

La nueva gestión pública: implicaciones en la actividad de fiscalización.

La fiscalización de la actividad financiera del sector público a lo largo del siglo XX no se ha desarrollado de un modo satisfactorio, a pesar de los esfuerzos realizados encaminados a lograr una adecuada integración, de un lado de los objetivos de control de legalidad y, de otro lado, de la fiscalización de la eficiencia económica del gasto público, y de la eficacia de los objetivos fijados en la política presupuestaria.

La dinámica del crecimiento del gasto público basada en las tradicionales aportaciones de la denominada Ley de Wagner, y su explicación segmentada tanto en las aportaciones seminales de Peacock-Wiseman como en la descripción detallada de R.A. Musgrave efectuada en sus Sistemas Fiscales, que tienen en cuenta tanto los distintos sistemas económicos en que se desarrolla, como en el nivel diferente de desarrollo económico de una amplia muestra de diferentes países, tampoco ha conseguido avances significativos al servicio de la fiscalización del gasto público.

En las dos últimas décadas del siglo XX el impacto de las doctrinas liberales-reduccionistas del sector público, si bien han permitido frenar -e incluso disminuir- el crecimiento otrora imparable del sector público, no han conseguido ponerse al servicio –o no han conseguido cooperar- de alcanzar un adecuado control del gasto público encaminado a mostrar a la ciudadanía una mejora susceptible en la transparencia de los objetivos cuantitativos físicos (Km. de carreteras, camas de hospitales, aumento de las prestaciones sociales, etc.), o de los objetivos cualitativos (reducción de la magnitud del fracaso escolar, mejora en los índices de salud, aumento de la calidad medioambiental, etc.).

De un lado, ello significa una extendida desconfianza en las posibilidades del sector público para garantizar una mejora en los resultados obtenidos con el gasto público social –en particular en los sectores de enseñanza, sanidad, pensiones y vivienda- y su conveniente, o no, sustitución paulatina por la provisión privada de bienes y servicios antes de provisión pública.

De otro lado, la mejora de la eficiencia económica y en los objetivos cualitativos y cuantitativos que se argumentaba que podían alcanzarse con las nuevas fórmulas presupuestarias (PPBS, Presupuesto Base Cero, Por objetivos, etc.) y con los instrumentos de medición económica (análisis coste-beneficio, análisis de eficiencia-X,

etc.), cabe reconocer que han ofrecido resultados mínimamente satisfactorios sobre un volumen creciente del gasto público.

Todo ello, a la vista de las necesidades sociales de distinta intensidad, según los distintos modelos sociales (europeo vs. norteamericano) y como consecuencia de los distintos grados de desarrollo de los diferentes países, supone y obliga a un planteamiento palmario de modelos distintos del sector público -alternativo a la provisión privada sustitutiva en muchos renglones todavía importantes del gasto público- con distinto grado de provisión de las necesidades colectivas.

El sector público que apunta para el siglo XXI exige no sólo un planteamiento renovador de las técnicas instrumentales utilizadas en los últimos años por parte de la Administración pública, que no pueden sustituir alegremente a las que han venido aplicándose hasta ahora tal y como sugieren las aportaciones de OSBORNE y PLASTRICK, sino en la propuesta que se formula, que en parte limita los objetivos de la fiscalización externa a posteriori de la actividad financiera del sector público, con una clarificación en la línea siguiente: acentuar la intensidad del control de legalidad en determinados aspectos, recuperando el acento sobre el de los ingresos públicos ampliamente desatendidos en los últimos años, y concentrar la fiscalización del gasto público en proyectos concretos y específicos, en particular en términos de eficiencia económica y de eficacia en los resultados, que permitan una adecuada comparación entre proyectos alternativos.

Aquí podría terminarse esta breve conferencia introductoria, pero conviene desarrollar un tanto lo que acaba de decirse. Todo ello a guisa de Agenda para un futuro campo de actuación de la nueva gestión pública.

Dicha Agenda mínima significa desarrollar cuando menos en tres líneas programáticas su ámbito de implicación para la fiscalización a posteriori de la actividad financiera del sector público, al servicio de sus objetivos de control de la legalidad, de la eficiencia económica del gasto público y de la eficiencia de los objetivos –concretada en resultados cuantitativos y cualitativos- fijados en la política presupuestaria.

La primera de estas líneas programáticas se concreta en redimensionar las instituciones a fiscalizar. Lo que puede predicarse en particular al servicio específico de la eficiencia económica, al tiempo que sirve para reducir los costes medios de todas las actividades de las instituciones, así como de las organizaciones responsables de la fiscalización. El terreno abonado para tal redimensión no sólo son los gobiernos subcentrales y locales –en particular estos últimos- aunque lo sean en buena medida. Reducir el número de gobiernos a fiscalizar,

además de garantizar la fiscalización recurrente de un volumen presupuestario superior, en términos del PIBruto, permite aumentar el grado de cumplimiento –hoy ciertamente reducido- de sus obligaciones de rendir cuentas presupuestarias por parte de la miríada de unidades de gobierno de dimensión reducida o muy reducida, que no están en condiciones administrativas y económicas de poder cumplir, lo que alivia las preocupaciones de sus gobernantes responsables. La operación de redimensionar unidades administrativas, aparte de lo que cabe hacer con los gobiernos subcentrales y locales, sin embargo, se extiende también a niveles más elevados de gobierno (central o federal) en particular cuando se trata de unidades administrativas obsoletas, históricamente anacrónicas, o de dimensiones y/o utilidad reducida.

En efecto la concentración o consolidación de unidades administrativas en un menor número de ellas de superior dimensión, al tiempo que la aplicación previa de los principios del Presupuesto en Base Cero, habrá de permitir, al mismo tiempo, ganar eficiencia económica, evitar despilfarros y eliminar, en fin, unidades administrativas fuera de contexto y de virtualidad. Todo ello con consecuencias importantes sobre la función de fiscalización de nuestros Tribunales que se encontrarán ante un número menor de entidades a fiscalizar. Es también en este sentido que las recomendaciones emitidas por nuestras entidades sería conveniente que se extendieran a cuestiones tales como las descritas para cooperar en su posible mejora.

La segunda de estas líneas de la Agenda de trabajo se refiere a los distintos sistemas de indicadores o precios que permiten progresar hacia el contraste de las fórmulas para medir la eficiencia económica. Es, en fin, la línea de los instrumentos y mecanismos, a la que nos referiremos en su evolución más reciente.

- La década de los setenta, con la búsqueda de la mejora de utilización en *inputs* y recursos, y con la pretensión de instrumentalizar medios materiales y humanos a través de diferentes reformas, sobre todo presupuestarias, para conseguir un máximo de eficiencia técnica (seguimiento de actividades, organización del trabajo, etc.)
- La década de los ochenta, con el énfasis puesto en un enfoque principalmente sociotécnico de las organizaciones públicas. Este enfoque consistiría en la búsqueda de la superación del enfoque tradicional sobre la base de la definición de un contenido del trabajo modular y no fragmentado, con el equipo como unidad organizativa, a favor de una información funcional horizontal y rápida, y de una toma de decisiones delegada (y no individualizada, jerárquica y centralizada), con procedimientos flexibles, aprendizaje permanente, y a favor de la generación de una cultura corporativa.

- La década de los noventa, con la introducción de la idea de un nuevo reparto de tareas y responsabilidades entre el Estado, la sociedad y el mercado, la orientación de los servicios al ciudadano-cliente y la introducción de mecanismos concurrentes en la provisión, hacia lo que se suele llamar el Estado “relacional”. Esta noción identifica el Estado, no como una institución independiente y autosuficiente, sino como un ente en permanente relación con otros, para la consecución de unos objetivos respecto de los que el Estado es un agente más, que ejerce su función como interlocutor articulando la interrelación social más que actuando por la vía del “orden y mando”, etc.

Esto nos lleva a la reflexión siguiente sobre lo que pueden ser las pautas futuras en la reforma de la gestión pública de la década actual:

Ante la duda permanente y legítima sobre si la eficiencia sirve a los objetivos socialmente deseados, la nuestra es una respuesta relativamente escéptica sobre la capacidad de otorgar una solución técnica al citado tipo de control. Pensemos, más bien, que, en el futuro, este extremo nos llevará a otorgar un grado de función superior al usuario en la citada evaluación. Dicho de otra manera, los “outcomes” (resultados) tienen bastante a ver con la “utilidad”, el impacto en el “bienestar individual y social” por agregación: ambos componentes, de todas las maneras posibles, son remisibles a la decisión individual. Su análisis por contradicción es esperable y útil, en cuanto a probar la inadecuación de determinados instrumentos respecto a determinados objetivos. Pero, como elementos positivos *ex-ante* de toma de decisión, su utilización será previsiblemente muy reducida. ¿Cómo construir indicadores de efectividad que recojan una adecuación óptima entre *outputs*-resultados e impactos? ¿Qué costes hay implícitos en una tarea que pretenda neutralizar, en la evaluación *ex post*, todos los aspectos transversales o temporales que inciden o condicionan el mencionado tipo de indicadores? ¿Cómo incorporar los resultados anteriores en el tiempo y un entorno cambiante? ¿La calidad del servicio es una cosa que se puede abstraer objetivamente en la citada relación?

Todo lo cual exige innovar también en la tarea propia de nuestros Tribunales que no sólo deberían fiscalizar indicadores, resultados y costes, sino que deberían revisar, evaluar y pronunciarse acerca de los mismos, como término de contraste con los esfuerzos de la Administración en la incorporación de ese instrumental de la nueva gestión pública.

La tercera y última de las líneas programáticas de nuestra Agenda tiene que reconocer un conjunto de preceptos básicos pensando en lo que la sociedad requiere del gobierno, del gobierno del futuro.

Estos requerimientos son múltiples y muy variados. Una lista no exhaustiva de los mismos es la siguiente:

- la Administración debe evolucionar al mismo ritmo que la sociedad.
- asumir la responsabilidad de los resultados suscita la confianza del público.
- el sector público ya no tiene el monopolio de los servicios; debe innovarse o desaparecer (dar paso a la producción y/o provisión privada).
- el gobierno debe coordinar la elaboración de las políticas de los diferentes actores.
- debe actuarse más allá de la gestión cotidiana; deben ultimarse los mecanismos de análisis estratégico (mayor perspectiva temporal)
- se requieren capacidades directivas en el sector público; debe formarse a los directivos del sector público y dotarles de una adecuada amplitud de miras (reforma de futuro).

También en este último y fundamental aspecto nuestras organizaciones -nuestros tribunales- tienen mucho que decir. No sólo con el ejercicio de la fiscalización tradicional sobre la legalidad, también con la fiscalización moderna, de los objetivos (eficiencia, eficacia, medioambiental, etc...) y de los instrumentos de la nueva gestión pública, sino, también, y muy principalmente, en una función de controlar, fiscalizar y revisar el cumplimiento de los principios fundamentales que la sociedad exige y exigirá al sector público del futuro. Tareas todas ellas de especial mérito y significación.

Muchas gracias.

Alexandre Pedrós Abelló

Síndico de la Sindicatura de Comptes de Catalunya
Catedrático de Hacienda Pública. Universidad de Barcelona