

Una aproximación a las reformas presupuestarias orientadas al desempeño en las Comunidades Autónomas: experiencias, situación actual y priorización de gastos

José Caamaño Alegre
Universidade de Santiago de Compostela y GEN
jose.caamano@usc.es

RESUMEN

El propósito de este trabajo es aproximarse a las reformas presupuestarias orientadas al desempeño en las Comunidades Autónomas. Tras una breve caracterización del presupuesto orientado al desempeño, se examinan los esfuerzos que en la primera década del presente siglo se hicieron para implantarlo en las CCAA. Entre las experiencias de Cataluña y Andalucía, que aparecen como las más destacadas, se establece una comparación que contempla los principales elementos de las respectivas reformas. A continuación se ofrecen algunos apuntes sobre la orientación al desempeño en las actuales normativas y prácticas presupuestarias de las Comunidades Autónomas, para finalizar considerando la utilidad que pudieran tener dos conocidos indicadores de reasignación y calidad del gasto público de cara a indagar el impacto de las reformas presupuestarias realizadas.

Palabras Clave: presupuesto por programas, reforma presupuestaria, presupuesto por desempeño, reasignación, calidad del gasto público

Clasificación del JEL: H72, H83, H11

1. Introducción

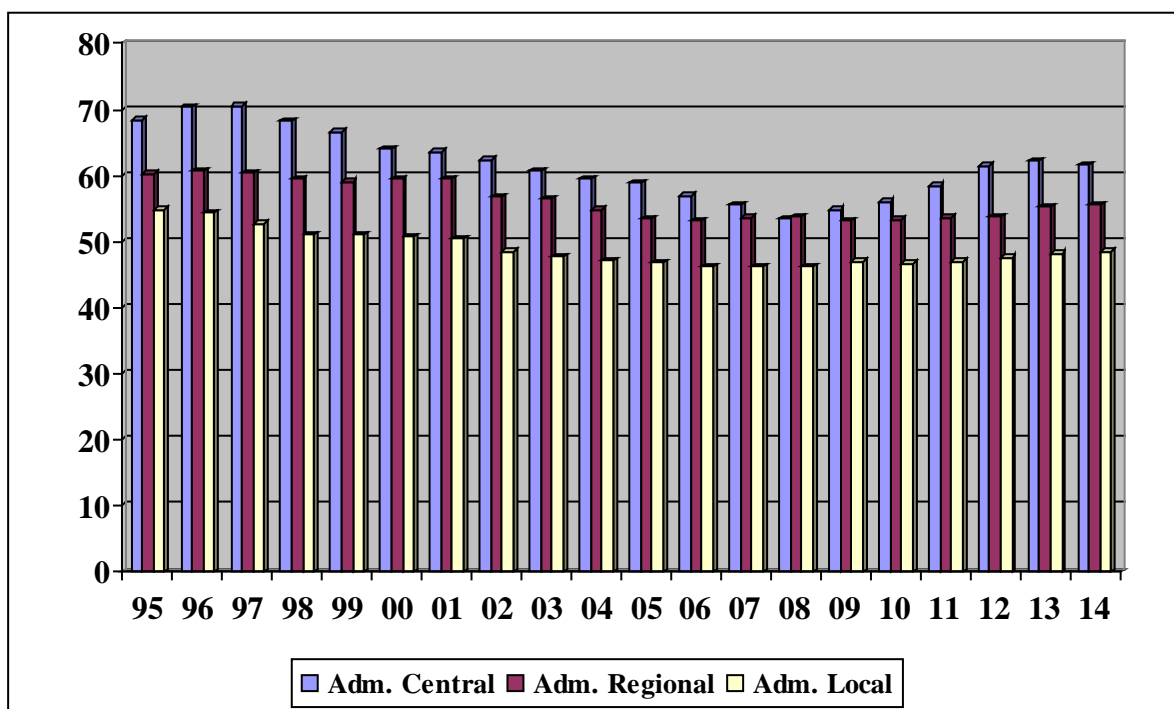
Las haciendas públicas de nuestro país han de afrontar retos formidables en los próximos años. Para que la consolidación fiscal sea política y socialmente sostenible, ha de conciliarse con el crecimiento y la protección de los más vulnerables, lo que requerirá de medidas presupuestarias ambiciosas y bien especificadas a todos los niveles de gobierno (IMF, 2015: 3 y 7). La misma preservación de nuestro Estado de bienestar y su desarrollo para ponerlo en consonancia con los de los países más avanzados, supondrá un esfuerzo presupuestario ingente cuya compatibilidad con la senda de consolidación no parece nada fácil de lograr. Baste señalar que, según los cálculos de Marcel (2013: 12), de aquí a 2030 nuestras Administraciones públicas (AAPP) sufrirán una pérdida de espacio fiscal equivalente a casi el 21% de su gasto primario de 2011 (excluidas pensiones) por el cumplimiento de los compromisos europeos en materia de deuda y la evolución del gasto en pensiones¹. Todo ello

¹ Su estimación para España está dos puntos y medio por encima de la media de la OCDE (18,2) y, de los 30 países incluidos en la tabla, tan sólo la superan Irlanda (22,7), Estados Unidos (24,7), Portugal (28,6), Grecia (34,2) y Japón (34,6).

ha de llevarnos, inevitablemente, a volver la vista hacia esa eterna “asignatura pendiente” de la eficacia y eficiencia del gasto público en España (Pastor 1990).

Es, por otra parte, evidente que en un Estado descentralizado como el nuestro la mejora en la calidad del gasto público precisará, además del impulso de la Administración central, de una “cooperación e involucración continuas” de las Administraciones territoriales (OECD 2014: 161). De hecho, la consolidación presupuestaria en curso ha descansado en gran medida en estas últimas, responsables de la mitad del gasto y algo más del 70% de los empleados públicos, y cuyo comportamiento ha estado desde mediados de 2010 en el punto de mira de los analistas e inversores, las organizaciones internacionales y las agencias de *rating* (Fernández, Pedregal y Pérez 2012). Tales Administraciones se han visto, además, afectadas por un aumento del grado de rigidez de su gasto corriente que, si bien menos acusado que en la Administración central², parece mantenerse cuando el de esta ya empieza a remitir.

GRÁFICO 1
INDICADOR DE RIGIDEZ DEL GASTO CORRIENTE EN NUESTRAS AAPP



Nota: el indicador, que representa una aproximación ciertamente tosca, se calcula como la suma de la remuneración de asalariados (D.1p) y los intereses (D.41p) de la Administración en porcentaje sobre sus empleos corrientes (deduciendo de estos las transferencias entre AAPP y recursos propios UE), en términos del SEC-2010.

Fuente: elaboración propia con datos de la IGAE (2015).

² Mientras en 2008 la rigidez en las Comunidades autónomas llegó incluso a superar la registrada en la Administración central, de ahí a 2012 esta supera cada vez por mayor margen la de las Comunidades —algo a lo que tampoco es ajena la parcial internalización de su carga de intereses por la Administración central—.

Así pues, resulta indispensable que también en las Administraciones territoriales, y más concretamente en las Comunidades autónomas (CCAA), se potencie el rol de priorización estratégica del presupuesto y su capacidad de propiciar ganancias de eficiencia operativa que liberen recursos para nuevas iniciativas. Entroncamos aquí con la reivindicación, largamente expresada por nuestros hacendistas (Onrubia 2003, Monasterio y Fernández 2008, Fernández y Monasterio 2010), de modernizar los procesos presupuestarios autonómicos para orientarlos al desempeño, en la línea de las reformas introducidas en los países más avanzados en gestión pública. Sin embargo, la trascendencia de la tarea por hacer contrasta con la escasa atención académica prestada a este aspecto de los procesos presupuestarios autonómicos. Aunque hay algunos estudios de caso para Comunidades como La Rioja (Piña 2004), Murcia (Bellod 2004, 2007) o Galicia (Caamaño 2008), se echan en falta análisis comparativos e investigaciones empíricas sobre el impacto de las reformas presupuestarias. El presente trabajo apenas representa más que un tímido e incipiente paso en el largo camino que tenemos por delante si aspiramos a colmar esta laguna.

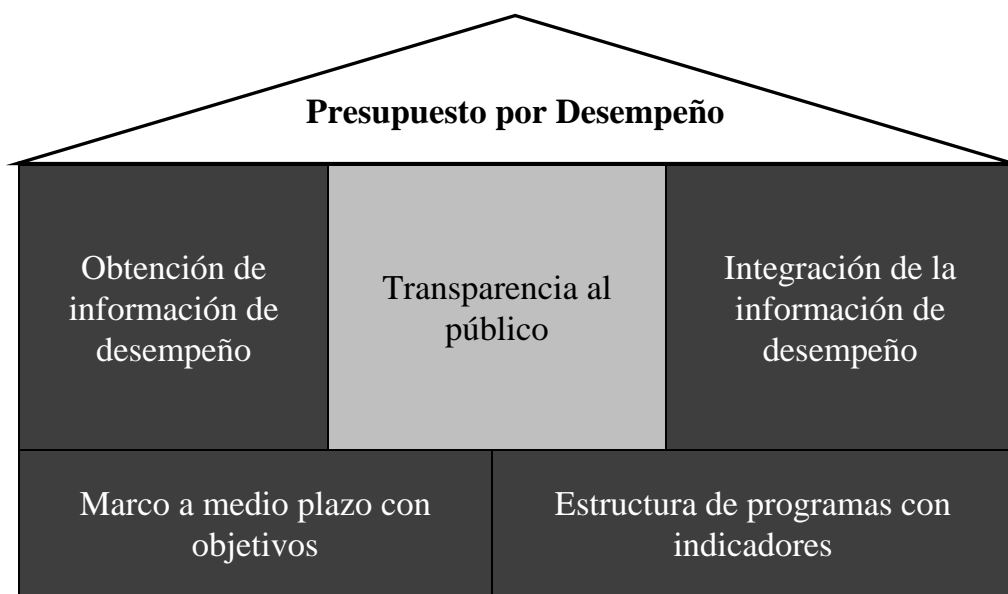
El trabajo se desarrolla en cinco apartados, además de esta introducción. En el apartado 2 se procede a una breve caracterización del presupuesto orientado al desempeño. En el apartado 3 se examinan los esfuerzos que en la primera década del presente siglo se hicieron para implantarlo en las Comunidades Autónomas, estableciéndose una comparación entre las experiencias de Cataluña y Andalucía, que aparecen como las más destacadas. En el apartado 4 se ofrecen algunos apuntes sobre la orientación al desempeño en las actuales normativas y prácticas presupuestarias de las CCAA. En el apartado 5 se considera la utilidad que pudieran tener dos conocidos indicadores de reasignación y calidad del gasto público de cara a indagar el impacto de las reformas presupuestarias realizadas. En el apartado 6 se enuncian las principales conclusiones.

2. Caracterización del presupuesto orientado al desempeño

La de presupuestar por desempeño es una vieja idea que ha ido sufriendo sucesivas metamorfosis a lo largo del tiempo. En esencia, supone establecer algún tipo de vínculo o conexión entre la asignación presupuestaria de recursos y el desempeño que se alcanza o prevé alcanzarse con los recursos asignados. Esta es, sin duda, la exigencia que atraviesa los presupuestos por tareas, por programas, por objetivos y base cero, así como las más actuales modalidades de presupuesto orientado al desempeño. Sin embargo, tanto el alcance que se da a dicha exigencia como el abanico de elementos que se asocian al presupuesto por desempeño

(PD), han ido evolucionando y difieren según el modelo de PD que se adopte. Una ilustrativa categorización es la de Lorenz y Wigger (2010), quienes, a partir de las experiencias comparadas, identifican los siguientes cinco elementos constitutivos del presupuesto orientado al desempeño: *i*) marco a medio plazo con objetivos, *ii*) estructura de programas con indicadores, *iii*) seguimiento, evaluaciones y medidas de desempeño – obtención de información de desempeño, *iv*) sistema de incentivos e integración de la información de desempeño en el proceso de toma de decisiones, y *v*) auditoría y transparencia al público.

FIGURA 1
EL EDIFICIO DEL PRESUPUESTO POR DESEMPEÑO



Fuente: Lorenz y Wigger (2010: 19).

Un tratamiento más reciente, de gran profundidad intelectual, es el ofrecido por el profesor Allen Schick (2013). En él se distinguen tres niveles denominados núcleo, extensiones y derivados. En el *núcleo* del presupuesto por desempeño radica el vínculo entre las asignaciones presupuestarias y el desempeño esperado o registrado, vínculo que se mueve en el *continuum* entre el extremo lato del presupuesto informado por el desempeño y el estricto del presupuesto determinado por el desempeño³. Aunque, en general, las experiencias

³ El primero vendría a corresponderse con lo que, en un trabajo anterior, el propio Schick (2007) caracterizaba como el presupuesto por desempeño como *instrumento analítico*, mientras que el segundo correspondería a su consideración como *regla de decisión*. Valga como ejemplo de este último el caso de Sunnyvale, una pequeña ciudad californiana que comenzó a aplicarlo en los años 80 del pasado siglo, y a cuya experiencia se refiere el propio Schick en los siguientes términos: “La aproximación de Sunnyvale, que a juicio de quien escribe está entre las más avanzadas del mundo, presenta a quienes formulan las políticas públicas una serie de opciones en cada una de las principales áreas de actividad pública. Por ejemplo, en la presupuestación

internacionales hayan tenido un éxito limitado en la materialización de dicho núcleo del PD, ello no ha impedido que este se metamorfosee en una más exitosa variedad de *extensiones* (evaluación de programas, revisiones del gasto, gestión por resultados) y *derivados* (conducción de la política socioeconómica, rendición de cuentas democrática, empoderamiento ciudadano), que en cierto modo van más allá del propio presupuesto para entroncar con fundamentales procesos de políticas, gerenciales y políticos. Nos encontramos así ante la paradoja de un presupuesto por desempeño a la vez *infrautilizado* (débil aplicación de su núcleo duro) y *sobreextendido* (aplicación de sus extensiones y derivados).

FIGURA 2
**NÚCLEO, EXTENSIONES Y DERIVADOS DEL PRESUPUESTO POR DESEMPEÑO
 SEGÚN ALLEN SCHICK (2013)**



Fuente: elaboración propia a partir del tratamiento de Schick (2013).

para los servicios de bomberos, la ciudad asigna el dinero de tal forma que el tiempo de respuesta desde la recepción de una llamada de emergencia a la llegada del equipo de bomberos a la escena no debería ser más de 7 minutos, 20 segundos. Antes de tomar esta decisión, los altos cargos de la ciudad consideran alternativas que alargarían o reducirían el tiempo de respuesta por medio de un gasto de menos o más dinero que la cantidad acordada en el presupuesto. En este ejemplo, los productos [*outputs*] tienen una dimensión cualitativa y no se definen solo en términos de volumen.”

3. Las reformas presupuestarias orientadas al desempeño en las Comunidades Autónomas en la primera década del presente siglo

Como explican Monasterio y Fernández (2008: 84-86), la casi contemporaneidad de nuestra primera Ley General Presupuestaria (LGP) con el surgimiento de las Comunidades autónomas favoreció que estas, recién llegadas a la vida administrativa, copiasen de forma mimética el texto legislativo estatal en las leyes de presupuestos y finanzas que fueron promulgando desde principios de los años ochenta del siglo pasado. Sin embargo, las vías que tímidamente abría la LGP para proyectar en la gestión presupuestaria los principios constitucionales de eficiencia y eficacia no llegaron a materializarse, en la mayoría de las CCAA, debido a la escasez de los efectivos con que contaban para dicha gestión y a la debilidad de sus incentivos para hacerlo:

“La importancia que ha tenido la discusión del coste efectivo de los servicios transferidos para determinar la financiación total recibida por las CCAA de régimen común hizo que esta tarea absorbiera los principales esfuerzos políticos y técnicos, perdiéndose así una excelente ocasión para que las Administraciones autonómicas de nuevo cuño iniciaran una práctica presupuestaria más adaptada a la gestión eficiente y menos centrada en el control contable y de legalidad o en el cumplimiento de procedimientos administrativos tradicionales.” (Monasterio y Fernández 2008: 85-86)

De hecho, todo apunta a que en esa década y la siguiente las CCAA habrían incluso tendido, por diversas razones, a empeorar o degradar el modelo de la Administración central. Así parece entenderlo Onrubia (2003: 114-115) cuando constata la extensión que habría tenido lugar hacia los entes territoriales de la praxis estatal, “con sus luces y, sobre todo, con sus sombras”, y añade que esa réplica territorial se habría visto, en cierto modo, empeorada por dos poderosos desincentivos a cualquier impulso reformador: la ausencia de corresponsabilidad fiscal y la descentralización mediante traspasos basados en el “coste efectivo”. Como únicas excepciones, apunta el propio Onrubia (2003: 115 y 118) los escasos intentos de reforma registrados en unas pocas Comunidades autónomas —señaladamente Cataluña y, en alguna medida, el País Vasco y Navarra—, casi siempre muy localizados en ciertas áreas como sanidad o servicios sociales y fuera de cualquier planteamiento integral de reforma de los modelos presupuestarios autonómicos. Esta, llamémosle, “anemia reformista” de las Administraciones territoriales habría incluso representado, por entonces, una dificultad añadida para algunas iniciativas de reforma de la Administración central. Entre otras, cabe aquí mencionar la iniciativa de implantación del sistema de seguimiento de objetivos y el control financiero de programas, una de cuyas debilidades habría sido precisamente la de no

extenderse a las Administraciones territoriales, con lo que tampoco parece que pudiera hablarse “de un planteamiento sistémico y, por tanto, con incidencia global en el resultado de gestión” (Alcalde 2012: 82).

El siglo actual se abrió con la aprobación de unas leyes de estabilidad presupuestaria de 2001 que, si bien reiteraban el principio constitucional de eficiencia del gasto público, en la práctica contribuyeron a focalizar todos los esfuerzos en la aplicación de reglas fiscales, relegando a la periferia las aspiraciones de orientación al desempeño del presupuesto público⁴. Los estudios de caso que, sobre algunas Comunidades autónomas, se fueron realizando a lo largo de la primera década del siglo tendían a evidenciar su incapacidad para transitar realmente, y no solo en teoría, del presupuesto de medios a un presupuesto por programas.

Según M^a Dolores Piña (2004), en La Rioja el teórico presupuesto por programas se había quedado de hecho, en muchos casos, en un presupuesto por tareas, y en otros muchos los programas carecían de una estructura idónea: no se distinguía claramente entre objetivos y actividades, no se fijaba un objetivo estratégico a cuyo servicio se articularan objetivos operativos debidamente definidos y jerarquizados, y no se establecían buenos indicadores. Consideraba además la autora que la relativa inmutabilidad, año tras año, de los programas permitía sospechar que ni los gestores ni los responsables políticos, en el gobierno y en el Parlamento, se preguntaban realmente por la razón de ser de dichos programas, dándola por supuesta como en un presupuesto incrementalista de medios.

J. Francisco Bellod (2004, 2007), por su parte, concluyó que en la Región de Murcia la creciente sofisticación del sistema presupuestario (diversidad de documentos acompañantes al proyecto de presupuestos, elevado número de programas presupuestarios...) no había, sin

⁴ Onrubia (2003: 119) contempló, en su día, las citadas leyes de 2001 como el principal hito susceptible de aprovecharse para estimular el proceso reformador de nuestra institución presupuestaria, aunque advirtiendo a renglón seguido que el éxito de dicho proceso iba a depender de la concepción a que respondiese el nuevo modelo de gestión económico-financiera de la LGP de 2003. En general, sobre el marco de estabilidad presupuestaria de 2001 y su posterior reforma pueden verse, entre otros, González-Páramo, J.M. (2001), Caamaño y Lago (2008) y Fernández y Monasterio (2010). Precisamente estos últimos reaccionaron, en clave propositiva, tanto frente a la no obligatoriedad para las CCAA de las innovaciones más estrictamente presupuestarias de la legislación de estabilidad de 2001 (límite de gasto no financiero y fondo de contingencia), como frente a la ausencia de previsiones relativas a la presupuestación por desempeño en dichas Comunidades. En cuanto a lo primero, abogaron por establecer un sistema automático de alerta temprana que obligase a la CA en situación de riesgo a “explicitar por anticipado el mecanismo de ajuste a utilizar, bien con uno similar al que ya existe para los Presupuestos Generales del Estado (tope de gastos y fondo de contingencia) o con otro semejante, en el marco de su autonomía financiera y organizativa.” En cuanto a lo segundo, plantearon la necesidad de un proceso de modernización presupuestaria general, encaminado a reforzar la transparencia y alcanzar “una mayor y mejor presupuestación por objetivos”, y cuyo desarrollo requeriría “la implicación activa

embargo, hecho posible la superación del modelo de presupuesto administrativo, al faltar elementos tan típicos del PPBS como el análisis coste-beneficio para la selección de programas.

En cuanto a Galicia, yo mismo (Caamaño 2008) me encargué de poner de manifiesto que los objetivos de los programas presupuestarios brillaban por su ausencia o eran absolutamente vagos, y que no se les asociaba ningún indicador de desempeño. Incluso en los programas finalistas, los apartados de objetivos finales e intermedios de sus fichas figuraban, en no pocos casos, en blanco. Era en los anexos de transferencias e inversiones donde más objetivos e indicadores podían encontrarse porque, en realidad, lo único que hacía la Xunta era trasladar al presupuesto los objetivos contenidos en la programación de los Fondos Europeos. El tradicionalismo presupuestario parecía asimismo marcar el comportamiento de las cifras del presupuesto inicial⁵. Algunos gestos reformistas y mejoras en la documentación presupuestaria detecté, sin embargo, en un reexamen realizado dos años después⁶.

Con carácter general, un talón de Aquiles de la implantación del presupuesto por desempeño en las CCAA, durante la pasada década, estuvo en los escasos avances registrados en lo que respecta a la rendición de cuentas basada en el desempeño. Tal es, al menos, lo que se desprende de la reiterada constatación, por los Órganos de Control Externo (OCEX), de la falta de datos sobre el desempeño efectivo de las Administraciones autonómicas como una de las limitaciones al alcance de su labor fiscalizadora. Como muestra el cuadro 1, en el agregado de las ocho Comunidades estudiadas por Núñez (2013), a saber, Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia, dicha limitación fue con mucho la más detectada en el período 1999-2008. También en otras Comunidades autónomas como Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura o Murcia, la falta de datos de desempeño se reconocía por los OCEX como limitación al alcance de su ejercicio del control.

de todos los organismos estatales, autonómicos y locales (en particular, los de estadística, hacienda y contabilidad)”.

⁵ La evolución del total de los créditos iniciales de los ocho primeros capítulos se ajustaba mucho a la pauta de regresión exponencial que Bunce y Echols (1978: 923) tomaban como indicativa de incrementalismo, y daba la impresión de que el Gobierno encontraba dificultad para materializar cambios en las prioridades entre aquellas funciones con un peso significativo en el presupuesto.

⁶ En el Plan Estratégico Galicia 2010-2014 se anunciaba la implantación de una “gestión pública orientada a resultados por primera vez”, y en los Presupuestos para 2010 se hablaba abiertamente del establecimiento de un sistema de presupuesto por resultados. Además, se percibía en ellos un cierto esfuerzo para ir colmando las referidas lagunas en las fichas de programas, cumplimentándose (mejor o peor) en la mayor parte de ellas los apartados de objetivos estratégicos y operativos, e incluyéndose listas de indicadores para cada prioridad de gasto.

CUADRO 1
LA FALTA DE DATOS DE DESEMPEÑO COMO LIMITACIÓN EN EL ALCANCE

Nº	Limitaciones en el alcance más detectadas por los OCEX de las 8 CCAA estudiadas por Núñez (2013)	CCAA observadas
1	Datos para verificar la eficacia, eficiencia y economía: coste de los servicios y cumplimiento de objetivos	57,50%
2	Remisión incompleta de cuentas de una o más empresas públicas, EEPP, Fundaciones u otros entes	33,33%
3	Inventario de Inmovilizado y Patrimonio = Balance	14,61%
4	Importe del endeudamiento de Entidades distintas de la Administración General = Plan de Endeudamiento	8,75%
5	Faltan Gastos de Financiación Afectada para determinar el Remanente de Tesorería Afectado	25,45%
6	Falta desglose del total de disponibilidades líquidas y otras informaciones de tesorería	16,67%
Casos enumerados por Monasterio y Fernández (2008) de detección por los OCEX de la limitación en el alcance nº 1		
Comunidad Autónoma (año)		OCEX que señala el defecto
Andalucía (2002)		Cámara de Cuentas de Andalucía
Aragón (2001)		Tribunal de Cuentas
Principado de Asturias (2001)		Tribunal de Cuentas
Cantabria (2001)		Tribunal de cuentas
Castilla-La Mancha (2001)		Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha
Extremadura (2001)		Tribunal de Cuentas
Galicia (2002)		Consejo de Cuentas de Galicia
Murcia (2000)		Tribunal de Cuentas
Navarra (2004)		Cámara de Cuentas de Navarra
Comunidad Valenciana (2004)		Sindicatura de Cuentas de Valencia

Fuente: Núñez (2013: 176) y Monasterio y Fernández (2008: 96)

Ante tan frustrante panorama, insistían Monasterio y Fernández (2008: 97) en que, dada la experiencia acumulada por las Administraciones autonómicas y la culminación en 2002 de las transferencias de servicios sanitarios, no había ya razones para mantener un retraso en la presupuestación por resultados y una falta de coordinación en el intercambio de experiencias gestoras que estarían impidiendo el pleno aprovechamiento de las ventajas de la descentralización⁷.

Justo es, con todo, admitir la existencia de una variabilidad entre comunidades y aun la posible coexistencia en una misma CA de zonas “problemáticas” y “buenas prácticas”. Muestra de ello son los significativos esfuerzos de modernización presupuestaria realizados en

⁷ En apoyo de esta última apreciación, apelaban los autores al parecer de los organismos internacionales sobre España, citando al efecto a Joumard y Giorno (2005: 10-11).

la primera década de este siglo por las CCAA de Cataluña y Andalucía (cuadro 2). El proceso de reforma emprendido por la Generalitat catalana fue caracterizado por Ruiz-Huerta *et al.* (2007: 324) como “un serio esfuerzo (...) para introducir el PD con el fin de garantizar que el presupuesto cumpla su doble papel como instrumento de disciplina fiscal y de gestión del gasto”⁸. La reforma andaluza también se ha ponderado como relevante, especialmente en lo que respecta a la introducción de la perspectiva de género en los presupuestos públicos, siendo destacada entre las iniciativas autonómicas en este ámbito (Jubeto y O’Hagan 2010) o calificada como “referencial” (De Villota, Jubeto y Ferrari 2009: 51). Aunque ambas reformas, catalana y andaluza, presentan múltiples diferencias, cabe establecer entre ellas un cierto denominador común en torno a una cuádruple aspiración:

- *Reforzar la dimensión plurianual y estratégica del proceso presupuestario.* Los compromisos de gasto plurianuales se tratan de integrar en una única base de datos (Cataluña) o de someter a informe previo de la Dirección General de Presupuestos (Andalucía). Se intenta asimismo que la programación presupuestaria plurianual esté debidamente articulada con la planificación, sea vinculando aquella a los objetivos del Plan de Gobierno y definiendo un sistema común de indicadores (Cataluña) o bien estableciendo entre ambas una relación de ajuste interactivo-cruzado a través de un “mapa de riesgos de desbordamientos de carácter estructural” (Andalucía).
- *Recuperar, en torno a objetivos, la visión global del sector público.* Ante la proliferación de entes instrumentales, se siente la necesidad de recobrar una visión integrada de las contribuciones de cada Consejería y sus entidades dependientes a cada objetivo o programa, lo que en Cataluña se logra mediante los denominados “resúmenes por agrupaciones departamentales” y en Andalucía mediante los “puntos de decisión presupuestaria”.
- *Hacer más abierta la presupuestación.* En Cataluña se ofrece al público un *microsite* en la *web* de presupuestos y un simulador del presupuesto, mientras que en Andalucía se adopta un método participativo, abriéndose canales de comunicación multinivel.

⁸ Sobre la situación anterior a la reforma puede verse Ballart (2003), quien señalaba que hasta la adopción del programa CAT 21 el Gobierno catalán no había adoptado ninguna iniciativa encaminada a mejorar el valor informativo de los documentos presupuestarios, o a vincular formalmente la discusión presupuestaria a la de las políticas, y que la deseable evolución de la Sindicatura y la Intervención General hacia el control por desempeño se veía imposibilitada por la inercia histórica favorecedora del control de legalidad y la necesidad de mejorar la contabilidad pública, así como por una concepción de la tarea del auditor conforme a la cual no cabría orientarla al desempeño mientras los gestores no implantasen sistemas de control de gestión y de evaluación de políticas.

CUADRO 2
**PRINCIPALES ELEMENTOS DE LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS
DE LAS CCAA DE CATALUÑA Y ANDALUCÍA**

CATALUÑA	ANDALUCÍA
<i>Control de los compromisos plurianuales</i>	<i>Capacidad de gestión estratégica del gasto</i>
Integración de los gastos plurianuales en una <i>única base de datos</i> , incorporando a ella todos los proyectos con métodos de financiación diferida (concesiones, arrendamientos operativos, derechos de superficie, peaje en sombra o métodos alemanes). No se logró unificar en la DGP la progr. pl. de inversiones.	Sometimiento a informe previo de la DGP de las normas, planes, convenios y contratos que supusiesen <i>compromisos plurianuales</i> y, respecto a las empresas públicas, la instauración del <i>control financiero permanente</i> , así como del seguimiento periódico de la información y del análisis periódico de las desviaciones.
<i>Escenarios presupuestarios y Plan de Gobierno (PG)</i>	<i>Visión plurianual de presupuesto-análisis permanente</i>
Elaboración de escenarios presupuestarios a medio plazo con participación de los depts. e integrados en la elaboración del presupuesto. Vinculación de los programas presupuestarios a los objetivos del PG y empleo de un único sistema integrado de indicadores.	Relación de ajuste interactivo-cruzado entre la planificación estratégica y la visión presupuestaria plurianual, relación que estaría mediada por lo que se dio en llamar <i>mapa de riesgos de desbordamientos de carácter estructural</i> .
<i>Visión de conjunto del sector público de la CA</i>	<i>Burocracia automatizada - asignación gestionada</i>
Incorporación de todas las entidades dependientes al ámbito institucional de los presupuestos. Unificación de estructuras presupuestarias, con una de programas homogénea para todo el sector público de la Generalitat. Acceso a resúmenes por <i>agrupaciones departamentales</i> , que proporcionan una visión de conjunto, también por programas, de la acción que directa o indirectamente (entidades dependientes) está bajo la responsabilidad de cada departamento.	Simplificación y automatización del componente más rutinario de la elaboración y modificación del presupuesto. Creación para cada programa de <i>puntos de decisión presupuestaria</i> , esto es, de agrupaciones por objetivos y prioridades de las aplicaciones de gasto corriente y proyectos de inversión (incluidos los de los PAIF de aquellas empresas, fundaciones y consorcios de la Junta de Andalucía que contribuyan al logro de tales objetivos).
<i>Microsite - open data - simulador del presupuesto</i>	<i>Método de trabajo participativo</i>
Creación de un <i>microsite</i> específico en la <i>web</i> de presupuestos, en el marco de la filosofía <i>open data</i> . Selección de la información a su medida por el usuario. Simulador del presupuesto que, a partir de los datos reales, permite al usuario explorar alternativas y conocer posibles implicaciones de sus propuestas.	Dotar de mayor profundidad horizontal y vertical al proceso presupuestario, abriendo canales de comunicación multinivel que permitiesen “testar de forma permanente las expectativas, necesidades y puntos de conflicto que presentan los distintos agentes del sistema”.
<i>Evaluación de las memorias y de los resultados</i>	<i>Aprendizaje organizativo</i>
Test de autoevaluación de la calidad de las memorias de programas y evaluación anual de una muestra por la DGP, que se analiza con los departamentos para introducir mejoras. Evaluación anual de resultados y análisis de las desviaciones por la DGP, también con los Departamentos para introducir mejoras.	Un <i>liderazgo proactivo</i> que propiciase el aprendizaje organizativo, para lo cual desde la DGP se proporcionó impulso, sensibilización y motivación, además de manuales y guías, protocolos, listas de comprobación y procedimientos estandarizados de intercambio de información.
<i>Tentativa de reforma legislativa en profundidad</i>	<i>Perspectiva de género</i>
Un primer intento de reformar la Ley de Finanzas, a principios de 2006, quedó truncado por la convocatoria de elecciones. El segundo, entre 2009 y 2010, se saldó con la retirada del proyecto ante el adverso contexto político del final del segundo tripartito, marcado por las importantes desavenencias entre los partidos que integraban el Gobierno.	Consideración sistemática de los impactos diferenciales que para hombres y mujeres tienen los ingresos y gastos públicos. Articulación para ello de una estructura orgánica interdepartamental y calificación de los programas presupuestarios en una escala de cuatro niveles (<i>g0, g1, G y G+</i>) en función de su relevancia desde la perspectiva de género.

Fuente: elaboración propia con información tomada de Maluquer (2012) y Lozano, Aguilera y García (2008).

- *Generar dinámicas de aprendizaje continuo.* Ello se busca, en Cataluña, mediante la realización anual de evaluaciones tanto de la calidad de las memorias de programas como de los resultados obtenidos en el ejercicio, evaluaciones que se llevan a cabo conjuntamente por la Dirección General de Presupuestos y los Departamentos con vistas a introducir mejoras. En Andalucía, el aprendizaje organizativo se intentó propiciar mediante un liderazgo proactivo de la Dirección General de Presupuestos, ejercido en la doble vertiente motivacional y capacitadora.

Más allá de tales aspiraciones comunes, las reformas presupuestarias catalana y andaluza no dejaban, sin embargo, de diferir en cuanto a donde ponían el énfasis. La primera concentró, de hecho, gran parte del esfuerzo en restablecer el control y la visión global sobre un sector público de la Comunidad autónoma cada vez más inabarcable y fragmentado en un sinnúmero de entidades instrumentales, esfuerzo al que acompañó una frustrada tentativa de reformar, ampliamente y en profundidad, el marco legal del presupuesto. En el caso andaluz, en cambio, primó el empeño en integrar la perspectiva de género en los presupuestos públicos, articulándose a tal fin una estructura orgánica interdepartamental y calificándose los programas en una escala de cuatro niveles (g0, g1, G y G+) en función de su relevancia desde dicha perspectiva.

4. Apuntes sobre la orientación al desempeño en las actuales normativas y prácticas presupuestarias de las Comunidades Autónomas

4.1. Un dispar desarrollo normativo

Aunque condicionadas por su sometimiento a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y por la obligación legal de aprobar sus límites de gasto antes del 1 de octubre, las Comunidades Autónomas han hecho uso de su potestad autoorganizativa para regular de forma diversa el proceso de elaboración de sus presupuestos. En el caso de Madrid, el art. 48 de su Ley 9/1990, de Hacienda, se remite a lo que al efecto establezca el Consejero de Hacienda, añadiéndose luego, en el art. 50, que el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad (LPGC) ha de remitirse a la Asamblea de Madrid antes del 1 de noviembre de cada año para su examen, enmienda y aprobación. La Orden de 4 de junio de 2014, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas de elaboración de los PGC, mantiene una *aproximación tradicional*, centrada en las estructuras presupuestarias y los requisitos y plazos de remisión de información estandarizada. Se prevé

un primer envío, en su caso gradual, de información por los centros gestores a las Oficinas presupuestarias o unidades equivalentes, y el ulterior envío por estas a la DGP de sus respectivas propuestas de anteproyecto con la fecha límite del 7 de julio. La disciplina presupuestaria aparece como la preocupación dominante, proyectándose en criterios como el de no iniciar nuevas actividades subvencionales o el de priorizar las inversiones que den cobertura a gastos plurianuales, sean de mantenimiento de reposición o estén cofinanciadas por otras AAPP. Es cierto que se indica que los principios de eficiencia y eficacia reclaman “la determinación clara de actividades, objetivos y prioridades de cada programa” (norma 5), y que en la memoria justificativa de los créditos se ha de realizar “una explicación de los objetivos propuestos, la necesidad de su ejecución, las metas a alcanzar y cualquier otra información relevante” (norma 8), pero la atención a lo que podríamos llamar “orientación al desempeño” parece en general muy escasa.

Un estilo algo diferente y, en ciertos aspectos, más innovador se aprecia en las normativas catalana y andaluza. Frente a la opción “deslegalizadora” de la Comunidad de Madrid, el Texto refundido de la Ley de Finanzas de Cataluña de 2002 contiene al menos una parca regulación del proceso de elaboración del presupuesto de la Generalitat (art. 31), además de atribuir al departamento de finanzas la tarea de impulsar la *evaluación económica de las políticas públicas*, y de requerir para los proyectos de inversión un *análisis coste beneficio* o algún otro tipo de *evaluación de impacto económico y social* (art. 31 bis). También establece una fecha más temprana que la de la ley madrileña para la remisión del proyecto de PGC al parlamento de la CA (antes del 10 de octubre) (art. 32). En cuanto a la Orden de 16 de junio de 2014, del Departamento de Economía y Conocimiento, por la que se dictan normas de elaboración de los PGC para 2015, ha de reconocerse que en ella el enfoque centrado en las estructuras presupuestarias y el envío estandarizado de información sigue siendo dominante, advirtiéndose en su detalle un especial interés por la información relativa a los ingresos finalistas procedentes de otras AAPP, los ingresos propios afectados y las transferencias internas. Sin embargo, la Orden contiene asimismo un par de preceptos que parecen apuntar más lejos. El primero se refiere al “exhaustivo proceso de revisión de los gastos”, así como a la revisión, en su caso, de la programación de los compromisos adquiridos a la luz del marco financiero a medio plazo⁹. El segundo regula la memoria descriptiva que ha de elaborarse

⁹ Según el art. 1.2 de la citada Orden: “Los departamentos y las entidades del sector público de la Generalidad deben continuar llevando a cabo un exhaustivo proceso de revisión de los gastos para generar ahorros, especialmente en el gasto corriente, para mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto público, y deben

para cada programa de gasto, manteniendo elementos introducidos en la reforma presupuestaria del Gobierno tripartito (*cf. supra*), como la perspectiva de la “agrupación departamental” o la identificación de objetivos e indicadores con los del Plan de Gobierno¹⁰.

En el caso andaluz, el Texto Refundido de su Ley de Hacienda Pública de 2010 establece una serie de reglas a las que ha de ajustarse el procedimiento de elaboración del presupuesto (art. 35). Cabe destacar la mención al *marco presupuestario a medio plazo* que ha de servir de referencia para la elaboración del presupuesto anual, así como la previsión de que el contenido de este último “se adaptará a las líneas generales de política económica establecidas en los planes económicos vigentes, y recogerá la anualidad de las previsiones contenidas en los programas plurianuales de inversiones públicas establecidas en los mismos”. El plazo de remisión del proyecto de LPGC al Parlamento autonómico coincide con el de la Comunidad de Madrid (art. 36). La Orden de 11 de junio de 2014, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan normas para la elaboración de los PGC para 2015, es la única de las tres que regula la constitución y funcionamiento, en cada Consejería, de sendos *grupos de trabajo* para la evaluación del impacto de género y de la adecuación y validez de los programas de gasto (norma 6, puntos 3 y 4). Es asimismo la única que regula el establecimiento de *techos por sección presupuestaria*, con ulterior formulación por los centros gestores del anteproyecto de gastos conforme a la envolvente comunicada (norma 6, puntos 5 y 6). También incorpora una referencia a la documentación relativa a la revisión de programas (norma 6.1.1), y la obligación de los centros gestores de formular para cada programa de gasto “los objetivos a alcanzar, sus indicadores, en su caso desagregados por sexo, y los medios necesarios, junto a los efectos cuantitativos y cualitativos de las medidas de ahorro adoptadas, así como los compromisos previstos y adquiridos procedentes de ejercicios anteriores” (norma 5). Todo ello es, lógicamente, compatible con la presencia en la Orden de otra serie normas más parecidas a las halladas con anterioridad en los casos de

revisar, si procede, la programación de los compromisos adquiridos, con el fin de adecuar sus propuestas a las restricciones presupuestarias que impone el marco financiero actual a medio plazo, con el fin de garantizar en este horizonte la sostenibilidad financiera.”

¹⁰ Según el art. 4.4.1.a) de la citada Orden: “Los departamentos del Gobierno y también los órganos superiores deben elaborar una memoria descriptiva para cada programa al que asignen recursos, ya sea directamente o por medio de alguna de las entidades dependientes incluidas en el artículo 2.1. Esta memoria tiene una doble perspectiva: la de la agrupación departamental en su conjunto y la de los diferentes operadores que gestionan el programa. El modelo de la memoria es el establecido con la identificación plantilla de trabajo 1 y se debe elaborar de acuerdo con los criterios definidos en la *Guía para la planificación y presupuestación estratégica de la Generalidad de Cataluña*. La entrada de datos se tiene que hacer en el sistema GECAT, complementada con la información de los objetivos estratégicos y de los indicadores presupuestarios definidos en la aplicación de seguimiento del Plan de gobierno que gestiona el Departamento de la Presidencia.”

Madrid y Cataluña (estructuras presupuestarias, criterios de presupuestación, requisitos y plazos de remisión de información...).

4.2. Situación en la práctica (i): la desigual y mejorable calidad de las fichas de programas

Una primera aproximación a la práctica de la presupuestación por desempeño en las Comunidades autónomas es la que se desprende del examen de su documentación presupuestaria. Considerando que las mayores políticas de gasto autonómico son sanidad y educación, tomaré aquí para dicho examen las fichas de un programa sanitario y otro educativo de los presupuestos de las mismas CCAA cuyas normativas analicé en el apartado anterior. De los elementos constitutivos de cada programa de gasto, centraré mi atención en los objetivos e indicadores de desempeño porque ambos se tienen, más que cualesquiera otros, por componentes de obligada presencia en todo presupuesto orientado al desempeño, y los indicadores vienen además a representar la traducción operativa última de la filosofía subyacente a ese modelo presupuestario.

El programa 312A.- Atención especializada, de los presupuestos para 2015 de la CA de Madrid (cuadro 3) presenta una formulación en extremo genérica y globalizadora de sus objetivos, que consisten en “aumentar la eficiencia y adecuar la oferta a las demandas de servicios de los ciudadanos”. De no ser por el listado de hospitales que sigue a tan escueta formulación, ni siquiera sabríamos que tales objetivos corresponden a un programa sanitario. Casi todos los indicadores escogidos son de mera actividad (ingresos hospitalización a domicilio, urgencias atendidas, primeras consultas, dispensación ambulatoria, pruebas diagnósticas...) y, tal como se expresan, su significación no parece ir más allá de la puramente estadística. Al no ponerse en relación las medidas de actividad o producto inmediato con ningún indicador de demanda, es imposible hacerse una idea del grado de adecuación “de la oferta a las demandas de servicios de los ciudadanos”. Tampoco se incluye en la tabla información alguna sobre el comportamiento de los indicadores en períodos anteriores, por lo que carecemos de líneas de base para evaluar la ambición o modestia del desempeño programado. Es cierto que algunos de los indicadores incluidos (altas, estancia media, índice de ocupación) no son del todo ajenos a la eficiencia, eficacia y cobertura del servicio, pero su interpretación requiere de contexto y a menudo resulta problemática¹¹.

¹¹ Respecto a la estancia media, p. ej., ya en su día Pollitt (1990: 123-124) puso de relieve que la reducción de estancia media del paciente y del coste por unidad de *output* inducidos por las reformas thatcheristas de los sistemas de pago a los hospitales, se acompañaron de una serie de efectos perversos. Puesto que se desconocía

CUADRO 3

OBJETIVOS E INDICADORES DEL PROGRAMA 312.A.-ATENCIÓN ESPECIALIZADA EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES PARA 2015 DE LA COMUNIDAD DE MADRID

OBJETIVOS/INDICADORES		
1 AUMENTAR LA EFICIENCIA Y ADECUAR LA OFERTA A LAS DEMANDAS DE SERVICIOS DE LOS CIUDADANOS: FUNDACIÓN HOSPITAL DE ALCORCÓN, HOSPITAL DE FUENLABRADA, HOSPITAL INFANTA LEONOR (VALLECAS), HOSPITAL DEL SURESTE, HOSPITAL DEL HENARES, HOSPITAL DEL TAJO, HOSPITAL INFANTA CRISTINA (SUR), HOSPITAL INFANTA SOFIA(NORTE), HOSPITAL DE VALDEMORO, FUNDACIÓN JIMÉNEZ DÍAZ, HOSPITAL DE LA DEFENSA, HOSPITAL DE TORREJÓN, HOSPITAL REY JUAN CARLOS Y EL HOSPITAL COLLADO-VILLALBA		
INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PREVISIÓN 2015
ALTAS	NÚMERO	164.413
PESO MEDIO DE LAS ALTAS	NÚMERO	1,72
ESTANCIA MEDIA	Nº DÍAS	5,81
ÍNDICE DE OCUPACIÓN	PORCENTAJE	83,73
INGRESOS HOSPITALIZACIÓN A DOMICILIO	NÚMERO	734
INTERVENC. PROGRAMADAS CON HOSPITALIZACIÓN	NÚMERO	45.780
INTERVENC. PROGRAMADAS AMBULATORIAS	NÚMERO	98.083
URGENCIAS ATENDIDAS	NÚMERO	1.211.500
URGENCIAS INGRESADAS	PORCENTAJE	9,25
PRIMERAS CONSULTAS	NÚMERO	1.526.915
PRIMERAS CONSULTAS PROCEDENTES DE ATENC. PRIM.	NÚMERO	867.866
RELACIÓN CONSULTAS SUCESIVAS/PRIMERAS	NÚMERO	1,77
TRATAMIENTOS HOSPITAL DE DÍA	NÚMERO	283.691
DISPENSACIÓN AMBULATORIA	NÚMERO	6.018
PRUEBAS DIAGNÓSTICAS ECOGRAFÍAS	NÚMERO	320.243
PRUEBAS DIAGNÓSTICAS RESONANCIA MAGNÉTICA	NÚMERO	137.383
PRUEBAS DIAGNÓSTICAS TOMOGRAFÍA COMPUTERIZADA	NÚMERO	170.911
PRUEBAS DIAGNÓSTICAS MAMOGRAFÍAS	NÚMERO	69.738

Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid. Ejercicio 2015.

En la ficha del programa 412.- Atención especializada de salud, de los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2015 (cuadro 4), se sigue percibiendo la explícita vinculación de los programas presupuestarios a los objetivos del Plan de Gobierno introducida en la reforma presupuestaria del Gobierno tripartito, así como una definición formal de los componentes básicos del programa (necesidad a cubrir, población objetivo, marco regulador,

cual debe ser el nivel adecuado de reducción de la estancia, el sistema incentivaba los desalojos prematuros — dar de alta a los pacientes más rápido y en estado de convalecencia—, produciéndose un crecimiento espectacular de la demanda de servicios de atención a los convalecientes, tales como los centros de atención de enfermería, los de cuidados a domicilio y otros varios. Tres años antes, Cullis y Jones (1987: 349-350) advirtieron de que la literatura revisada por Birch sobre las operaciones de sustitución completa de cadera (SCC) habían puesto de manifiesto que la estancia hospitalaria más prolongada en el caso de las SCC realizadas por la Seguridad Social, lejos de responder a una mayor eficacia relativa de las clínicas privadas, se debía en realidad a que los pacientes admitidos por la SS eran de mayor edad que los del sector privado.

misión, objetivos estratégicos y operativos, e indicadores). Los indicadores escogidos guardan una evidente relación con los objetivos operativos, y se ofrecen tanto sus últimos valores registrados como los previstos para el ejercicio en que se elabora el presupuesto. Todo ello evidencia un grado de elaboración de las fichas de programas en el presupuesto catalán muy superior al observado en el de la Comunidad de Madrid.

CUADRO 4
OBJETIVOS E INDICADORES DEL PROGRAMA 412.-ATENCIÓN ESPECIALIZADA DE SALUD EN LOS PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PARA 2015

Objetivos estratégicos y operativos del programa	
· Garantizar el abordaje integral de la cronicidad (OE3.1)	
1. Desplegar en todas las regiones las alternativas a la hospitalización convencional en la atención a la cronicidad priorizadas de acuerdo con el Plan de salud de Cataluña (subagudos, postagudos, hospital de día, hospitalización a domicilio...)	
2. Reducir las hospitalizaciones urgentes relacionadas con enfermedad pulmonar obstructiva crónica (MPOC) e insuficiencia cardíaca (ICC)	
3. Definir un modelo de atención sanitaria y de prestación farmacéutica a las residencias asistidas que asegure a los residentes unas condiciones de equidad respecto a las personas que viven en su domicilio	
· Adecuar la actividad hospitalaria a las nuevas demandas (OE3.2)	
1. Extender en los hospitales del SISCAT los acuerdos entre atención primaria y atención especializada para la mejora de la resolución en los ámbitos priorizados por el Plan de salud	
2. Garantizar un tiempo de atención adecuado a los pacientes oncológicos a través de circuitos de diagnóstico rápido	
3. Mejorar la accesibilidad a los servicios y recursos de la atención especializada (intervenciones quirúrgicas y pruebas diagnósticas)	
· Implementar un nuevo modelo de urgencias a la Atención Especializada (OE3.3)	
1. Reducir las urgencias de baja complejidad atendidas a los hospitales	
· Reordenar el terciarismo (OE3.4)	
1. Ejecutar los proyectos de reordenación de los procesos de alta especialización	
· Adecuar la larga estancia (OE3.5)	
1. Reordenar los recursos de larga estancia	
· Impulsar un modelo de prestación farmacéutica basado en el coste/efectividad (OE3.6)	
1. Elaborar estudios de revisión de medicamentos para la armonización fármaco-terapéutica en el ámbito de la atención especializada	
2. Extender la receta electrónica en el ámbito de la atención especializada	

Indicadores del programa	Unidad	Obj.	2012 Real	2013 Real	2014 Previsto	2015 Previsto	2016 Compromiso
1. Reducción de las hospitalizaciones urgentes relacionadas con MPOC e ICC	%	OE3.1		5,01	5,00	4,00	
2. Tiempo mediano desde la inclusión en los circuitos de diagnóstico rápido de cáncer y el inicio de tratamiento	Días	OE3.2		30,00	30,00	30,00	
3. Proyectos de ordenación del terciarismo ejecutados por áreas temáticas	Nº	OE3.4		8,00	6,00	7,00	
4. Recursos de larga estancia (camas) transferidos al Departamento de Bienestar y Familia, a través de centros seleccionados	Nº	OE3.5		200,00	200,00	200,00	
5. Estudios y revisiones de tratamientos, ámbito Prog. Harmoniz. MHDA y Prog. Aval. y Financ. Tratamtos. Alta Complejidad	Nº	OE3.6		26,00	10,00	15,00	

Fuente: Presupuestos de la Generalitat de Catalunya. Ejercicio 2015.

Sin embargo, esa superioridad relativa no significa que la ficha del presupuesto catalán no sea manifiestamente mejorable. Algunos de los objetivos que en ella se enuncian representan más bien estrategias o líneas de actuación, y más de la mitad no cuentan con ningún indicador¹². Tres de los cinco indicadores del programa son de mera actividad (proyectos ejecutados, recursos transferidos, estudios y revisiones realizados), y en general da la impresión de que el vínculo formal de la ficha del programa al Plan de Gobierno, aunque en principio positivo, ha propiciado un deslizamiento hacia objetivos e indicadores de muy limitada cobertura, más útiles para medir el avance de algunas líneas de reforma planeadas que para registrar la producción y resultados del programa en su conjunto¹³. Por otra parte, como los objetivos operativos no se cuantifican, lo único que cabría tomar por dianas (*targets*) son los valores previstos de los indicadores, y no queda nada claro que esa sea su vocación o se trate más bien de meras proyecciones estadísticas.

La ficha del programa 41C.- Atención sanitaria, del Presupuesto para 2015 de la Comunidad Autónoma de Andalucía (cuadro 5), contiene tres objetivos formulados en términos de “prestar asistencia” y otro en los de “garantizar la accesibilidad a la atención sanitaria”. A tres de ellos se asocian sendos paquetes de indicadores, mientras que al objetivo “prestar asistencia podológica a la población andaluza con diabetes” se asigna un solo indicador: el número de personas que reciben dicha asistencia.

¹² Deficiencias de este tipo se han registrado a menudo en las reformas presupuestarias en el ámbito comparado. Valgan como ejemplos los recogidos por Caamaño (2002: 209 y 216-217) de algunas de las deficiencias detectadas por la *General Accounting Office* (GAO) estadounidense en sus fiscalizaciones de los proyectos piloto y la primera remesa de informes de desempeño realizados en aplicación de la Ley de Desempeño y Resultados de la Administración. En los proyectos piloto, algunas agencias identificaban como resultado lo que constituía más bien una estrategia; era el caso de la Dirección General de Salud y Seguridad en el Trabajo, cuando establecía como una de sus metas la de concentrar recursos en la reducción de la peligrosidad de los lugares de trabajo mediante una vigorosa aplicación de la ley e innovadores programas de incentivos. En los informes de desempeño, se daban casos en los que los indicadores o medidas no capturaban todos los aspectos del desempeño; en una, p. ej., de las áreas clave del Servicio de Inmigración y Naturalización del Departamento de Justicia, la de proporcionar servicios de prestaciones que fuesen oportunos, consistentes, equitativos y de alta calidad, sólo la cuestión de la oportunidad se valoraba como medida de desempeño, mientras que la consistencia, equidad y alta calidad carecían de medidas.

¹³ A modo de contraste, en el estado australiano de Victoria (VDTF 2015: 219) se formula como un primer objetivo para los servicios de atención a agudos el de prestar *servicios sanitarios seguros, integrados y centrados en el paciente para el tratamiento de las enfermedades y dolencias*, tomándose como indicadores de desempeño el porcentaje de pacientes atendidos dentro de los tiempos clínicamente recomendados, el que los servicios prestados a los pacientes sean seguros y de alta calidad, el que más personas sean tratadas en centros de atención fuera del hospital, y el que la experiencia del paciente demuestre mejora en el compromiso de nivel de servicio. Como segundo objetivo para los citados servicios, se propone que *el sistema sanitario victoriano preste atención sanitaria conforme a las mejores prácticas*, asociándosele como indicadores de desempeño el que Victoria derive un mayor valor de sus inversiones sanitarias, el que el sistema sanitario público victoriano cuente con una plantilla sostenible, el que se reduzca la tasa de ingresos hospitalarios por enfermedades sensibles a los cuidados ambulatorios, y el que Victoria cuente con un marco que asegure una infraestructura y un tejido sostenibles.

CUADRO 5
OBJETIVOS E INDICADORES DEL PROGRAMA 4.1.C.-ATENCIÓN SANITARIA EN EL
PRESUPUESTO PARA 2015 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

OBJETIVOS:			
1. PRESTAR ASISTENCIA SANITARIA ESPECIALIZADA POR PARTE DE LAS APES HOSPITALARIAS			
2. PRESTAR ASISTENCIA SANITARIA EN CASOS DE EMERGENCIA SANITARIA POR PARTE DE EPES			
3. GARANTIZAR LA ACCESIBILIDAD A LA ATENCIÓN SANITARIA POR PARTE DE LA POBLACIÓN			
4. PRESTAR ASISTENCIA PODOLÓGICA A LA POBLACIÓN ANDALUZA CON DIABETES.			
INDICADORES:		MAGNITUD	CUANTÍA
O.1	CONSULTAS EXTERNAS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA		(H) 578.689 (M) 733.417
O.1	POBLACIÓN DE REFERENCIA EN LAS APES HOSPITALARIAS	UNIDADES	1.327.813
O.1	ESTANCIAS HOSPITALARIAS		(H) 101.679 (M) 114.056
O.1	URGENCIAS EN ATENCIÓN HOSPITALARIA		(H) 336.538 (M) 376.074
O.1	INTERVENCIONES QUIRÚRGICAS		(H) 21.945 (M) 25.587
O.1	ASISTENCIA SANITARIA FARMACEUTICA A PACIENTES EXTERNOS (DOSIS SUMINISTRADAS)		(H) 448 (M) 535
O.1	ASISTENCIA SANITARIA A PACIENTES EN HEMODIALISIS (SESIONES REALIZADAS)		(H) 15.461 (M) 17.018
O.1	SESIONES REHABILITACION	NUMERO	74.948
O.2	DEMANDAS ATENDIDAS EN LOS CCU	NUMERO	1.412.465
O.2	PACIENTES EN ASISTENCIA SANITARIA ESPECIALIZADA EXTRAHOSPITALARIA	NUMERO	64.433
O.2	TRASLADO A PACIENTES EN ESTADO CRÍTICO	NUMERO	10.201
O.2	PACIENTES COBERTURA DE DISPOSITIVOS DE RIESGOS PREVISIBLES	NUMERO	2.336
O.2	GESTIONES DE ATENCION DEL SERVICIO DE SALUD RESPONDE	NUMERO	16.097.005
O.3	NUMERO DE HOSPITALES Y COMPLEJOS HOSPITALARIOS	NUMERO	4
O.3	CENTROS HOSPITALARIOS DE ALTA RESOLUCIÓN	NUMERO	14
O.3	CAMAS INSTALADAS HOSPITALARIAS	NUMERO	1.122
O.3	DEMORA MEDIA EN PRIMERA CONSULTA DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA	DIAS	35
O.3	DEMORA MEDIA PARA PRUEBAS DIAGNÓSTICAS	DIAS	12
O.3	DEMORA MEDIA EN PROCEDIMIENTOS QUIRÚRGICOS SUJETOS AL DECRETO 209/2001	DIAS	55
O.4	PERSONAS ATENDIDAS ASISTENCIA PODOLÓGICA		(H) 6.964 (M) 7.415

Fuente: Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicio 2015.

A semejanza del caso madrileño, en el andaluz las medidas de recursos, actividad o producto inmediato no se ponen en relación con indicadores de demanda o necesidad de recursos, con lo que es imposible hacerse una idea del grado de adecuación de la oferta a la demanda ciudadana de atención sanitaria¹⁴. Tampoco se incluye información alguna sobre los valores de los indicadores en períodos anteriores, con lo que al lector puede faltarle la perspectiva necesaria para evaluar la adecuación de los valores previstos para el ejercicio 2015. Quizá los aspectos más destacables de la ficha del presupuesto andaluz sean la interesante inclusión de indicadores de demora media y la desagregación por sexos de parte de los indicadores, que responde a la aludida preocupación por incorporar al presupuesto la perspectiva de género.

La pobreza de contenido de las fichas de programas de la Comunidad de Madrid se hace aún más patente en la del programa 322.C.- Universidades, de los Presupuestos Generales para 2015 de dicha Comunidad (cuadro 6). De sus tres objetivos, el último se refiere propiamente a los centros superiores de enseñanzas artísticas y resulta, además de absolutamente vago, de una ínfima cobertura con respecto al ámbito del programa, acompañándose del número de alumnos y el de conservatorios o escuelas como únicos indicadores. En cuanto a los dos primeros objetivos, cabe señalar que se enuncian en términos de mera “financiación de...”, proponiéndose como únicos indicadores el número de universidades públicas y el número de becas concedidas o abonadas. En realidad, esto no significa que la Comunidad no haya venido disponiendo de indicadores de desempeño de sus universidades públicas, sino sencillamente que tales indicadores se establecían en los planes plurianuales de financiación de las universidades, el último de los cuales (2006-2010) no llegó

¹⁴ Por ejemplo, los tres primeros indicadores asociados al objetivo 3, *garantizar la accesibilidad a la atención sanitaria por parte de la población*, son el “número de hospitales y complejos hospitalarios”, el número de “centros hospitalarios de alta resolución” y el número de “camas instaladas hospitalarias”. Sirva en este caso como contraste el plan de desempeño del Departamento de Sanidad y Servicios Sociales de los EEUU para 2016, a cuyo objetivo E, *asegurar el acceso a una atención culturalmente competente de calidad, incluyendo servicios y apoyos a largo plazo, para poblaciones vulnerables*, se asocian indicadores como el porcentaje de pacientes indios americanos y nativos de Alaska con diabetes diagnosticada que alcanzan un Buen Control Glucémico (valor A1c de azúcar en sangre menos del 8,0%); el aumento del porcentaje de niños que reciben los servicios de salud mental de los Sistemas de Atención que registran un funcionamiento positivo a los 6 meses de seguimiento; el número de pacientes atendidos por los Centros de Salud, la reducción de la infertilidad en las mujeres que acuden a clínicas de planificación familiar del Título X mediante la identificación de la infección por clamidia a través de la realización de pruebas de detección a mujeres de 15-24 años; o la proporción de las personas atendidas por los Programas Ryan White VIH/SIDA que son de minorías raciales/étnicas (USDHHS 2015: 31-34). Como puede apreciarse, al diseño de la mayoría de estos indicadores subyace una consideración de los principales problemas de salud de la población objetivo, consideración que, en cambio, parece ausente en los indicadores del objetivo 3 del presupuesto andaluz.

a renovarse y fue reiteradamente incumplido por la CA¹⁵. El modelo de financiación previsto en el plan respondía a lo que se conoce por “financiación por fórmulas” y, en tanto en cuanto contemplaba un tramo de financiación ligada a indicadores de desempeño (Vázquez 2007, Ortega, Pérez y Morales 2008, Escardíbul y Pérez 2013), podría contribuir en alguna medida a hacer operativos los principios del presupuesto por desempeño (*cf.* Smith 2007: 293).

CUADRO 6
OBJETIVOS E INDICADORES DEL PROGRAMA 322.C.-UNIVERSIDADES EN LOS
PRESUPUESTOS GENERALES PARA 2015 DE LA COMUNIDAD DE MADRID

OBJETIVOS/INDICADORES		
1 FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MADRID		
INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PREVISIÓN 2015
FINANCIACIÓN UU.PP. DE MADRID	Nº UU.PP.	6
BECAS	Nº BECAS	2.500
2 FINANCIACIÓN DE INVERSIONES EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS		
INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PREVISIÓN 2015
FINANCIACIÓN UU.PP. DE MADRID	NÚMERO	6
3 CONSOLIDAR LAS ENSEÑANZAS Y SERVICIOS PRESTADOS POR LOS CENTROS SUPERIORES DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS		
INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PREVISIÓN 2015
ALUMNOS CONSERVATORIOS SUPERIORES	NÚMERO	975
ALUMNOS ESCUELA SUPERIOR DE ARTE DRAMÁTICO	NÚMERO	345
ALUMNOS ESCUELA SUPERIOR DE DISEÑO	NÚMERO	755
ALUMNOS ESCUELA CONSERV Y REST BIENES CULTU	NÚMERO	160
CONSERVATORIOS SUPERIORES	NÚMERO	3
ESCUELA SUPERIOR DE ARTE DRAMÁTICO	NÚMERO	1
ESCUELA SUP CONSERV Y REST BIENES CULTURALES	NÚMERO	1
ESCUELA SUPERIOR DE DISEÑO	NÚMERO	1

Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid. Ejercicio 2015.

Sin embargo, la cuestión de fondo que aquí se plantea es la del papel a jugar por el presupuesto por desempeño de una Comunidad autónoma en aquellos ámbitos sectoriales en

¹⁵ Desde 2008, los Presupuestos de la Comunidad registraron crecientes minoraciones en las transferencias a las universidades, y sucesivas sentencias del Tribunal Supremo han condenado a la Comunidad a pagar importantes sumas a las universidades madrileñas por haber incumplido los compromisos asumidos en el Plan de Financiación 2006-2010 y el Plan de Inversiones 2007-2011. El Supremo entiende que ambos Planes constituyen convenios entre administraciones que “encierran pactos con fuerza de obligar” y rechaza la consideración, asumida en las leyes de presupuestos madrileñas, de que las previsiones de los Planes solo resultan vinculantes cuando cuentan con la precisa dotación presupuestaria.

que aplique una financiación por fórmulas de vigencia plurianual. El caso de Madrid parece, a este respecto, algo paradójico porque mientras por un lado se retoma la presupuestación anual para las universidades (en el sentido de desvincularse del plan de financiación plurianual previamente acordado), por el otro se mantiene la “despresupuestación” de los indicadores de desempeño (en el sentido de que estos siguen ausentes del presupuesto).

De nuevo, se observa un grado de elaboración muy superior en la ficha del programa 422.- Educación universitaria, de los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2015 (cuadro 7). Como en el programa sanitario antes analizado, también en este otro de carácter educativo se aprecian la vinculación a los objetivos del Plan de Gobierno, una definición formal de los componentes básicos del programa, una evidente relación de la mayoría de indicadores con algunos de los objetivos operativos, y la consignación de los valores realizados y previstos de los indicadores. Sin embargo, estas similitudes en cuanto a fortalezas tienen su correlato en las similitudes concernientes a debilidades del programa. Y es que, en efecto, estamos una vez más ante indicadores de muy limitada cobertura, más útiles para medir el avance de ciertas líneas de reforma que para registrar la producción y resultados del programa. De hecho, cinco de los seis indicadores se centran en la des-funcionarización del personal docente, el estímulo a la demanda de estudios universitarios y la supresión de titulaciones con poca demanda. El indicador restante, “número de profesores contratados de alta excelencia”, no deja de ser un indicador de recursos cuya relevancia indicativa de la calidad del servicio dependerá de la relación entre esta y la proporción de profesorado con esa calificación “de alta excelencia”, empleada en sede de contratación de personal docente. El limitado alcance de estos indicadores contrasta con la mayor ambición y orientación a resultados de algunos de los indicadores de desempeño incorporados a la documentación presupuestaria de países como los Estados Unidos, Australia o incluso Francia¹⁶.

¹⁶ En los EEUU se incluye, entre otros indicadores, el número de instituciones de bajo desempeño con altas tasas de morosidad de préstamos y bajas tasas de graduación, es decir, con tasas de morosidad por cohorte a tres años de un 30% o más y con un 150% de la tasa de finalización en tiempo normal, la cual es menos que la tasa media para su tipo de titulación (USDE 2015: 21, 24 y 91-92). En Australia se utilizan indicadores como el número de matrículas (en equivalentes a tiempo completo), el de finalizaciones de estudios, el de los graduados en educación superior con empleo a tiempo completo en cuatro meses desde la obtención de su grado como proporción de aquellos disponibles para el trabajo, los salarios iniciales de los graduados como proporción de los Ingresos Semanales Medios de los Varones, o la proporción de estudiantes de un grado universitario que proceden de un status socioeconómico bajo (TAGDET 2015: 43 y 48). En Francia, en fin, se recurre a indicadores como el porcentaje de una cohorte de edad que obtiene un título de educación superior en la formación inicial, la inserción profesional de los titulados en la formación inicial, los niveles de abandono y éxito en los estudios, el acceso a la educación superior de los jóvenes de 20-21 años según su origen social, o la ratio de éxito comparada de los estudiantes becarios con respecto a los no becarios (RFMFCP 2014: 61-62).

CUADRO 7
**OBJETIVOS E INDICADORES DEL PROGRAMA 422.-EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN
 LOS PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PARA 2015**

Objetivos estratégicos y operativos del programa

- Consolidar mecanismos de selección de profesorado (*tenure track* y *senior*) y flexibilizar estructuras docentes, así como contratación de personal docente e investigador altamente cualificado con méritos homologables a estándares internacionales (Pla Serra Hünter). (OE11.1)
 1. Incrementar el número de contratos de profesorado de alta excelencia en el marco del Pla Serra y Hünter.
 2. Promover el uso mayoritario de las figuras contractuales de profesorado permanente, sin renunciar a la flexibilidad del marco laboral, y promover figuras temporales de asistentes de apoyo a la docencia y a la investigación.
- Consolidar la cooperación y la coordinación entre las universidades a través del Consorcio de Servicios Universitarios de Cataluña para que gestionen mejor los servicios que comparten, evitando duplicidades o limitaciones. (OE11.2)
 1. Impulsar sistemas conjuntos de información, de gestión y administración de los recursos universitarios con el objetivo de ahorrar recursos.
- Disponer de un nuevo modelo de financiación orientada a la calidad y con criterios de sostenibilidad, que fomente la internacionalización y mejore la eficacia y la eficiencia del sistema universitario. (OE11.3)
 1. Dotar las universidades de los recursos necesarios y establecer una financiación condicionada al cumplimiento de objetivos estratégicos que fomenten la calidad y la eficiencia.
- Mejorar la oferta de estudios univers. incrementando la calidad e internacionalización, y la eficiencia y garantizar un modelo de universidades inclusivo socialmente y territorialmente, incrementando la orientación a la innovación y la empleabilidad. (OE11.4)
 1. Revisar la oferta académica actual de forma que disminuyan el número de estudios con pocos alumnos matriculados.
- Mejorar la movilidad, la excelencia, la competitividad internacional y la captación de talento. (OE11.5)
 1. Impulsar la contratación de profesorado de alta excelencia.
 2. Dotar el sist. univers. de aquellos servicios complementarios a la educación que contribuyan a la excelencia del sistema.
 3. Promover la movilidad del profesorado entre las universidades catalanas.
 4. Reconocer la calidad (...) en el ámbito universitario mediante la organización de determinadas acciones.
- Mejorar el acceso a las univers. mediante el impulso de programas de orientación a secundaria, la revisión de la preinscripción y de las pruebas de acceso, y la mejora de la formación inicial de maestros y másteres de profesorado de secundaria. (OE11.6)
 1. Garantizar el cumplimiento de los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en el acceso al sistema universitario público de Cataluña y de los mecanismos para la garantía de los derechos y deberes de los estudiantes.
 2. Mejorar las acciones del plan de comunicación y difusión del Consejo Interuniversitario de Cataluña sobre el sistema universitario de Cataluña.
- Afrontar una reforma en profundidad del sistema de gobernanza de las universidades catalanas que permita una gestión más eficaz para la mejora de la calidad y de la excelencia. (OE11.7)
 1. Impulsar acciones que garanticen la suficiencia de los servicios básicos y estimulen la eficiencia y la excelencia.
 2. Hacer una política de precios justa, incentivadora de la calidad y que incremente la responsabilidad del estudiantado.
- Fomentar la cooperación de las empresas y Universidades y mejorar los mecanismos de transferencia de conocimiento a través de programas como el de Doctorados Industriales, el fomento de la innovación y el emprendimiento y la realización de prácticas en empresas. (OE11.8)
 1. Impulsar actuaciones para desarrollar proys. RDI en colaboración público-privada en el marco de la formación doctoral.

Indicadores del programa	Unidad	Obj.	2012 Real	2013 Real	2014 Previsto	2015 Previsto	2016 Compromiso
1. Porcentaje de profesorado contratado permanente respecto al profesorado funcionario de las universidades	%	OE11.1	23,50	26,29	24,00	24,00	
2. Número de profesores contratados de alta excelencia	Nº	OE11.5	476,00	470,00	500,00	525,00	
3. Estudiantes matriculados para la realización de las pruebas de acceso a la universidad	Nº	OE11.6	36.089	35.880	38.000	39.000	
4. Número de estudiantes que tramitan una preinscripción universitaria	Nº	OE11.6	55.518	52.201	58.000	58.000	
5. Número de salones a los cuales se hace difusión del sistema universitario de Cataluña	Nº	OE11.6	6,00	8,00	7,00	7,00	
6. Másteres oficiales con 20 o menos estudiantes de nuevo acceso	Nº	OE11.4				100,00	

Fuente: Presupuestos de la Generalitat de Catalunya. Ejercicio 2015.

CUADRO 8
OBJETIVOS E INDICADORES DEL PROGRAMA 4.2.J.-UNIVERSIDADES EN EL
PRESUPUESTO PARA 2015 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

OBJETIVOS:			
1. GARANTIZAR LA SUFICIENCIA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ANDALUZAS CON NIVELES ÓPTIMOS DE EFICIENCIA Y CORRESPONSABILIDAD			
2. FOMENTO DE LA MOVILIDAD ESTUDIANTIL			
3. AUMENTAR LA VINCULACIÓN ENTRE LA UNIVERSIDAD Y EL MERCADO LABORAL			
4. DIVULGACIÓN DEL CONOCIMIENTO			
5. FINANCIACIÓN DE LA AGENCIA ANDALUZA DEL CONOCIMIENTO			
INDICADORES:	MAGNITUD	CUANTÍA	
O.1 PERSONAS MATRICULADAS EN GRADO		(H)	105.671
		(M)	131.579
O.1 PERSONAS MATRICULADAS EN MASTERES OFICIALES		(H)	7.382
		(M)	9.722
O.1 ALUMNADO DE NUEVO INGRESO		(H)	23.330
		(M)	26.770
O.1 PERSONAL DOCENTE INVESTIGADOR		(H)	10.746
		(M)	6.217
O.1 PERSONAL ADMINISTRACION Y SERVICIOS		(H)	4.023
		(M)	4.984
O.1 DIRECCION DE DEPARTAMENTOS		(H)	422
		(M)	116
O.1 EN ORGANOS DE GOBIERNO Y REPRES		(H)	1.260
		(M)	543
O.1 PERSONAL INVESTIGADOR PRINCIPAL		(H)	3.158
		(M)	1.031
O.1 CATEDRAS OCUPADAS		(H)	1.673
		(M)	414
O.1 MIEMBROS DE CONSEJOS SOCIALES		(H)	149
		(M)	79
O.1 GRADOS IMPLANTADOS	NUMERO		403
O.1 MASTERES HABILITANTES IMPLANTADOS	NUMERO		42
O.1 PROGRAMAS DE DOCTORADO IMPLANTADOS	NUMERO		157
O.2 ALUMNADO EN REDES DE MOVILIDAD ERASMUS		(H)	2.992
		(M)	3.789
O.3 PERSONAS CON BECAS UNIV. PRACTICAS EN EMPRESA		(H)	702
		(M)	1.098
O.4 SUBVENCIONES A ACADEMIAS Y OTROS AGENTES DEL CONOCIMIENTO CONCEDIDAS	NUMERO		65
O.5 EVALUACIONES A AGENTES DEL CONOCIMIENTO, GRADOS Y PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR	NUMERO		2.453

Fuente: Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ejercicio 2015.

La ficha del programa 4.2.J.- Universidades, del Presupuesto para 2015 de la CA de Andalucía (cuadro 8), contiene un ambicioso primer objetivo enunciado como “garantizar la suficiencia de las universidades públicas andaluzas con niveles óptimos de eficiencia y corresponsabilidad”. Sin embargo, en la batería de indicadores que se le asocian, relativos al número de miembros de los distintos colectivos que integran la comunidad universitaria y al número de titulaciones, no hay ninguno de por sí revelador del grado de suficiencia de las instituciones universitarias, ni de su grado de eficiencia ni del de corresponsabilidad. A cada uno de los cuatro restantes objetivos se vincula un solo indicador de limitado alcance y cuya cobertura resulta, en algunos casos, de una evidente estrechez en relación al respectivo objetivo. Por ejemplo, el indicador “personas con becas univ. prácticas en empresas” apenas captura un aspecto muy parcial, aunque sin duda relevante, del objetivo de “aumentar la vinculación entre la universidad y el mercado laboral”. Como la ficha del programa sanitario examinada con anterioridad, también la de este programa educativo carece de información sobre los valores de los indicadores en períodos anteriores e incluye, en cambio, la desagregación por sexos de aquellos indicadores en que es posible hacerla.

4.3. Situación en la práctica (ii): la falta de rendición de cuentas basada en el desempeño

Las deficiencias que acaban de evidenciarse en la definición de indicadores de desempeño ligados a los objetivos de los programas, en conjunción con la escasa implantación de la contabilidad de costes y la rendición de cuentas del desempeño alcanzado, vienen tomándose por las instituciones fiscalizadoras como impedimentos del control externo de la economía, eficiencia y eficacia de la gestión fiscalizada. Así se explicita en el último informe global del sector público autonómico emitido por el Tribunal de Cuentas, correspondiente al ejercicio 2012:

“En el ejercicio fiscalizado, con carácter general, los presupuestos por programas de las Comunidades Autónomas no especifican suficientemente los indicadores que permitan el seguimiento de los objetivos programados. Dado que no se han implantado sistemas de contabilidad analítica y que no se elaboran memorias sobre el coste y rendimiento de los servicios públicos, así como sobre el cumplimiento de los citados objetivos, no es posible pronunciarse sobre el grado de eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos. Esto se observa en las CC.AA de Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Foral de Navarra, La Rioja, País Vasco, Asturias, Murcia, Comunitat Valenciana y Ciudad Autónoma de Melilla.” (TCu 2015a: 36)

En la misma línea se manifiesta el Tribunal en su último informe anual de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, correspondiente también al ejercicio 2012, en el que asegura no tener constancia de la comprobación del grado de cumplimiento de los objetivos de cada uno de los programas de gasto de los Presupuestos Generales de la Comunidad (TCu 2015b: 21 y 109). Idéntica carencia se advierte en lo que respecta a los objetivos de las distintas líneas de subvenciones de la Administración castellano-manchega:

“El artículo 71 del TRLH establece la necesidad, para los órganos de la Administración Regional o cualesquiera entidades que propongan el establecimiento de subvenciones, de contar, con carácter previo, con un plan estratégico de subvenciones, donde se recojan los objetivos y efectos que pretendan con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. De los informes de seguimiento aportados (comprensivos de una memoria y de las fichas individualizadas para cada línea de subvención) se desprende la ausencia de indicadores en algunas líneas y un grado de realización de los valores objetivos a conseguir igual a cero en un elevado número de casos, sin que se haya apreciado la existencia de análisis mediante los que se ligan dichos valores y los efectos que se pretendiesen con la aplicación de las líneas de subvención y que, en su caso, justificasen su continuidad.” (TCu 2015b: 24)

A mayor abundamiento, cabe acudir a algunos de los indicadores del último Índice de transparencia de las Comunidades Autónomas proporcionado por Transparencia Internacional – España (INCAU 2014), que pueden considerarse asociados a la gestión por desempeño. Desprende de ellos que diversos elementos asociados a dicha gestión están formalmente presentes en las Administraciones autonómicas (cuadro 9). En todas las Comunidades menos Madrid se publican los Planes y Programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución (indicador 65). En todas menos Extremadura y Murcia se publican periódicamente datos sobre calidad y evaluación de los servicios y de las políticas públicas de la Comunidad autónoma (indicador 35). En todas existen y se publican Cartas de Servicios explicativas de los compromisos con los ciudadanos (indicador 31), así como datos con periodicidad regular sobre el número de hospitales, centros de atención sanitaria, y plazas/camas hospitalarias por habitante, y su rendimiento (indicador 26). Y en todas salvo Baleares se publican datos con periodicidad regular sobre las Listas de espera de los distintos centros sanitarios de la región (indicador 27). Sin embargo, en 10 de las 17 no se publican indicadores de eficiencia y/o eficacia del gasto en la prestación de los servicios públicos por parte de la Comunidad autónoma (en función de lo indicado por la Ley General Presupuestaria) (indicador 41 del INCAU 2014).

CUADRO 9
CUMPLIMIENTO DE 6 INDICADORES DEL I.N.C.A.U.
2014 RELATIVOS A GESTIÓN POR DESEMPEÑO

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Cast. y León	C.-La Mancha	Cataluña	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja	Valencia	Total SÍ
Se publican los Planes y Programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución (ind. 65).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	16
Se publican indicadores de eficiencia y/o eficacia del gasto en la prestación de los servicios públicos por parte de la CA (en función de lo indicado por la Ley General Presupuestaria) (ind. 41).	X						X		X		X				X	X	X	7
Se publican periódicamente datos sobre calidad y evaluación de los servicios y de las políticas públicas de la CA (ind. 35).	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	15
Se publican datos con periodicidad regular sobre el número de hospitales, centros de atención sanitaria, y plazas/camas hospitalarias por habitante, y su rendimiento (ind. 26).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	17
Se publican datos con periodicidad regular sobre las Listas de espera de los distintos centros sanitarios de la región (ind. 27).	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	16
Existen y se publican Cartas de Servicios explicativas de los compromisos con los ciudadanos (ind. 31).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	17

Fuente: elaboración propia con datos del INCAU 2014 de Transparencia Internacional – España.

En suma, todo parece indicar que los objetivos y datos de desempeño, aun cuando jueguen un papel más allá del puramente simbólico, decorativo o propagandístico, raras veces llegan a vincularse de forma significativa a las dotaciones presupuestarias o al gasto realizado en términos de rendición de cuentas.

4.4. Situación en la práctica (iii): la escasa relevancia de la información de desempeño en los procesos de elaboración y modificación del presupuesto

La misma desconexión entre las cifras presupuestarias y los objetivos e indicadores de desempeño observada en sede de rendición de cuentas se pone, asimismo, de manifiesto en la elaboración y gestión de los presupuestos autonómicos. Respecto a la primera de ambas fases,

una reciente encuesta de la OCDE muestra que, en la elaboración presupuestaria en ese nivel de Administración pública en nuestro país, la información financiera y otros datos generados por las consejerías se utilizan bastante más que los indicadores de desempeño, las evaluaciones de impacto y las revisiones del gasto (cuadro 10). La propia OCDE no duda, además, en afirmar que nuestras Administraciones subcentrales “comparten un similar sesgo hacia la presupuestación incrementalista” (OECD 2014: 173).

CUADRO 10
INFORMACIÓN UTILIZADA POR LAS ADMINISTRACIONES REGIONALES EN ESPAÑA EN LA PREPARACIÓN DE SUS PRESUPUESTOS

	Aragón	Asturias	Cataluña	Galicia	Cast. y León	C.-La Mancha	País Vasco	Valencia
Informes financieros u operativos y datos generados por las consejerías o los organismos autónomos regionales (p. ej., unspent budget, informes de auditoría, planes de negocios, estrategias, etc.)	●	●	◀	●	●	●	●	●
Evaluaciones de impacto generadas por las consejerías o los organismos autónomos regionales (p. ej., indicadores de desempeño, evaluaciones de programas o políticas)	◀	●	◀	●	◀	◀	◀	●
Revisiones del gasto, análisis sistemáticos de los programas para identificar potenciales ahorros y mejoras de la eficiencia, presupuestación base cero	○	◀	◀	◀	◀	●	◀	●
Informes de impacto generados por instituciones independientes (p. ej., agentes sociales, cámaras de comercio, organizaciones internacionales)	◀	●	◀	◀	○	◀	◀	◀
Información estadística (utilización de datos homologados para una comparación intersectorial o temporal, datos de otras CCAA, estadísticas oficiales de otras fuentes nacionales o internacionales)	◀	◀	◀	●	○	●	●	◀
Proyecciones presupuestarias a medio plazo	●	●	◀	●	●	●	◀	●
Análisis de sensibilidad (p. ej., de los ingresos al crecimiento del PIB, del servicio de la deuda a la evolución de los tipos de interés)	●	◀	◀	◀	○	●	◀	●
● Muy utilizada								
◀ Utilizada en alguna medida								
○ No utilizada								

Fuente: OECD (2014: 173), que se basa en los resultados del *2013 OECD Questionnaire on the public administration reforms in Spain: Survey for the Spanish Autonomous Communities*.

En cuanto a la fase de gestión de los presupuestos autonómicos, la referida desconexión entre el gasto presupuestado y el desempeño programado se viene advirtiendo en

la generalizada ausencia de una reconsideración de los objetivos de desempeño con ocasión de las modificaciones de los créditos presupuestarios. Así lo pone de manifiesto el Tribunal de Cuentas, en relación a la Comunidad autónoma andaluza, en el citado informe global del sector público autonómico:

“En Andalucía, en los expedientes de modificaciones presupuestarias examinados se observa que, en numerosas ocasiones, o bien no se realiza una adecuada valoración y eventual impacto que dichas modificaciones pueden tener en los objetivos de gasto programados, que exige el artículo 51.1 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de Andalucía (TRLGHP) cuando se tramiten expedientes de modificaciones presupuestarias, o se afirma que este impacto no existe, o que la modificación contribuye positivamente a la consecución de los objetivos. Esto puede venir motivado por una mala definición de los objetivos incluidos en los programas y los indicadores establecidos para medirlos. Por otro lado, el cambio de nivel de vinculación en los créditos incluido en el art.7.3 de la Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2012, ha hecho que se traspasen créditos de unos programas a otros al margen de las modificaciones presupuestarias por un importe de 3.973.790 miles de euros. Los movimientos de los créditos entre los distintos programas derivados de estos cambios en el nivel de vinculación, aun cuando hayan tenido cobertura legal, han supuesto una merma de la utilidad de los programas como instrumento de planificación y seguimiento de las políticas presupuestarias. La Cámara de Cuentas recomienda que se considere a los programas presupuestarios como auténticos instrumentos para la toma de decisiones, lo que hace necesario que se analice en profundidad el cumplimiento de los objetivos que se programan y la repercusión que sobre los mismos puedan tener las modificaciones presupuestarias y cualquier otra circunstancia que se produzca a lo largo del ejercicio presupuestario.” (TCu 2015a: 31-32)

En realidad, el arraigado hábito de obviar o despachar con alguna frase ritual la posible incidencia de las modificaciones presupuestarias en el grado de consecución de los objetivos, remite a problemas de fondo como el de la *disociación entre el modelo formal de presentación del presupuesto y el modelo real de ejecución* (Fuentes 1995: 112) o el de la *incapacidad de establecer una relación en el margen entre el gasto presupuestado y el desempeño programado*, sin la que difícilmente cabe esperar que las propuestas de reducción de los créditos se acompañen de las correspondientes reducciones en los objetivos previstos anteriormente, como reclamaba Redondo (1994: 28).

5. ¿Han afectado las reformas presupuestarias al alcance y calidad de la priorización de gastos? La potencial utilidad de dos indicadores para indagarlo

Según Robinson y Brumby (2005: 17), contrastar empíricamente la eficacia de los sistemas de presupuestación por desempeño aplicados a toda una Administración “es una

tarea metodológicamente formidable”. Y lo es, en primer lugar, porque las distintas vertientes en que dicha eficacia puede manifestarse (eficiencia asignativa, efectividad de los programas, eficiencia productiva, disciplina fiscal agregada) se ven poderosamente afectadas por variables políticas, gerenciales e institucionales que a menudo interactúan con el propio presupuesto por desempeño y hacen muy difícil aislar el impacto de este último. En el caso de nuestras Comunidades autónomas, a ello se añade la ausencia de un índice de presupuesto por desempeño que nos permita cuantificar el grado de implantación efectiva de este tipo de presupuesto en cada una de ellas. A la vista de tales dificultades, me limitaré aquí a considerar la potencial utilidad de dos conocidos indicadores para indagar el impacto de las reformas presupuestarias catalana y andaluza en dos aspectos de la asignación presupuestaria de recursos: *i*) el alcance o la intensidad con que se reasignan recursos entre las distintas funciones o políticas de gasto; y *ii*) la calidad de la priorización de gastos o asignación presupuestaria de recursos.

Para lo primero cabría aplicar, al presupuesto funcional de cada Comunidad autónoma, el *indicador de reasignación presupuestaria o cambio en la composición del presupuesto* definido por Tsebelis y Chang (2004: 454-455). El presupuesto autonómico se representaría así como un vector en un espacio euclidiano de n dimensiones, cada una de las cuales correspondiente a una función o política de gasto. Se trataría de una secuencia de los porcentajes de participación de cada función o política en el gasto total de dicho presupuesto (a_1, a_2, \dots, a_n). Congruentemente, la reasignación presupuestaria o diferencia entre el presupuesto del año t y el del año $t-1$ se representaría como la distancia entre los puntos representativos de uno y otro en ese espacio euclidiano de n dimensiones. En términos algebraicos, esta distancia presupuestaria (BD) se calcula sumando los cuadrados de las desviaciones de las cuotas de participación de las distintas funciones en el presupuesto del año t respecto a las que tenían en el del año $t-1$, y tomando luego la raíz cuadrada de dicho sumatorio. Formalmente:

$$BD = \sqrt{(a_{1,t} - a_{1,t-1})^2 + (a_{2,t} - a_{2,t-1})^2 + \dots + (a_{n,t} - a_{n,t-1})^2}$$

Para lo segundo, cabría servirse del *indicador sintético de calidad del gasto autonómico* formulado por Domínguez, López y Rueda (2006: 246), que resulta de adaptar la metodología en su día propuesta por la Comisión Europea (2002,2003) para evaluar la calidad

del gasto público a las circunstancias relevantes de nuestro marco autonómico. El indicador (I_A) se resume formalmente en la siguiente expresión:

$$I_A = \sum_{X=a}^d \left(\frac{2(X_A - X_{\min})}{X_{\max} - X_{\min}} \right) + \sum_{X=e}^g \left(1 - \frac{2(X_A - \bar{X} + X_{sd})}{X_{\max} - \bar{X} + X_{sd}} \right) \text{ si } X_A > \bar{X} - X_{sd} - 1 + \frac{2(X_A - X_{\min})}{\bar{X} - X_{\min}} \text{ si } X_h \leq \bar{X}_h + \sum_{X=e}^g \left(1 + \frac{\bar{X} - X_{sd} - X_A}{X_{\min} - \bar{X} + X_{sd}} \right) \text{ si } X_A \leq \bar{X} - X_{sd} + 1 + \frac{2(\bar{X} - X_A)}{X_{\max} - \bar{X}} \text{ si } X_h > \bar{X}_h$$

donde los componentes de gasto específicos empleados, expresados en términos de gasto total, son los siguientes:

a = Educación;

b = I+D;

c = Formación bruta de capital fijo;

d = Sanidad;

e = Consumo colectivo;

f = Gastos de personal;

g = Seguridad, protección y promoción social;

h = Otros gastos sociales (vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, cultura y otros gastos sociales);

\bar{X} representa la media simple del componente específico del gasto;

X_{sd} muestra la desviación típica;

X_{max} indica el valor máximo del componente específico de gasto para el conjunto de CCAA;

X_{min} se corresponde con el valor mínimo del componente específico de gasto para el conjunto de CCAA;

X_A representa el valor de cada componente de gasto para la Comunidad Autónoma A.

La posible utilización de ambos indicadores para indagar el impacto de las reformas catalana y andaluza tendría, a primera vista, la ventaja de su proximidad al proceso presupuestario, pues se trata de indicadores obtenidos del resultado inmediato de dicho proceso, es decir, de las cifras de gasto (previstas o realizadas). Sin embargo, esta aparente virtud no deja de constituir también una fuente de problemas y limitaciones. El indicador de Tsebelis y Chang registra cambios abruptos cada vez que se dispara o se desploma la participación de una política de gasto en el presupuesto de la Comunidad autónoma, p. ej., debido a un traspaso competencial o a la reclasificación de determinados gastos —como las cuotas de participación de la mayoría de las políticas suelen mantenerse muy estables, una gran variación en alguna de ellas altera enormemente el índice global—. Además, una mayor volatilidad en las cuotas de participación o, lo que es lo mismo, en la composición del

presupuesto no necesariamente implica una mejor priorización de gastos. Tampoco el indicador de calidad del gasto autonómico de Domínguez, López y Rueda es concluyente al respecto, dado que “la evaluación de la calidad del gasto no puede basarse exclusivamente en la composición del gasto sino que también tiene que mirar si esos recursos se traducen tan eficientemente como sea posible en productos beneficiosos para los ciudadanos” (EC-DGEFA 2012: 23).

6. Conclusiones

En las primeras décadas de autogobierno, los procesos presupuestarios de las Comunidades autónomas se caracterizaron por un cierto “mimetismo a la baja” con respecto al de la Administración central. Volcados como estaban en la negociación de los traspasos competenciales, y con las holguras financieras resultantes de sus crecientes recursos y bajos stocks de deuda, los gobiernos autonómicos fueron dejando el reto de la reforma presupuestaria para mejor ocasión. Sin embargo, la maduración del autogobierno ha ido poco a poco dando lugar a la variabilidad entre Comunidades, y hasta a ambiciosas iniciativas de reforma presupuestaria como las desarrolladas en Cataluña y Andalucía en la primera década de este siglo. Aunque diferentes entre sí, ambas reformas tenían en común su interés en reforzar la dimensión plurianual y estratégica del proceso presupuestario, recuperar (en torno a objetivos) la visión global del sector público, hacer más abierta la presupuestación y generar dinámicas de aprendizaje continuo.

Los actuales marcos normativos de las CCAA difieren en su grado de actualización y atención al desempeño. Las memorias de objetivos de sus presupuestos muestran asimismo una notable disparidad de contenidos, que evidencia no solo el desigual grado de compromiso con la presupuestación por desempeño, sino también la ausencia de una reflexión compartida sobre el papel a jugar por el PD de la Comunidad en ámbitos sectoriales de gestión descentralizada y regidos por modelos plurianuales de financiación. Ciertamente, el impacto último de los esfuerzos de reforma presupuestaria de las CCAA no es fácil de contrastar, al carecerse de un índice de PD que refleje su grado de implantación efectiva en cada una de ellas. La posible utilización como indicadores de impacto del de “distancia presupuestaria” de Tsebelis y Chang o del de “calidad del gasto autonómico” de Domínguez *et al.* tampoco está exenta de problemas. Hay, en cualquier caso, en las Comunidades un amplísimo margen para la mejora ya que comparten el sesgo hacia la presupuestación incrementalista, otorgan un rol

secundario o marginal a los indicadores de desempeño y evaluaciones de impacto en la elaboración de sus presupuestos, y no reajustan los objetivos de desempeño al aprobar modificaciones de créditos. Además, la mayoría de las CCAA ni siquiera procede a la publicación de los indicadores de eficiencia y eficacia prevista en la LGP, y en general la rendición de cuentas y el control externo basados en el desempeño brillan por su ausencia. Con todo, la aludida disparidad entre Comunidades les da también la oportunidad de intercambiar experiencias y aprender unas de otras. Como ha señalado recientemente la OECD (2014: 161), “no hay razón para creer que haya una jerarquía de buena práctica que mimetice la estructura de la Administración, ya que las buenas prácticas pueden hallarse al nivel regional y local tanto como al nacional.”

Referencias bibliográficas

- Alcalde Hernández, J. C. (2012), “La gestión por resultados y su control en el sector público”, *Presupuesto y Gasto Público*, 69: 75-90.
- Ballart, X. (2003), “Avaluació de Polítiques i Quadres de Comandament a la Generalitat de Catalunya”, en Fernández, A.; Muñoz, X.; Sisternas, X. (coords.), *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 223-244.
- Bellod Redondo, J. F. (2004), *Déficit público e instituciones presupuestarias: el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 1983 - 2003*, Tesis Doctoral, Departamento de Hacienda y Economía del Sector Público, Universidad de Murcia.
- Bellod Redondo, J. F. (2007), “Caracterización del sistema presupuestario autonómico: el caso de Murcia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 303: 245-270.
- Bunce, V. y Echols, J. M. (1978), “Power And Policy In Communist Systems: The Problem Of ‘Incrementalism’”, *The Journal of Politics*, 40(4): 911-932.
- Caamaño Alegre, J. (2002), “La modernización del sistema presupuestario en los EEUU bajo la era Clinton: balance de ocho años de reformas”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, LII(263): 175-245.
- Caamaño Alegre, J. (2008): “Procesos orzamentarios e de control do gasto na Xunta de Galicia: avances e desafíos pendentes”, en S. Lago Peñas y X. Álvarez Corbacho (coords.), *Territorio, financiamento e control do gasto. Chaves da economía pública galega (II)*, Galaxia, Vigo, 237-273.
- Caamaño Alegre, J. y Lago Peñas, S. (2008), “Evolución y problemas del marco de estabilidad presupuestaria en España: especial referencia a las haciendas autonómicas”, en Villar Ezcurra, M. (dir.), *Estudios jurídicos en memoria de Don César Albiñana García-Quintana*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Vol. III: 3117-3140.

- Cullis, J. G. y Jones, P. R. (1987), *Microeconomics and the Public Economy: A Defence of Leviathan*, Oxford: Basil Blackwell. Cito por la versión castellana de A. J. Prado Domínguez (1991), Madrid: IEF.
- De Villota, P.; Jubeto, Y. y Ferrari, I. (2009), *Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*, Madrid: Instituto de la Mujer (Ministerio de Igualdad).
- Domínguez Martínez, J. M.; López del Paso, R. y Rueda López, N. (2006), “Un análisis comparado del gasto público autonómico”, en Ferraro García, F. J. (coord.), *Un balance del Estado de las Autonomías*, Colección Estudios Mediterráneo Económico, n.º 10: 237-281.
- EC (European Commission) (2002), “Public expenditure in EU countries”, *European Economy*, nº 3.
- EC (European Commission) (2003), “Public finance in EMU 2003”, *European Economy*, nº 3.
- EC-DGEFA (European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs) (2012), *The Quality of Public Expenditures in the EU*, *European Economy*, Occasional Papers 125, Brussels: European Union.
- Escardíbul Ferrá, J.-O. y Pérez Esparrells, C. (2013), “La financiación de las universidades públicas españolas: estado actual y propuestas de mejora”, *Revista de Educación y Derecho*, 8: 1-17
- Fernández Llera, R. y Monasterio Escudero, C. (2010), “¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España”, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 195(4): 139-163.
- Fernández-Caballero, L.; Pedregal, D. J. y Pérez, J. J. (2012), “Monitoring Sub-central Government Spending in Spain”, *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, n.º 202: 77-104.
- Fuentes Vega, S. (1995), “El control financiero de programas”, en Sánchez Revenga, J.; Peinado Pérez, J. L. y Hernández Mateos, J. M. (coords.), *Hacia un sector público moderno: sistemas de control*, Madrid: Price Waterhouse, 87-123.
- González-Páramo, J. M. (2001): *Costes y Beneficios de la Disciplina Fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) (2015), “Operaciones no Financieras del sector Administraciones Públicas y sus distintos subsectores. Datos anuales desde 1995, SEC 2010 base 2010.
- IMF (International Monetary Fund) (2015): “Spain: 2015 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Spain”, Country Report No. 15/232, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Joumard, I. y Giorno, C. (2005), “Getting the most out of public sector decentralization in Spain”, *OECD Economics Department Working Papers*, 23.
- Jubeto, Y. y O’Hagan, A. (2010), *Los presupuestos públicos con perspectiva de género. Propuesta a las instituciones comunitarias sobre el valor añadido de introducir los análisis basados en el género en la política presupuestaria de la Unión Europea y sus Estados miembros*, Madrid: Ministerio de Igualdad, Gobierno de España.

- Lorenz, C. y Wigger, B. U. (2010), “The Five Constitutive Elements of Performance Budgeting”, ponencia presentada en el *XVIII Encuentro de Economía Pública*, 2011.
- Lozano Peña, A. V.; Aguilera Díaz, B. y García de Bustos, F. (2008), “Hacia un presupuesto orientado a resultados en Andalucía: la perspectiva de género como objetivo y oportunidad”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 51: 361-383.
- Maluquer i Amorós, S. (2012), “Presupuesto público y gestión orientada a resultados: algunas reflexiones a partir de la experiencia de modernización presupuestaria de la Generalitat de Catalunya entre 2004 y 2011”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 69: 91-105.
- Marcel, M. (2013), “Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession”, *OECD Journal on Budgeting*, 13(2).
- Monasterio Escudero, C. y Fernández Llera, R. (2008), “Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público*, 51: 83-106.
- Núñez Barrios, E. D. (2013), *Análisis dinámico de la rendición de cuentas de las comunidades autónomas y los organismos de control externo*, Tesis Doctoral, Departamento de Economía Financiera y Contabilidad II (Contabilidad), Universidad Complutense de Madrid.
- Onrubia Fernández, J. (2003), “Modernización de la Institución Presupuestaria Española”, en Fundación Modernización de España (FME) (ed.), *Presupuestos del Estado: Transparencia y Democracia*, FME, Madrid: 101-180.
- OECD (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- Ortega Castro, V.; Pérez Esparrells, C. y Morales Sequera, S. (2008), *La financiación de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid y su aplicación a la Universidad Politécnica de Madrid: Análisis de una década 1996-2006*, Madrid: Consejo Social, Universidad Politécnica de Madrid.
- Pastor Prieto, S. (1990), “A propósito de la eficacia del gasto público. Notas sobre una asignatura pendiente del sector público español”, *ICE. Revista de Economía*, 680: 151-157.
- Piña Garrido, M. D. (2004), “La presupuestación por programas en la Comunidad Autónoma de La Rioja”, *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, n.º 2: 123-142.
- Pollit, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford: Basil Blackwell. Trad. de A. J. Prado (1993), Madrid: IEF.
- Redondo de la Vega, J. (1994), “La auditoría externa del sector público”, *Revista Técnica del Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España*, 4: 24-36.
- RFMFCP (République Française – Ministère des Finances et des Comptes Publics) (2014), *Missions, Programmes, Objectifs, Indicateurs. Projet de Loi de Finances pour 2015*, París: République Française.
- Robinson, M. y Brumby, J. (2005), “Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature”, *IMF Working Papers*, 210. Washington, DC: International Monetary Fund.

- Ruiz-Huerta, J.; Zapico, E.; Loscos, J. and Takahashi, T. (2007), “Three Decades of Reforms in Spain”, en Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 312-329.
- Schick, A. (2007), “Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, n.º 2: 109-138.
- Schick, A. (2013), “The metamorphoses of performance budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13, n.º 2.
- Smith, P. C. (2007), “Formula Funding and Performance Budgeting”, en Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 272-295.
- TAGDET (The Australian Government Department of Education and Training) (2015), *Budget 2015-16. Portfolio Budget Statements 2015-16. Budget Related Paper No. 1.5: Education and Training Portfolio*, Canberra: Australian Government.
- TCu (Tribunal de Cuentas) (2015a): *Informe Global del Sector Público Autonómico, ejercicio 2012*, aprobado por el pleno del TCu en su sesión de 23 de julio de 2015 y publicado con el nº 1103.
- TCu (2015b): *Informe Anual de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2012*, aprobado por el pleno del TCu en su sesión de 29 de enero de 2015 y publicado con el nº 1078.
- Tsebelis, G. y Chang, E. C. C. (2004), “Veto players and the structure of budgets in advanced industrialized countries”, *European Journal of Political Research*, 43: 449-476.
- USDE (U.S. Department of Department of Education) (2015), *Fiscal Year 2014 Annual Performance Report and Fiscal Year 2016 Annual Performance Plan*, Washington, D.C.: U.S. Department of Education.
- USDHHS (U.S. Department of Health and Human Services) (2015), *Fiscal Year 2016 Annual Performance Plan and Report*, Washington, D.C.: U.S. Department of Health and Human Services.
- Vázquez Sierra, V. (2007), *Modelo de financiación de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid (2006-2010)*, Madrid: Consejería de Educación, Juventud y Deporte - D. G. de Universidades e Investigación.
- VDTF (Victorian Department of Treasury and Finance) (2015), *Service Delivery 2015-16 – Budget Paper No. 3*, Presented by Tim Pallas MP, Treasurer of the State of Victoria, for the information of Honourable Members, Melbourne: State of Victoria.