcter previ a l'adopció d'acords per emprendre projectes públics, llevat d'alguns àmbits molt específics.

Sovint, quan s'han utilitzat ha estat perquè es tractava de projectes amb cofinançament de la UE. Com que els recursos europeus tendiran a disminuir en els propers anys, això encara pot afeblir més l'ús d'aquesta mena d'instruments. Caldria donar-los, doncs, un impuls, i dotar-se d'equips de professionals formats en aquestes tècniques.

22. Un dels aspectes més rellevants en el canvi d'una administració pública que es proposa centrar-se en el rendiment és intervenir en els incentius dels ens i de les persones que integren la seva organització. En aquest àmbit és on les experiències d'aplicació de les reformes organitzatives entre països mostren més diferències. D'altra banda, és un vessant on la decisió política és molt rellevant, en la mesura que hi ha uns equilibris complicats entre organització, regles democràtiques i equitat. Tanmateix, resulta evident que, si no s'aconsegueix intervenir en els incentius dels agents que regeixen els processos d'elaboració i gestió de les polítiques públiques, difícilment es podrà evitar que la reforma sigui objecte d'una assimilació burocràtica i acabi sense tenir incidència efectiva en els resultats de l'organització. En aquest sentit, la Generalitat ha posat en marxa diverses iniciatives (contractes-programa, retribució variable de personal d'alta direcció, etc.) que cal estendre i ampliar, com per exemple la possibilitat de tenir un cert grau de disponibilitat de part dels estalvis que aconseguixin els centres gestors i una major vinculació del rendiment personal i les retribucions dels empleats públics. En aquest àmbit, convindria dedicar una atenció especial a les iniciatives d'èxit que hagin dut a terme altres administracions, en especial de tradició continental.

5.3. En la gestió i l'execució pressupostàries

23. En l'àmbit de la gestió pressupostària, un tema que permetria un progrés en la racionalització del conjunt del procés pressupostari seria la gestió integral per projectes, de manera que, més que les aplicacions pressupostàries que financen un projecte, en la gestió predominés la visió de conjunt de projecte pressupostari, com a unitat mínima d'actuació que té sentit en si mateixa i, per tant, que és rellevant a l'hora de prendre decisions sobre la seva posada en marxa i la seva prioritització relativa. A la vegada, des d'aquesta òptica, el seguiment d'un programa pressupostari constitueix l'eina per al seguiment del conjunt de projectes que l'integren. Aquesta òptica individualitzada de les actuacions es preveu que es pugui posar en marxa aviat, en la mesura que es desenvolupi l'aplicatiu informàtic que l'ha de suportar.

5.4. En l'àmbit de l'avaluació de resultats

24. El control de gestió de la nostra Administració tradicionalment s'ha centrat en els *inputs*. Sovint, els canvis organitzatius s'han argumentat en termes de superar les limitacions burocràtiques d'aquests controls per tal de fer una gestió dinàmica. Caldria avançar en la línia de fer compatible un control d'*inputs* menys exhaustiu i, en canvi, destinar els recursos que aquesta menor dedicació alliberés, a atendre millor el control dels productes

obtinguts de l'actuació pública i a valorar-ne l'impacte social i, per tant, a analitzar l'eficiència i l'eficàcia del sector públic.

25. Cal institucionalitzar el procediment pel qual les unitats responsables de l'execució dels programes reten comptes de la seva actuació, com ocorre en la gran majoria de països. El procediment que calgui seguir estarà condicionat per l'opció que s'hagi adoptat en relació amb l'assignació de responsabilitats del programa, en els termes del punt 7 anterior. Tanmateix, sembla raonable que hi acabi havent, com a mínim, un informe per programa i agrupació departamental. En aquest informe, els responsables han de valorar el progrés en l'assoliment dels objectius proposats i la relació que guarden amb els recursos assignats al programa. L'exigència d'un informe d'aquesta naturalesa, dotat d'un cert grau de formalitat –aprovació per part de l'equip directiu del departament–, seria un complement perfecte de l'elaboració del pla anual de gestió, ajudaria a crear una cultura orientada als resultats i possiblement contribuiria a una visió integrada de la missió encomanada a cada departament. D'altra banda, caldria que se n'efectués una difusió pública per completar l'objectiu de transparència.

26. Naturalment, a més de l'autovaloració de la mateixa unitat responsable, cal que hi hagi una avaluació externa per part d'alguna unitat especialitzada. Aquesta funció és indispensable per garantir tant l'objectivitat com l'aprofundiment en l'anàlisi de la causalitat existent entre els recursos assignats, els productes obtinguts i els impactes socials assolits, que ha de permetre millorar el disseny de les polítiques i la prioritització mateixa en l'assignació dels recursos. Ara bé, tot i que aquesta fase és la darrera en el procés d'implementació d'una reforma pressupostària, ja és hora d'iniciar-ne el desplegament. Amb aquest propòsit, els estudiosos han posat de manifest la importància de diversos requisits: entre altres, fer una divisió clara de responsabilitats entre les unitats responsables i garantir la coordinació adequada amb els processos d'elaboració pressupostària per tal que els resultats de l'avaluació hi siguin tinguts en compte. En vista de la situació actual, caldria millorar la divisió de responsabilitats entre la DGP, la Intervenció General i la Sindicatura de Comptes. A la vegada, caldria formar equips de personal tècnic especialitzats en aquesta funció, possiblement en col·laboració amb les universitats.

5.5. En relació amb la implementació del canvi mateix

27. En altres apartats s'ha afirmat la necessitat que la implementació d'una reforma d'aquestes característiques constitueixi un procediment gradualista, que atengui a les dificultats específiques de cada organització, a la cultura que hi és dominant. A la vegada, cal que sigui selectiu: que atengui als àmbits on els progressos poden ser més ràpids i que permeti velocitats diverses d'acord amb el diferent nivell d'experiència dels centres gestors en els diversos aspectes de la reforma. En aquest sentit, pot ser molt útil utilitzar procediments pautats –com es fa a Xile i al Regne Unit– que permetin que cada unitat trobi la seva escala

de progrés pròpia. Es tracta d'evitar que la reforma quedi diluïda en els procediments burocràtics de l'Administració i garantir que no hi hagi retrocés.

28. Finalment, convé sempre tenir present que una reforma d'aquestes característiques comporta un canvi cultural molt notable i, per aquesta raó, convé mantenir oberts, de forma contínua, un seguit de canals que hi contribueixin, tant en termes de formació específica del personal en l'àmbit pressupostari, en especial del que podríem denominar *quadres mitjans*, com en l'ús d'altres instruments que contribueixen a crear una cultura corporativa. També es considera molt important implicar-hi els equips directius dels departaments, raó per la qual en diversos dels punts anteriors s'ha destacat la necessitat de formalitzar alguns processos de les diverses etapes vinculades a la gestió pressupostària.

El procés d'implantació d'una reforma orientada a la introducció del control i l'avaluació de resultats ha de ser un procés experimental que serveixi per anar dissenyant, de manera adaptativa, un model propi, però amb una atenció sostinguda, ja que és del tot indispensable per a l'èxit. De fet, Shick (2003) compara aquest procés amb el de qui es vol aprimar: mantenir el focus d'atenció en el rendiment té molt a veure amb fer dieta; s'ha de ser obsessiu per "mantenir la línia". En un món globalitzat com el nostre, la millora de la productivitat del sector públic és imprescindible per tal que la nostra societat pugui competir-hi amb èxit.

Bibliografia

Baños, J. “La presupostació orientada a resultats: experiència comparada i possibles lliçons per a Catalunya”. Col. “Papers de treball”, 8, Departament d’Economia i Finances, 2007.

Barberan, R. “El margen de maniobra presupuestario de las Comunidades Autónomas. Método de análisis y aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón”. *Ekonomiaz*, 60, 2005.

Blöndal, J., Kraan, D. i Ruffner, M. “La budgétisation aux États-Unis”. *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, volum 3, 2, OCDE, 2003.

Caamaño, J. “Las recientes reformas presupuestarias del Reino Unido y Francia: una comparación en torno a ocho ejes”. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, Instituto de Estudios Fiscales, 2007.

Currístine, T. “Government performance: lessons and challenges”. *OECD Journal of budgeting*, volum 5, 1, OCDE, 2005.

Diamond, J. “From program to performance budgeting. The challenge for emerging market economies”. IMF Working paper 03/169, Fons Monetari Internacional, 2005.

Diamond, J. “Establishing a performance management framework for government”. *Presupuesto y Gasto Público*, 40, Instituto de Estudios Fiscales, 2005.

Gamazo, J.C. *et al.* “Incidencia del vigente sistema de financiación autonómica en el nivel de discrecionalidad presupuestaria de Castilla y León” (presentat en la XXIX Reunión de Estudios Regionales a Santander, novembre del 2004), 2003.

Joyce, P. G. *Linking performance and budgeting: Opportunities in the Federal budget process*. IBM Center for the Business of Government, 2003.

Maluquer, S. i Tarrach, A. “Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La Reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya”. *Presupuesto y Gasto Público*, 43, Instituto de Estudios Fiscales, 2006.

Maluquer, S. i Tarrach, A. “Nuevas tendencias en la gestión presupuestaria: La experiencia reciente de modernización presupuestaria de la Generalitat de Catalunya”. *Presupuesto y Gasto Público*, 51, Instituto de Estudios Fiscales, 2008.

Mayne, J. i Zapico, E. *Seguimiento de resultados de la gestión en el sector público: Perspectiva desde la experiencia internacional* (capítol IX: “Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados en el sector público”). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2000.

Onrubia, J. “Exigencias organizativas para una gestión pública eficiente”. *Economistas*, 105, 2005.

République Française, *Liste des missions, programmes, objectifs et indicateurs du PLF 2008*, 2007.

Sánchez, J. “¿Por fin un presupuesto por programas?” *Papeles de Economía Española*, 23, FUNCAS, 1985.

Sánchez, J. “El presupuesto por programas en España”. *Economistas*, 2005.

Shick, A. “El estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora pero cuya implementación aún está pendiente”, 2003.

Zapico, E. *La modernización simbólica del presupuesto público. Análisis de la reforma presupuestaria del gobierno socialista*. Instituto Vasco de Administración Pública, 1989.

Zapico, E. “Presupuesto por programas versus incrementalismo presupuestario. ¿Un falso dilema?” *Papeles de Economía Española*, 69, FUNCAS, 1996.

Zapico, E. “Disciplina en las negociaciones presupuestarias: modelos de presupuestación y control estratégico del gasto público”. *Presupuesto y Gasto Público*, 27, Instituto de Estudios Fiscales, 2001.

Zapico, E. “Reformas en la gestión del gasto público en la OCDE: sugerencias para una nueva Ley General Presupuestaria”. *Presupuesto y Gasto Público*, 30, Instituto de Estudios Fiscales, 2002.

Zapico, E. “Budget orienté vers les résultats en Espagne: enseignements tirés après deux décennies de réforme”. OCDE, 2003.

Zapico, E. “Comisiones de análisis de programas y asignación eficiente del gasto público”. *Economistas*, 2005.

