

Cómo reflejar la cohesión social en el presupuesto público*

Carlos Tamarit**

EXAMINA LOS CONCEPTOS DE COHESIÓN SOCIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE ASÍ COMO SU OPERACIONALIZACIÓN PARA INCORPORARLOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO PÚBLICO, ENFATIZANDO CUATRO ÁREAS DE TRABAJO: PRESUPUESTO, CONTROL, CONTABILIDAD Y RECURSOS HUMANOS.

PALABRAS CLAVES: COHESIÓN SOCIAL / PRESUPUESTO PÚBLICO / DESARROLLO SOSTENIBLE / PRESUPUESTO / CONTABILIDAD / RECURSOS HUMANOS

Introducción

Antes de empezar me gustaría realizar una acotación. Ustedes son expertos en presupuestos (en su mayoría, técnicos) y políticos responsables de las decisiones presupuestarias. Tienen un alto grado de responsabilidad, aunque a veces no sean conscientes de ello. Siempre que he asistido a seminarios con

expertos en temas presupuestarios, en los que se debate la política a seguir para mejorar nuestras Haciendas Públicas, la conversación deriva en un constante goteo de “tirar balones fuera”. Argumentamos que no somos los responsables de la situación (o al menos no lo es el área presupuestaria) y reclamamos mejoras en el resto de la Administración Pública (especialmente en el nivel político), para asegurar que será a partir de entonces cuando nosotros podamos comenzar a trabajar. Y de hecho, la mitad de las cosas que he oído en este seminario han ido por ese camino.

Tenemos que evitar caer en ese error. El área presupuestaria tiene la responsabilidad de gestionar eficientemente los fondos de los que dispone, realizando una planificación basada en los principios de eficacia y eficiencia, poniendo a disposición

* Conferencia dictada en el “Encuentro sobre Policy Maker: Identificando Estrategias para la Cohesión Social”, en el marco del Programa EUROsociAL/Fiscalidad, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt en Heredia, Costa Rica, del 17 al 21 de julio del 2006.

** Jefe de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda en España.

Recibido: 12 de marzo del 2007.

Aceptado: 30 de abril del 2007.

de los dirigentes del país toda la información disponible, así como las posibles actuaciones. Indiferentemente de que, por ejemplo, el área tributaria sea gestionada correctamente, o si el político está tomando las decisiones correctas en la recaudación o designación de los gastos, el gestor ha de intentar realizar un trabajo al límite de la perfección, desarrollando herramientas y procedimientos transparentes debidamente depurados.

El papel desarrollado en el nivel político es siempre atacado y vapuleado. Lo cierto es que si uno intenta ponerse en su lugar a la hora de tomar una decisión, y ese ejercicio se realiza con la mayor franqueza posible, es cuando hay que asumir que las circunstancias mandan: la teoría es fácil (solo hay que elegir el mejor modelo a priori), pero la realidad es terca y retorcida. Lo cierto es que somos nosotros, los técnicos, quienes a menudo comenzamos fallando. Un dirigente que no cuenta con suficientes técnicos que le asesoren o incluso le convenzan (porque nuestra función, estimados colegas, también es convencer al político), es un dirigente sin criterio. Un político tiene innumerables tareas, y solo una de ellas, aunque no lo creamos, es despachar con nosotros. Ese momento suele ser corto e incómodo, lleno de interrupciones y presiones, pero es clave. Previamente los técnicos tenemos que haber desarrollado, todas las variables y herramientas, utilizando conocimientos y experiencias. Pero, ¡ahí señores! La decisión que se

tomará no siempre podrá ser la que la evidencia técnica nos indica. El dirigente, entre todas esas tareas que he mencionado antes, tiene una durísima... convencer al electorado, a sus compañeros de partido político, en cientos de reuniones donde le atacarán por todos los frentes, representar y pelear ante instituciones por sus decisiones, etc.

Nuestra función, entre otras, es asesorar al político. Dejemos pues de criticar a los políticos y gobiernos, y pongámonos a trabajar en lo que la sociedad espera de nosotros. Nuestra función hemos de desarrollarla con la mayor eficiencia posible.

Cohesión social

Para comenzar, les voy a pedir que partamos de un escenario idílico. Supongamos que vivimos en Ricolandia, donde tenemos a nuestra disposición todo el presupuesto que queramos tener, es decir, que no hay techo presupuestario. Además, rizando el rizo, suponemos que el dirigente político va a obedecer a pies juntillas nuestras instrucciones.

Vamos con las definiciones: ¿Qué buscamos cuando hablamos de cohesión social?, ¿de qué estamos realmente hablando? ...hablamos de desigualdades, de pobreza, de exclusión social,

de solidaridad, de promoción social ...¡son tantas las características necesarias pero no suficientes!...

En mi opinión, hay un objetivo muy simple de lo que estamos buscando: desarrollo sostenible de la sociedad. Ese es el *quid* de la cuestión. Estamos en un mundo globalizado, donde las decisiones que toma Nicaragua afectan a Costa Rica, las que toma Costa Rica afectan a Perú, etc. El mundo entero está dividido por zonas: la Europea, la Norteamericana, Centroamérica, el Caribe, Sudamérica, África, Asia y Oceanía. Hasta ahora, cuando algo ocurría los países afectados eran los vecinos de área, y tal vez, los de la zona de influencia. Pero hoy ya no es así. Es imposible avanzar económicamente ignorando los efectos que mis acciones tendrán en el resto del mundo, y sobre todo no se puede crecer si tu entorno no está creciendo. La única manera de hacerlo es con un desarrollo sostenible global. Tal vez con esa actitud el país logre crecer económicamente un tiempo, pero tiene que crecer todo su entorno; sin perjudicar, y en forma armoniosa. No pueden crecer solo los más ricos dejando de lado a los más pobres.

Cada vez se habla más de desarrollo sostenible para temas ambientales. Pero para temas presupuestarios y fiscales, puede entenderse de manera similar. En este seminario hemos oído hablar del "budget-pro-poor", un presupuesto que favorezca a los pobres y perjudique a los ricos. Permítanme que les diga mi opinión: No se puede

hacer un presupuesto solo orientado a los pobres, es imposible, o mejor dicho, es insostenible. El presupuesto no puede estar enfocado solo a mejorar la situación de un grupo de personas, dejando de lado a otras. Debe orientarse a mejorar a todos. Hemos de inclinar el presupuesto a ayudar a las áreas desfavorecidas, pero debemos dejar de pensar en "atacar" a los más favorecidos. Cuando era joven, un profesor en la universidad nos decía que para cambiar las cosas, "el rico tiene que seguir siendo rico, pero menos rico en comparación al pobre". Que el pobre vaya acercándose poco a poco en su nivel de renta al rico, casi de manera imperceptible, pero que se acerque. Que el rico no se sienta amenazado, o no lo permitirá. La riqueza y la pobreza solo se puede medir a través de comparaciones. De hecho, no es rico, sino más rico que otros. Lo mismo ocurre con la pobreza. El objetivo: que el resultado comparativo sea cada año más pequeño.

El pobre no dejará de ser pobre, pero será menos pobre. Y tanto el rico como el pobre estarán mejor que el año anterior, porque los dos habrán mejorado. Ambos deben crecer, pero reduciéndose las distancias. Eso es cohesión social.

Supongamos un país que consigue redistribuir toda su renta en un año, y dejar a toda su población al mismo nivel económico (quitándoselo a los ricos y dándoselo a los pobres, al estilo Robin Hood). Al año siguiente, irremisiblemente,

tendríamos otra vez ricos y pobres. Es inevitable. Ya lo veíamos en La Biblia: Si un padre entregaba lo mismo a sus tres hijos, al cabo de un tiempo un hijo lo malgastaba, otro lo guardaba y otro lo invertía.

Este problema lo tenemos en todas las economías del mundo. Diferencias entre grupos de personas, entre regiones y entre países. La solución? Trabajar para que todos crezcan, armoniosamente, redistribuyendo para aliviar las grandes diferencias. Un esfuerzo coordinado entre todos. Y de esto, poco a poco, se están dando cuenta los ricos.

Europa

Les voy a poner un ejemplo directo. ¿Por qué Europa está tan preocupada por América Latina? ¿por qué está Estados Unidos preocupado por América Latina, de África o de Asia? La razón es clara: porque le afecta. Lo que ocurre en América Latina, al día siguiente, instantáneamente afecta a Europa, a Norteamérica. Lo que ocurre con las materias primas (madera, petróleo, etc), produce una convulsión tremenda en los mercados financieros internacionales.

Los países ricos se han concienciado de que no pueden seguir creciendo si no crece el resto del mundo.

Hoy en día en diez horas se puede desplazar físicamente una persona a cualquier lugar del mundo, pero es que, además, con las nuevas tecnologías el mundo entero tiene comunicación instantánea gratuita con el resto del mundo... ¿cómo no va a afectar lo que ocurra en cualquier lado?

Curiosamente América Latina todavía se resiste a trabajar en común para convertirse en una zona de influencia coordinada. Es necesaria una integración económica. No es suficiente con un Tratado de Libre Comercio, TLC, es necesaria una integración mucho más completa, un conjunto de países con prácticas similares, comunes, con una capacidad económica fuerte.

Europa lleva trabajando más de veinte años en esta línea. Los países del norte (países ricos) asumieron que no podrían crecer si los países del sur (países pobres) no lo hacían también. Se trabajó durante años, los ricos y los pobres, con mecanismos de solidaridad y de mejora de los procesos, de homogeneización, etc. Efectivamente, veinte años después, todos se han beneficiado. Países ricos y pobres.

Europa no es un área de cooperación, si no que es de integración. Ese es el objetivo: un área integrada social, política y económicamente. Cada país tiene sus propias características, cultura y necesidades, pero hay que cumplir normas comunes necesariamente, con el riesgo de ser sancionado en

caso de incumplimiento. En sus comienzos, la integración social y política no fue un objetivo prioritario, y hasta 1987 no se empezó a hablar de cohesión social.

Europa cuenta con fondos comunes con los que luchar por la cohesión. Lo cierto es que desde el principio hubo reticencias para que la unión fuese avanzando en temas de cohesión entre países. Muchos alemanes, por ejemplo, dudaban de la utilidad de gastar (malgastar, según ellos) fondos en países del sur de Europa, ya que las diferencias eran muy altas, con bajos niveles de productividad y eficiencia, lo que suponía un dinero que parecía poco útil para el país germánico. Lo cierto es que quince años después el desarrollo de España ha permitido que Alemania, la Unión Europea, UE, y la propia España sigan creciendo. Los beneficios de aquellos fondos se han desarrollado y multiplicado como diásporas en beneficios comerciales, sociales, etc. Ya no es España la incumplidora de los estrictos compromisos presupuestarios impuestos por la UE, sino Alemania. Ya no es España (o al menos no en este momento), la que crece por debajo de la media europea, ni la mayor receptora de fondos. España supone un país importador del resto de países de la UE, importantísimo, con un alto consumo e inversión. España ya es un socio, no un lastre, sino que en diferentes áreas ha logrado alcanzar los principales *rankings* de eficiencia internacional. Participa codo con codo con Alemania en cualquier proyecto internacional, y aporta me-

dios y fondos a los proyectos comunes. Hicieron falta visionarios, personas capaces de ver un futuro probable, con el esfuerzo de todos, y luchar por ellos. Se ha producido la convergencia entre los países, y la cohesión social entre las personas. Nos queda mucho camino, pero al menos ya tenemos resultados. Hay que aumentar la productividad, mejorar estructuras, la eficiencia, la propia administración pública. Y les recuerdo que en Europa hubo dos guerras mundiales, el territorio donde más gente ha muerto por enfrentamiento entre países, donde más infraestructuras se han destruido entre vecinos. ¡Alemanes y franceses se odiaban a muerte! les estoy hablando de cohesión social entre países que se odiaban hasta el año cuarenta y cinco. No es un imposible. Trabajamos coordinados, no tomamos decisiones importantes si no están coordinadas con el resto de la UE, casi en ningún tipo, y siempre hablamos de homogenizar y coordinar.

Desarrollo sostenible

¿Y cómo han asumido los países más ricos que tenían que ayudar a crecer a los más pobres de Latinoamérica?...el principal revulsivo han sido y están siendo las presiones sociales migratorias; un problema muy serio para Europa y Norteamérica. Es un movimiento tan fuerte como para enterrar barreras físicas, saltar océanos y hacer temblar so-

ciudades. En la actualidad, en España entran un millón de inmigrantes al año, más de tres millones en el último lustro. Que América Latina crezca interesa a Europa, y por qué negarlo, por una razón egoísta. Pero no piensen que no tiene otros problemas.

Déjenme que les hable de la situación social actual al otro lado del Atlántico. En la UE tenemos ahora mismo veinticinco economías totalmente diferentes. La incorporación de diez nuevos integrantes ha supuesto un *shock* social. Parten de una situación económica muy diferente a la de los países integrantes, con unas fuertes divisiones sociales, una administración pública post socialista terriblemente anticuada, con mercados ineficientes. Algunos han tenido guerras civiles, con población perfectamente capaz de matar por sobrevivir, con una escala de valores muy diferente a la Europa Occidental... pero lo cierto es que se les ha aceptado para proceder a su integración. Mucha gente se ha llevado las manos a la cabeza, exclamando que es una locura, que afectará negativamente la solidez económica, hundiendo la renta media...Pues bien, lo cierto es que Europa es consciente que si no crece toda Europa con los veinticinco países, los quince no seguirían creciendo.

Sorprendentemente, en América Latina no impera esta percepción. Siguen buscando soluciones locales, parciales, ignorando que el mundo ha cambiado, y que ya no es posible avanzar solos. Tienen que

trabajar con políticas coordinadas, y para eso, hay que empezar a homogenizar las técnicas usadas, y en nuestro caso, las presupuestarias.

Cada país ha de concienciarse de que tiene que compartir recursos para lograr la cohesión. Europa tiene verdaderas luchas para ver como se realiza este reparto, tanto a la hora de proveer con recursos como al recibir estos recursos. Aún cuando todos los países tienen problemas en sanidad, justicia, seguridad, etc., se siguen realizando aportaciones para que la UE disponga de fondos suficientes para continuar con la cohesión social y el crecimiento armonioso en Europa. No se engañen, no nos sobran recursos a ninguno de los países. Siempre hace falta más dinero.

Ustedes tienen ahora un TLC a desarrollar. Es un comienzo. Surgen dudas, temores, etc., pero es el comienzo. Hay que estudiarlo a fondo, y negociarlo bien. Evitar los beneficios personales o locales, y buscar el general. En los tratados todos tienen que mejorar. No pretendan firmar un tratado en el que solo gane un bando. No funcionará. Cedan en unas cosas, y sean firmes en otras. Protejan sus intereses, pero entiendan también los de la contraparte. Cuando España firma los tratados de adhesión, era consciente que Alemania era una locomotora capaz de comerse cualquier industria española si se lo propusiese. Era permitir que entrase en casa el "enemigo" con sus manufacturas de altísimo nivel tecnológico, y destrozase lo

poco que había en España (muchas de ellas ineficientes y de poca calidad). España solo tenía sol y playa (es una exageración, pero con un fondo real). ¿Qué ganaba España? ¿Qué ganaba Alemania?

Alemania ampliaba sus mercados a un país donde el consumo, si crecía su renta, se iba a disparar por sus necesidades (coches, electrodomésticos, etc). Se multiplicaron sus exportaciones con el sur de Europa. Y no lo olviden, si España no crecía, sus exportaciones tampoco. ¿Y España? España ganaba en estabilidad y seguridad económica. Impulsaba todos sus mercados para ponerse a la altura de sus nuevos socios (con su ayuda, por supuesto). Modernizaba regulaciones, estructuras y procedimientos. Aumentaba la oferta y la demanda. Crecían las cifras de transacciones, y con ella la recaudación impositiva. La Administración, junto con la propia UE invertía los nuevos fondos en infraestructuras, tecnología, formación, etc. Día a día Alemania se hacía más rica, pero España también. Eso es cohesión social entre países.

Presupuestos perdidos

Como decía necesitamos partir del escenario soñado para trabajar. Hay que creer en la cohesión social, todos. Ricos y pobres. Y nosotros, como expertos en hacienda pública financiera, trabajar en cuatro áreas: presupuesto, control, contabilidad y recursos humanos.

Empezamos recalcando la importancia de la eficiencia. Y lo voy a hacer recordando el principio de la legitimidad. Los gestores de los ingresos, cuando realizan su trabajo, tienen que sentir que el gasto se realiza siguiendo unos procedimientos con una técnica eficiente. Sino, las áreas de gestión pierden credibilidad, y desgastan la capacidad de recaudación de la administración pública, motivando de manera legítima el fraude fiscal y la evasión de impuestos de los contribuyentes (sí, legítima. Si la administración pública no es eficiente en la gestión de los recursos, los ciudadanos están legitimados para defraudar a la hacienda el máximo posible), y una razón más para la corrupción de los funcionarios dedicados a la tributación. Además, el área del gasto requiere de una gestión mucho más sofisticada que la tributaria, ya que el proceso es más largo y complejo. En definitiva, la mala gestión del presupuesto genera desconfianza ciudadana, complicando aún más la recaudación.

No olvidemos que nosotros somos los responsables de los llamados "presupuestos perdidos"; aquellos que no responden a ninguna planificación, ni metas u objetivos realistas, y generan un despilfarrero sin rumbo ni prioridades. Muchas veces se inician porque falta la técnica presupuestaria. ¿Cuántos de sus presupuestos han sido perdidos porque la técnica utilizada era mala? Les ruego que sean sinceros consigo mismos.

Elaboración

Desarrollemos el proceso presupuestario. Partimos de la elaboración, que generalmente corresponde al Poder Ejecutivo; y en casi todas las administraciones al gobierno. Es muy importante la influencia de los técnicos en esta fase, ya que el político por lo general no tiene suficientes conocimientos técnicos de cómo se elabora el presupuesto, y hemos de hacérselo comprender. Es muy importante que el político, y el gobierno en pleno, comprendan lo que se está haciendo, y que el técnico le asesore correctamente.

Planificar. Esa es la clave. La técnica de la mayoría de nuestros países es fijarse que ocurrió el año anterior, hacer un incremento, y a partir de ahí fijar objetivos y gastos. No utilizamos correctamente todas las técnicas de planificación y presupuestación, a corto, mediano y largo plazo. Creo que en ninguno de los países hemos conseguido elaborar los presupuestos con técnicas como el "PPBS" o el "PBC" (y fíjense que son técnicas que se empezaron a desarrollar en los años cincuenta). Debido a que tenían marcos conceptuales complicados, que se implantaron sin estrategias correctamente definidas, la falta de motivación y de cualificación, la ausencia de persistencia, o la falta de apoyo político o administrativo.

No nos engañemos. La presupuestación es un proceso muy complejo condicionado por decisiones

políticas, lleno de restricciones, dinámico, con actividades a presupuestar muy variadas y heterogéneas. Además, la capacidad presupuestaria es muy limitada debido a la preexistencia de compromisos de gastos en años anteriores.

¿Cuáles son las tendencias actuales en presupuestación? Encontramos técnicas con nombres complicados, como son el *Performance budgeting*, *accrual budgeting*, la presupuestación en dos fases, gastos con marco plurianual o proyecciones de referencia.

¿Cuál es la más recomendable para trabajar por la cohesión? Creo que con diferencia el más adecuado es el presupuesto por resultados.

¿Cuánto se gasta?, ¿quién gasta?, ¿en qué gasta?, ¿para qué se gasta y a qué coste? El presupuesto tradicional responde razonablemente bien a cuánto, quién y en qué, pero no nos dice nada de para qué o a qué coste.

EL presupuesto por resultados es un sistema de planificación, presupuestación y evaluación que relaciona los recursos que se asignan con los resultados que se esperan obtener. Esta relación puede ser directa (contratos de gestión, de programa, etc.) o indirecta (utilizando la información sobre resultados en el proceso de asignación de recursos, pero sin determinar de forma automática los importes de los programas).

¿Queremos cohesión social? ¿Es nuestro principal objetivo? Entonces partamos de los resultados deseados: ¿qué cambios se quieren obtener? Calculemos los *outputs* necesarios: ¿cuántos bienes y servicios necesitamos producir? Elaboremos el proceso: ¿cómo se utilizarán los recursos para producir bienes y servicios?; y por último obtenemos los *inputs*: ¿qué medios necesitamos, de recursos, capital? Es una cadena totalmente opuesta a la tradicional.

De esta manera cambiamos la perspectiva (ya no miramos hacia los *inputs*, sino a los resultados), el énfasis (del cumplimiento de las normas nos preocupamos ahora al de los resultados), aumentamos la perspectiva temporal (ahora nos preocupamos más del mediano y largo plazo), aumentamos la flexibilidad en la gestión, abandonamos la inercia del incrementalismo, ya no nos preguntamos por qué comprar sino por qué queremos conseguir, y por último ya no nos preocupamos tanto de seguir la ejecución, sino de la evaluación de la política seguida. Tenemos que implantar esta técnica en nuestros sistemas, y hacer que funcionen. Cambios culturales entre todos los responsables. Hay que planificar una y otra vez. Procesos complejos pero herramienta principal para cambiar las cosas.

Quizás uno de los puntos más importantes es la definición de objetivos. Estos han de ser objetivos SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timed), es

decir, concretos, cuantificables, alcanzables, posibles y con plazos. Es el primer paso.

Objetivos acordes con la cohesión social

- Cada unidad o entidad ha de trabajar con un plan estratégico propio, con una definición de misión, objetivos e indicadores y con un horizonte a mediano plazo. Hay que gestionar por resultados en todos los niveles de la organización.
- Por supuesto, para una buena presupuestación por objetivos es imprescindible disponer de buenos sistemas de información, modernos y completos.
- En todo el proceso ha de imperar la transparencia, tanto en el coste de las políticas o programas, como en los resultados esperados. Eficiencia y previa definición de las responsabilidades de los gestores.

Esta responsabilidad a asumir exige que se haga una presupuestación (y ejecución) con un alto grado de descentralización. Es imposible que nadie se responsabilice de algo en lo que previamente no colaboró, o personalmente trabajó en su planificación. Y si hay ausencia de responsabilidad, el fracaso es seguro. El acento lo tendrá ahora el resultado, no el proceso.

Lo positivo es que provoca muchos cambios en la dinámica de los presupuestos, obligando a los gestores a plantearse qué resultados desea, obligándole a asumir responsabilidades, e incluso se le puede exigir por ellas los resultados previstos y las desviaciones.

Además, todo ha de pasar por el presupuesto. Hay que eliminar las estructuras que se queden fuera del presupuesto. Homogenizando sus estructuras presupuestarias, mejorando su información, e incluyéndolas en presupuestos consolidados. Aquello que se quede fuera no podrá ser evaluado, sea positivo o negativo.

La planificación ha de ser plurianual, y usando también las técnicas de diferentes escenarios económicos, aceptando la presencia de ciclos, en un entorno de estabilidad presupuestaria: déficit público reducido, pero variable según el ciclo económico. Los años buenos han de usarse para ahorrar, y los malos para aumentar el gasto público con lo previamente ahorrado. Definir los ciclos es complicado, pero es necesario que los técnicos lo hagamos objetivamente, y no en función de la proximidad de las elecciones. Un trabajo transparente, que incluya todos los fondos. No puede haber fondos no presupuestarios. La existencia de estos fondos significa una peor gestión y ausencia de control. A largo plazo, significa corrupción.

Se me ha preguntado mi opinión respecto a la participación de la población en la elaboración del pre-

supuesto (presupuestos participativos). Aunque tiene importantes beneficios como es el acercamiento de la ciudadanía al proceso presupuestario, un mayor compromiso por parte del ciudadano y del político, ha de ser utilizada de manera muy selectiva, más para la selección final de proyectos que a una participación abierta y constante, donde el ciudadano sea influenciado por prácticas populistas (sin olvidar la total ausencia de responsabilidad del ciudadano una vez se obtengan los resultados). Las decisiones que se tomarían podrían llegar a ser desastrosas, con quiebras de las arcas públicas en proyectos inservibles.

Además, el proceso electoral se realiza para elegir a las personas que han de tomar las decisiones por el pueblo. No se debe cargar en el pueblo de nuevo en la toma de decisiones que no tiene por qué comprender (técnica presupuestaria) ni tiene elementos suficientes de decisión. Por ello, se puede permitir o aumentar la participación del ciudadano en algunas decisiones, (elección de proyectos más interesantes para la comunidad, por ejemplo), que le hagan sentirse más partícipe de la vida de la comunidad, acercarse a los procesos presupuestarios y de gestión, pero de manera muy ocasional.

Priorización de políticas mediante análisis previos

La priorización de políticas es fundamental. Elegir aquellas que se

orienten a la cohesión social, probablemente educación, sanidad, empleo, género, étnicas, justicia, seguridad, internacional y económicas. Es una decisión política, no técnica, pero que ha de estar apoyada en estudios previos elaborados por los técnicos. En la priorización hay que evitar que las políticas no se neutralicen, con coordinación, y apoyar más las políticas constantes que no se diluyan.

La planificación de fondos para las necesidades imprevistas más urgentes (fondos de contingencia). Frecuentemente los desastres naturales dañan aún más las zonas más desfavorecidas, y la ausencia de fondos presupuestarios de reserva perjudican su posible recuperación. Asimismo, crean la conciencia de la prudencia en la planificación, ya que la realidad puede ser muy diferente a lo previsto.

Una vez que tenemos hecha la planificación, el político ha de decidir en qué políticas ha de invertir el presupuesto, usando como base todo el trabajo previo realizado por los expertos presupuestarios, es decir, ustedes. Si este presupuesto quiere lograr la cohesión social, se orientará claramente a políticas cuyo mantenimiento favorezca una mejor calidad de vida para todos los miembros de la sociedad, si bien con especial incidencia en las clases más bajas, evitando una mayor separación entre las clases más pudientes del país y las más bajas. En cualquier caso, y tal y como hemos mencionado antes, no deben ser políti-

cas que se diluyan sino que se mantengan en el tiempo, logrando efectos permanentes.

Pasaremos por encima la selección de las políticas para continuar incidiendo en todas las fases del proceso presupuestario.

Una vez planteado el presupuesto por el gobierno, suele ser la Asamblea Legislativa la que lo discute, modifique y apruebe. Es vital que esta Asamblea esté asesorada por técnicos cualificados que hayan participado en la elaboración del presupuesto, así como otros que aún teniendo los conocimientos suficientes para su elaboración, no hayan participado en el proceso. Solo así, la Asamblea podrá disfrutar de opiniones técnicas que no encierren visiones subjetivas ni partidistas. La colaboración entre el político y el técnico vuelve a ser absolutamente necesaria. Se debe trabajar en comisiones o consejos multipartidistas, explicar los objetivos del presupuesto, las posibles modificaciones, etc. Si bien la decisión final se dará solo en el nivel político del político, se tomará con el máximo nivel de apoyos técnicos.

Ejecución

A medida que más avancemos en el proceso del presupuesto, más difícil nos resultará intentar incidir en beneficiar la cohesión social. Igualmente, no importa lo que se haya

presupuestado: solo si se ejecuta y controla correctamente podrán conseguirse los objetivos previstos.

Nuevamente es el Poder Ejecutivo el actor principal en la ejecución del presupuesto. En esta área vamos a incidir en las posibles modificaciones presupuestarias y la contabilidad, dejando para un posterior bloque el control de la ejecución.

Un presupuesto ha de contar con suficiente flexibilidad de ser modificado para adaptarse a los cambios posibles que ocurran durante su ejecución (normalmente un año). El riesgo que se corre es que las modificaciones desvirtúen los objetivos que con tanto detenimiento habíamos planificado. ¿Es eso positivo para nuestros fines? La respuesta en este caso es clara. Solo será positivo si las modificaciones que realicemos se ejecuten solo para beneficiar a las clases más desfavorecidas, y siempre en los casos de que surjan imprevistos que las haya sacudido de manera directa y brutal (desastres naturales, terrorismo, etc). Cualquiera otra modificación, salvo algún caso excepcional, (por ejemplo, programas que no puedan ser ejecutados porque ya se cumplió el objetivo), significarán una variación en nuestra presupuestación que debiera retrasarse hasta el ejercicio siguiente, y pasar todos los filtros necesarios.

Respecto a la contabilidad, las mejoras son siempre necesarias y valiosísimas. Si la ejecución se realiza bajo una contabilidad eficiente,

nos proporcionará los datos necesarios para el control y la evaluación posterior. Es necesario que se incremente la transparencia de las administraciones públicas, y la contabilidad pública nos permite aumentarla y mejorarla. Además, hay que trabajar en la homogenización de contabilidad pública, y en sistemas informáticos de contabilidad en tiempo real, con claridad e integración total.

Control, evaluación y rendición de cuentas

En esta fase, el Poder Ejecutivo y el Legislativo se ven involucrados, aunque con diferentes papeles. El evaluador final y ante quien se debe rendir cuentas ha de ser la Asamblea Legislativa, y por supuesto, la sociedad. El aumento progresivo de la transparencia aumenta la confianza en la administración, y permite la implantación de sistemas de control y evaluación que redundan siempre en estabilidad, eficiencia, economía y eficacia.

La función más importante de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas.

"En el principio Dios creó los cielos y la Tierra. Y Dios contempló todo lo que había llevado a cabo diciendo: "He aquí unos excelentes resulta-

dos". Y tras aquella jornada de trabajo concluyó el Sexto Día.

Al Séptimo Día, Dios descansó. Entonces su Arcángel se le aproximó preguntándole: "Dios, ¿cómo sabes que lo que has creado es excelente?, ¿bajo qué criterios puede hacerse semejante aseveración?, ¿en qué datos se basa tu juicio?, ¿no eres parte demasiado interesada en el asunto como para formular una evaluación justa e imparcial?"

Dios meditó sobre estas cuestiones durante todo el día y volvió a descansar, no sin gran turbación. Al Octavo Día Dios exclamó: "Lucifer, ¡vete al infierno!"

Así nació la evaluación en un momento de gloria y esplendor...Bajo ese legado seguimos actuando".

De la obra de Halcolm, La Verdadera Historia del Paraíso Perdido. (Adaptado de Patton, 1987, p.9).

Cuando hacemos la evaluación podemos trabajar con Análisis Coste-Beneficio, Análisis Coste-Efectividad, Evaluación de la Eficacia, Evaluación de la Eficiencia, etc. Lo importante es implantarla progresivamente, como herramienta vital de las posibles modificaciones que hagamos en nuestra asig-

nación presupuestaria año tras año. Además, los resultados han de trascender más allá de las paredes de la administración. Datos accesibles, comprensibles, comparables y puntuales.

El ciudadano debe disponer también de los costes de los servicios públicos de manera constante. Se tiene que concienciar de los gastos que suponen todas las políticas públicas. Si yo acudo al médico, me atiende veinte minutos y me da una factura que pone que ha costado tres mil euros, o tres mil dólares, los veinte minutos le voy a exigir al médico lo que cuesta los tres mil dólares. Si el ciudadano no es consciente de cuáles son los costes que está generando el servicio público, éste no se preocupa, y eso ocurre en la mayoría de los servicios públicos.

No hay economías que soporten el despilfarro ni la corrupción permanente. El control tiene que ser independiente, permanente, y eficiente; si no se produce despilfarro y corrupción. El control conlleva muchos costes, pero también amplios beneficios. Control de la gestión, del gasto, de la administración, etc.

La corrupción hunde cualquier política de cohesión social que se intente llevar a cabo. Cierto es que no solo con control se puede luchar contra ésta, pero sin él es absolutamente imposible.

Es básico desarrollar un control que evite trámites engorrosos, repetidos e interminables. El control

profesional es "limpio", directo y rápido.

con los principios éticos de servicio público y en interés del ciudadano.

Recursos humanos

Nuestro principal recurso es el de las personas. La gente que trabaja para la administración debe generar confianza por su preparación técnica y comportamiento, Además, debe contar con suficiente formación como para realizar una toma de decisiones correcta. El funcionario ha de contar con el apoyo y estabilidad de las instituciones para las que trabaja, y hacerlo suficientemente motivado, contando

Conclusiones

No he podido entrar a fondo en ninguno de los temas, pero al menos hemos podido echar una vista rápida a todos ellos. Hay mucho trabajo por delante. Un trabajo difícil y complicado que requiere de personas constantes y tenaces. ¿Lo son ustedes? ¿Están dispuestas a pelear por la cohesión social? Les auguro una durísima batalla diaria, pero con una recompensa final muy satisfactoria. Una mayor cohesión social. Les deseo mucha suerte ◇