

Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas

Eduardo Zapico Goñi

Asesor Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda
Ezapico@sgpgg.meh.es

Resumen

La transparencia del gasto público esta orientada al cumplimiento de principios presupuestarios tradicionales y a la disciplina fiscal. Esencialmente consiste en hacer accesible la información sobre el acatamiento de la normativa presupuestaria y publicar los presupuestos y cuentas del sector público. En este sentido, el interés y avances de la mayoría de los países de la OCDE y de la UE, incluida España con algunas limitaciones, son progresivos. En este trabajo se argumenta a favor de una aproximación a la transparencia del gasto de mayor alcance considerando la relevancia de la información para diferentes facetas del ciudadano (contribuyente-inversor, usuario de servicios públicos y stakeholders de políticas públicas) a distintos niveles de agregación del gasto. La transparencia tiene una gran importancia y significado como instrumento estratégico a nivel de políticas públicas o como pre-condición de evaluación, participación, colaboración y otras funciones clave para la innovación y adaptación de los programas de gasto a las preferencias de los ciudadanos. La transparencia puede ser un buen antídoto contra futuras crisis. Sin transparencia no hay presión o incentivo a la corrección de comportamientos presupuestarios indisciplinados. Pero la mera producción y difusión de información y estadísticas presupuestarias no supone necesariamente un aumento del conocimiento sobre la calidad del gasto. Es necesario que se desarrolle la capacidad tanto de crear y comunicar conocimiento sobre la eficiencia y eficacia de las políticas públicas como de construir confianza social y de mercado para que se acepte este conocimiento.

Palabras clave

Transparencia, gasto publico, políticas públicas, participación, evaluación, innovación.

Importance and strategic potential of spending transparency at public policy level

Abstract

Fiscal transparency aims at compliance with traditional budgetary principles and fiscal discipline. Essentially it consists in making accessible information on observance of budgetary rules and publishing public sector budgets and accounts. In this regard, the interest and advancement of most countries of the OECD and the EU, including Spain to a certain extent, are progressing. This paper argues in favour of a more far-reaching approach to transparency in spending, taking into account the relevance of information for different facets of citizens (tax payer-investor, user of public service and public policies stakeholders) at different levels of spending aggregation. Transparency has great importance and meaning as strategic policy instrument public or pre-condition of evaluation, participation, collaboration and related drivers of innovation and adaption of spending programmes to citizens' preferences. Transparency can be a good antidote against future crises. Without transparency there is no pressure or incentive to the correction of budgetary unruly behaviour. But the mere production and dissemination of information and budgetary statistics is not necessarily an increase in knowledge about the quality of expenditure. It is necessary to develop the capacity to both create and communicate knowledge about the efficiency and effectiveness of public policies and build social and market confidence to accept this knowledge.

Keywords

Transparencia, public expenditure, public policy, participation, evaluation, innovation.

*Mucho sonido no permite oír bien,
Mucha luz reduce la visión,
Demasiado condimento elimina el sabor,*

Texto adaptado de Francisco Cambó (1876-1947)

I. INTRODUCCIÓN

Un exceso de información sobre el gasto desorienta y obstaculiza su análisis y comprensión. Mucho detalle en la clasificación presupuestaria ofrece información específica sobre las partidas de gasto pero no permite observar con claridad su sentido o significado contextual, su relación con los objetivos perseguidos y los efectos inducidos. La desorientación que por exceso de información se sufre hoy día es similar a la que sufre Alicia, perdida en el País de las Maravillas ante una encrucijada de varios caminos llena de indicadores o señales informativas no muy bien colocadas, mientras un gato sonriente, vestido a rayas, aparece y desaparece misteriosamente. Alicia le dice: “No entiendo estas señales. Podría decirme como salir de aquí? Que camino debo seguir?”. El gato responde: Eso depende de a donde quieras ir? A: No me importa donde vaya. G: Entonces no importa que camino elijas. A: Quiero decir que no me importa donde vaya siempre que vaya a algún sitio. G: Ah!...eso dalo por seguro.... Llegaras a algún lugar... si caminas una distancia suficiente...” Lewis Carroll muestra la dificultad de Alicia para pasar a la madurez: soportar la incertidumbre, o sea conllevarla de manera activa, intentando salir de una realidad no deseada tratando de buscar salidas o soluciones sin tener una idea clara de hacia donde se va.

El sentimiento de duda de Alicia es similar a la incertidumbre sentida por los líderes políticos, empresarios y ciudadanos en general ante la encrucijada de la crisis. Muchos de los problemas mas relevantes con los que se enfrentan tienen una dimensión y naturaleza desconocida durante un periodo relativamente largo durante el cual se conforma (madura) la política a seguir y se van identificando los temas de debate. En esta fase de conformación, los objetivos y medidas a tomar son difusos y los resultados previsibles de las políticas publicas son debatibles y de muy difícil valoración y atribución, especialmente sus resultados finales (outcomes) y los efectos indirectamente inducidos. Se presentan diversas opciones de elección alternativa basadas en múltiples estadísticas, señales o indicadores, ofrecidos por fuentes de información cuya credibilidad es limitada. Consciente o inconscientemente, esta incertidumbre se traslada a los ciudadanos. Con el desarrollo de las nuevas tecnologías el potencial de producción de información y estadísticas o indicadores han aumentado exponencialmente pero ni los gestores públicos ni los ciudadanos parecen sentirse mejor informados que antes. La mera producción de información no supone necesariamente un aumento del conocimiento. Para ello es necesario que el avance de la tecnología de la información vaya acompañado de un desarrollo de la capacidad de crear y comunicar conocimiento (seleccionar datos e información, ca-

tegorizar, analizar, contrastar, evaluar, transmitir y difundir resultados, etc.) y de la construcción de confianza social. Hoy día hay un exceso de información, no necesariamente creíble ni relevante, que no permite comprender realidad económica ni como salir de ella.

El mundo del directivo público es complejo: ¿A qué fuente de información deben de prestar atención? ¿Cómo deben interpretarse datos e indicadores? ¿A que temas se les da prioridad y que nivel de esfuerzo dedicarle? ¿Qué efectos inducen sus decisiones? ¿A quienes perjudican y a quienes benefician? ¿Que apoyos se necesitan, de quién y a cambio de qué? ¿Cómo ponerlas en práctica? ¿Cómo financiar las actuaciones? ¿Qué efectos pueden esperarse de una redistribución del gasto público? etc. Para responder adecuadamente a estas preguntas se necesita conocer la opinión de los ciudadanos y múltiples actores o stakeholders de las políticas públicas. Además, el éxito del directivo público también depende de comunicar de manera convincente los resultados de su gestión. Entre otras cosas se necesita grandes dosis de transparencia, credibilidad y confianza para conseguir la colaboración de grupos afectados por los cambios de política. En contextos complejos, al poner en marcha iniciativas de cambio o para confrontar una crisis, no hay recetas preestablecidas de universal aplicación que permita al directivo estar seguro de acertar a priori, e incluso haber acertado a posteriori, y convencer de ello al ciudadano. Cada cambio de política pública requiere buenas dosis de liderazgo, visión político estratégica, nueva información y conocimiento específico relevante para la iniciativa emprendida. En gran medida, la gestión de una crisis depende del buen diseño y funcionamiento de los sistemas de información y comunicación (transparencia), de evaluación y de control. La metáfora de Alicia muestra con claridad el viaje hacia la madurez. Todo cambio o camino permite escapar de un problema o realidad social y lleva a un estado de mayor bien estar "... si caminas una distancia suficiente..."

La madurez del liderazgo del directivo, político o empresarial, no se muestra tanto con el manejo de la información y la presentación de múltiples indicadores favorables a sus intereses sino con el establecimiento de una pauta de decisiones y un flujo de actuaciones que permitan avanzar manteniendo una relación coherente entre la adaptación de las políticas públicas (construcción de consenso sobre objetivos, acciones a realizar, financiación, sistemas de información, evaluación y control) y los cambios socioeconómicos. La importancia de la transparencia se sitúa en el inicio de este proceso y en todas las fases del ciclo de políticas públicas.

Transparencia del gasto público como vacuna contra futuras crisis

Hasta ahora, en no pocos países, ha sido usual el comportamiento opaco en la gestión presupuestaria con el fin de ganar tiempo o evitar ajustes fiscales y económicos, pasándolos a futuros gobiernos. Tal es el caso recurrente de los agujeros presupuestarios que suelen aflorar en los cambios de gobierno, o la "ingeniería" jurídi-

co presupuestaria para maquillar el cumplimiento de objetivos de déficit y deuda, creación de entidades en el límite difuso de lo público y lo privado, la realización de actividades extra-presupuestarias, etc. La opacidad prolongada en las finanzas públicas no permite prevenir o reaccionar anticipadamente ante crisis en fase emergente. Los Estados no pueden corregir desequilibrios financieros si no se conoce con claridad y certeza el estado y la evolución real de las finanzas públicas. Asimismo se puede asociar la opacidad a ciertas prácticas de corrupción y disimulo de privilegios en el gasto público (p. e. falta de claridad en los procesos de contratación pública o en la dimensión o destinatarios de las exenciones fiscales, subvenciones, avales, etc.).

A pesar de la importancia del role anticorrupción de la transparencia, este artículo se centra en su utilidad como instrumento para mejorar la asignación de recursos entre las políticas públicas. Igual que el mercado sin transparencia no permite la competencia perfecta y por tanto la asignación eficiente de los recursos para la producción de bienes y servicios privados, las decisiones de los gobiernos sin transparencia tienden a distribuir ineficientemente el gasto público. La mejora en la gestión del gasto público depende de la transparencia del proceso de gasto (desde la programación hasta el control) y de los resultados conseguidos. La transparencia, en sentido amplio, puede ser una vacuna eficaz contra futuras crisis. Las reacciones de la sociedad y de los mercados a la información pública sobre las finanzas públicas ayudan al sector público a poner en orden sus cuentas. Sin transparencia no hay presión o incentivo a la corrección de comportamiento no deseado de gasto. La prolongación temporal del gasto ineficiente es un factor claro de inestabilidad presupuestaria. La acumulación de sus efectos provoca situaciones financieras inmanejables, de pérdida de competitividad e inestabilidad cuya corrección puede llegar a ser irreversible a partir de un nivel de deterioro determinado. En este sentido, la transparencia se presenta como un primer paso indispensable para evitar altos grados de deterioro de las finanzas públicas. La transparencia es condición previa a la eficacia en los sistemas de control social y exigencia de responsabilidades. Según la naturaleza de la transparencia (p.e. tipo y nivel de información) la participación y control del ciudadano podrá ser de mayor o menor influencia en la conformación de una políticas públicas eficientes y eficaces y en la sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo.

Suele argumentarse que la opacidad o información difusa del gasto público evita conflictos. Es cierto, la revelación (disclosure) del gasto y sus destinatarios, los grupos afectados o beneficiados por recortes o aumentos de gasto, hace aflorar agravios comparativos. Pero la opacidad en las finanzas públicas puede mantenerse solo por cierto tiempo, normalmente en épocas de bonanza económica, y no resuelve los problemas sino que los pospone (p. e. oculta tratos preferenciales y privilegios ineficientes e insostenibles a medio o largo plazo) permitiendo el crecimiento de sus consecuencias. La falta prolongada de transparencia presupuestaria permite ocultar niveles de déficit y deuda pública insostenibles hasta momentos avanzados de crisis.

Según un estudio de la OCDE (2007) en los últimos años la transparencia del gasto público se ha convertido en uno de los valores de gestión pública más preciados y reconocidos en muchos de los países avanzados. Son múltiples los esfuerzos realizados en los últimos años a nivel internacional (FMI, 2007; OCDE, 2002) para medir y valorar la transparencia de las finanzas públicas con una perspectiva comparada. Estos índices son de amplio alcance, incluyendo una larga serie de preguntas sobre temas relacionados con la cuantía agregada del gasto, los procesos formales de presupuestación, la incorporación de información no financiera (performance) a nivel operativo, etc. Se han realizado importantes avances en la transparencia en términos de acceso a información macro fiscal (disciplina presupuestaria) y micro gestión del gasto (presupuesto por resultados a nivel de outputs o actividades). En este sentido, el interés y avances de la mayoría de los países de la OCDE y de la UE, incluida España con algunas limitaciones, son progresivos. Sin embargo estos índices no entran en aspectos como el valor añadido, la eficacia y la innovación de las políticas públicas, aspectos claves para la sostenibilidad fiscal y eficiencia asignativa del gasto público. No puede hablarse de avances claros en la transparencia por ejemplo de las lógicas de las políticas y programas de gasto, los criterios de decisión en la asignación de recursos, los resultados de las evaluaciones de las políticas públicas, etc.

El objetivo de este artículo es explorar la importancia y las posibilidades de la transparencia del gasto como instrumento estratégico a nivel de políticas públicas y ofrecer un marco de debate para futuras líneas de mejora de la transparencia en España y en otros países avanzados. En primer lugar se presentan unas reflexiones sobre el concepto comúnmente aceptado de transparencia del gasto y una posible aproximación más avanzada a la misma. Posteriormente se analiza el contenido y significado de la transparencia a tres niveles de gasto (macro, micro y mezo) y su relevancia para distintos intereses de los ciudadanos. Finalmente se presta especial atención a la transparencia a nivel mezo o de políticas públicas como pre-condición de credibilidad y participación ciudadana y como instrumento de gobernanza para la innovación y adaptación del gasto público.

II. HACIA UNA DEFINICIÓN AMPLIADA DE LA TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Concepto de transparencia del gasto y dificultad de aplicación

El concepto de transparencia fiscal se ha ido desarrollando en paralelo a la necesidad de disciplina y estabilidad de las finanzas públicas en una economía globalizada. La transparencia se ha definido como el “acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa, comprensible y comparable en el ámbito internacional” (Kopits, 2000). Esencialmente la transparencia en el gasto se entiende como la accesibilidad del ciudadano a la información sobre el gasto. Se entiende que esta información debe ir incluida en informes estadísticos sobre el gasto, anuales o in-

tra-anales, presentados públicamente a través de publicaciones impresas o de internet.

Según el Manual de Transparencia Fiscal del FMI (2007) sobre los estándares y códigos de transparencia fiscal, la transferencia del gasto público exige: la claridad de las responsabilidades y competencias de las autoridades públicas; la apertura del proceso presupuestario; accesibilidad pública a la información presupuestaria; y la garantía de integridad de la información (FMI, 2007).

En una línea parecida se presenta la guía sobre las mejores practicas de transparencia presupuestaria en la OCDE. En esta guía la transparencia se define como la plena revelación y exposición (disclosure) de toda la información fiscal relevante de manera sistemática y temporalmente oportuna (OECD, 2002). Según se refleja en estudios empíricos de la OCDE, la transparencia presupuestaria debe ser “un medio eficaz para explicar los problemas con que se enfrenta el gobierno, mejorar la comprensión de las acciones tomadas por el gobierno y asegurar la exigencia de responsabilidades por el uso de los fondos públicos” (OECD, 2009, p. 20).

Con este concepto de transparencia se plantean múltiples cuestiones previas al diseño y puesta en práctica de un sistema de transparencia en el gasto público, esencialmente derivadas de la pregunta genérica ¿qué se quiere saber?: ¿cuanto se gasta? ¿como se gasta? ¿que instrumentos y actividades se financian con los fondos públicos? ¿Llega el dinero a su destinatario? ¿que efectos tienen los programas de gasto? ¿Se corresponden con lo previsto? ¿quien va a ser responsable de proporcionar la información y soportar el coste de la captura de la información, mantenimiento del sistema, garantía de la calidad de la información?, etc.

Para añadir dificultad a la pregunta habría que hablar de transparencia sobre: que aspecto del gasto, que nivel de agregación o de detalle de la información, etc. El tipo de gasto (clasificación presupuestaria), calidad del gasto (criterios de calidad de procesos de gasto y de resultados). E incluso relacionar los tiempos del gasto: gasto pasado (gasto realizado y auditado), presente (autorizado, comprometido), y futuro (anual y multi-anual, estimado o devengado - pensiones) y gasto contingente (potencial- avales, juicios,). También es de gran importancia relacionar la transparencia con el acceso a la información sobre las distintas fases del ciclo presupuestario o de las políticas de gasto: modelo, métodos y criterios de programación (evaluación de sus resultados estimados) del gasto, su ejecución y control o evaluación a posteriori.

Otra cuestión importante sobre la transparencia que añade dificultad al tema es: ¿quién quiere saber qué? ¿quién necesita qué tipo de información sobre el gasto? ¿cuales son las preferencias informativas de individuos, de grupos interesados o generales de la sociedad)? Además, estas preferencias conscientes o inconscientes (valores) se descubren según se proporciona la información (una vez obtenida una información el ciudadano (y el gestor público) se dan cuenta de que les falta (difícilmente antes).

Las caras e intereses del ciudadano son diversos. Los intereses de un ciudadano multifacético exigen que la transparencia del gasto público deba tener en cuenta diferentes necesidades de información simultáneamente. Como principio general, normalmente reflejados en la legislación presupuestaria, se debe ofrecer información precisa, clara, completa y oportuna para la sociedad. Pero para poner este principio en práctica es necesario aclarar quién es el ciudadano y sus múltiples caras. La respuesta es diversa. Sin ánimo de ser exhaustivo, el ciudadano puede jugar uno o simultáneamente varios de los roles siguientes: a) Usuario o beneficiario de un servicio o programa público (pacientes, estudiantes, pasajeros, receptores de subvenciones, retirados, marginados,...); b) contribuyente, inversor o financiador (ciudadano sujeto a obligaciones fiscales, empresarios, banqueros, proveedores y contratistas de las AAPP); c) elector (votantes); trabajador (directivos, profesionales, parados y operarios del sector público, privado y voluntariado). Cada uno de estos grupos tiene sus correspondientes intereses y las necesidades de información: cuantía de recursos asignados al programa; calidad de servicios, subvenciones, solvencia y estabilidad fiscal, deuda pública, planes de gasto, futuros contratos; en caso de crisis, claridad de las medidas de recorte (dimensión y afectados); evolución del gasto en periodos pre-electorales; pensiones, programas de formación cuantía de recursos asignados a su sector, comparación de sueldos, etc.

El ciudadano puede actuar individualmente o en grupo a través de múltiples organizaciones: asociaciones de usuarios y consumidores, ONGs, niveles de gobierno; partidos políticos; Parlamento, asociaciones de empresarios; mercados financieros, asociaciones público privadas, sindicatos; asociaciones de funcionarios, grupos profesionales, etc... Estos grupos representan a distintos grupos de ciudadanos y defienden sus intereses en los procesos de preparación de las políticas públicas. Entre otros servicios, estas asociaciones e instituciones, facilitan que el ciudadano acceda e interprete la información que publica la Administración. Cada nivel de gobierno tiene a su vez el derecho y la obligación a la transparencia respecto a otros niveles de gobierno y al ciudadano en general.

Los soportes de información son diversos: documentación presupuestaria (pto anual, escenarios plurianuales), planes estratégicos sectoriales, documentos preparatorios, informes periódicos e informe anual de cuentas, auditorías e inspecciones, informes de seguimiento (observatorios), informes de evaluación es de programas, memorias anuales de las instituciones, paginas de Internet, soportes de información o canales informales, etc.

Además, la cuestión de la transparencia debe ir precedida de otras que son determinantes para su eficacia. ¿Sabían las Administraciones, a distintos niveles de gobierno, en que se gasta el dinero público? ¿Hay capacidad de informar (recoger información relevante a nivel de agregación adecuado, seleccionar, categorizar y analizar la información; transformarla en conocimiento; y transmitir los resultados) sobre el

gasto público (cuantía de recursos, calidad del resultado y forma de gasto), para satisfacer necesidades de múltiples y diversos destinatarios?

Notas para una visión amplia de la transparencia del gasto público

Se suelen invocar varias ventajas o propósitos, de hecho interrelacionados, de la transparencia. Se considera que es: una condición necesaria para construir credibilidad del gobierno o confianza del ciudadano, legitimar al gestión pública, atraer financiación e inversión; un paso previo para poder recoger información sobre preferencias sociales, revisar y debatir alternativas para mejorar la asignación de recursos, construir un consenso sólido sobre puntos conflictivos con compromisos eficaces; y un requisito indispensable para llevar a cabo la rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades (P Guerrero y Rodolfo Madrid; 2010). Pero para que estas ventajas se materialicen no es suficiente con que la transparencia se limite a la accesibilidad del ciudadano a la información, sino que además se tienen que dar otras condiciones y atributos de la transparencia que vemos a continuación.

Tradicionalmente, la transparencia del gasto público se ha orientado al cumplimiento de principios democráticos (p. e. trato equitativo a los ciudadanos, exigencia de responsabilidades) y de disciplina macro presupuestaria (p. e. sostenibilidad fiscal, comparabilidad internacional). Se asocia a informar sobre el cumplimiento de las etapas y condiciones en las que se lleva a cabo el proceso formal presupuestario y a presentar las cuentas del sector público. Normalmente se trata de la accesibilidad a información y datos finales presentados en documentos anuales o boletines periódicos, en soporte papel o en la web. El tipo de información que se hace accesible es principalmente cuantitativa y a nivel agregado. Complementariamente se presenta también información cualitativa para explicar la evolución cuantitativa del gasto. La calidad de la transparencia se identifica con la credibilidad e integridad de la información presupuestaria y contable. La información debe fluir de la autoridad presupuestaria al ciudadano que como tal es esencialmente un receptor pasivo de esta información, aunque como individuo pueda utilizarla en su interés (inversión, defensa contra acción ilegal del gobierno). Normalmente la transparencia ha ido unido a un sistema de exigencia de responsabilidades orientada al cumplimiento de la legislación presupuestaria vigente y garantizar la disciplina fiscal (ver columna 2 de la tabla 1).

Sin quitar importancia a esta visión de transparencia, que responde a necesidades de información de grupos de interés e instituciones trascendentales (mercados financieros, Parlamento), en este apartado se propone una aproximación complementaria de la transparencia del gasto público, con distinto objeto y alcance, abriendo su abanico de posibilidades a todos los grupos de ciudadanos y stakeholders. Sus componentes, aunque interrelacionados, se presentan a continuación de manera diferenciada (ver tabla 1).

TABLA 1

Aproximaciones a la transparencia del gasto público

	TRADICIONAL	RECÍPROCA
1) Objeto y alcance	<ul style="list-style-type: none"> – Accesibilidad a información y datos finales presentados en documentos anuales o periódicos, en papel o en web 	<ul style="list-style-type: none"> – Accesibilidad a documentos preparatorios, información sobre métodos de cálculo, procesos y criterios de decisión, auditorías. – Acceso a foros de debates sobre las políticas de gasto – Trazabilidad
2) Relación con Exigencia de responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> – Exigencia de responsabilidades por resultados, a través de procesos formales, y orientada al cumplimiento de normas y disciplina en el gasto 	<ul style="list-style-type: none"> – Rendición de cuentas directa – Control Social (Social Accountability) – Orientación al desarrollo de las políticas públicas
3) Tipo de información	<ul style="list-style-type: none"> – Principalmente cuantitativa y orientada al seguimiento y la comparabilidad estandarizada 	<ul style="list-style-type: none"> – Tanto cuantitativa como cualitativa orientada a la evaluación y comparación contextualizada.
4) Actitud ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> – Recepción pasiva de informes finales (anuales o intra-anuales), reacción vía mercado o procesos electorales 	<ul style="list-style-type: none"> – Búsqueda activa de información. Acceso a fuentes y bases de datos, no solo informes finales – Respuesta directa con retroalimentación para las Políticas públicas
5) Flujo de información	<ul style="list-style-type: none"> – Del gobierno al ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> – Recíproca y múltiple, entre niveles de gobierno, stakeholders y ciudadanos
6) Criterio de calidad de la transparencia	<ul style="list-style-type: none"> – Comprensibilidad y Fiabilidad de la información 	<ul style="list-style-type: none"> – Relevancia de la información para el destinatario

* Elaboración propia.

Objeto de la transparencia

El objeto de la transparencia del gasto público no puede quedarse solo en ofrecer datos y estadísticas a través de informes anuales o periódicos presupuestarios y contables, en los que priman la exactitud de la información cuantitativa y la presentación en tiempo preestablecido. El concepto de transparencia del gasto público puede

y debe abarcar, incluso, el acceso a información documental y debates sobre las políticas de gasto, información cuantitativa y cualitativa, sobre procedimientos de decisiones de gasto (p. e. borradores de políticas de gasto, información complementaria o documentos auxiliares sobre método y criterio de decisión, acceso de las partes interesadas a audiencias públicas ante los centros de programación del ejecutivo y comités parlamentarios, etc.), e incluso acceso a documentos preliminares, p. e. borradores de políticas sectoriales y programas de gasto; o a documentos institucionales que informen sobre el reparto de responsabilidades o afecten a la toma de decisiones (Summa, 2001).

Como veremos en las siguientes secciones, cada vez es más importante el acceso a la preparación de planes, intervenciones, legislación, etc., tanto si implican gasto directo y a corto como inducido y diferido. Un concepto de transparencia ampliada exige la accesibilidad incluso a informes, externos o internos, que se han utilizado en la preparación de las políticas públicas y son de relevancia para su comprensión, con la información sobre aspectos metodológicos (criterios de elección, análisis, cálculos). Este tipo de información ya se exige a nivel macro de gasto (p. e. análisis de sensibilidad del impacto fiscal de diferentes estimaciones (continuista, pesimista, optimista) de evolución de variables macroeconómicas en los manuales del FMI) pero no se aplica a la transparencia a nivel micro o mezo de las políticas de gasto.

Una transparencia avanzada debe basarse en la exposición de documentos de las políticas públicas y en el diseño de procedimientos, mecanismos y canales de información entre los gestores públicos y entre estos y el ciudadano para que haya una transparencia recíproca y activa (foros de comunicación y consulta, entradas en la web de consultas y opiniones de los ciudadanos, acceso a sistemas de información, acceso a audiencias y debates, líneas de teléfono...).

Un aspecto esencial de la transparencia en el gasto público es la “trazabilidad” (trazability), o sea la identificación de las adaptaciones y correcciones de los documentos públicos en la web con la apropiada justificación de cambios de manera que estos cambios puedan ser rastreados a posteriori. La información presupuestaria y su marco o contexto económico está constantemente evolucionando y sufriendo modificaciones y actualizaciones. La accesibilidad a los presupuestos e informes finales (anuales o intra-anuales) deben de ser complementados por una accesibilidad en tiempo real dada la naturaleza dinámica del flujo de información presupuestaria. Los esfuerzos de revisión, actualización, identificación de distintas versiones que permitan reconstruir los cambios realizados y sus motivos son esenciales para una transparencia de las múltiples fases de preparación del presupuesto en el ejecutivo y en el legislativo.

El requisito fundamental para la transparencia presupuestaria es que se pueda relacionar y comparar las decisiones de gasto del Parlamento con el gasto propuesto por el ejecutivo y posteriormente con su ejecución y resultados. La trazabilidad de todo el proceso de gasto, (desde las propuestas de los departamentos, los antepro-

yectos de presupuestos, los cambios realizados y la aprobación del Parlamento e implantación posterior hasta el pago final y la rendición de cuentas). El proceso legislativo de la ley anual de presupuesto y de las leyes con consecuencias financieras a corto o largo plazo, debe ser abierto con canales de información, valoración y participación de los ciudadanos (Yee, R. Kansa, E. and Wilde, E. 2010).

Relación con el sistema de exigencia de responsabilidades

El modelo tradicional de transparencia y rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades es a través del Parlamento. Los partidos se comprometían a aprobar una serie de leyes, entre ellas las de los presupuestos del Estado, y al final de cada año se presentaban las cuentas financieras o al final de la legislatura se presentaban las leyes que el gobierno había conseguido llevar a adelante en el Parlamento. Esto se comunicaba a los ciudadanos y de los medios de comunicación a través de boletines oficiales.

Hace mucho tiempo que la situación ha cambiado. Los políticos prometen nuevas leyes y mejoras en los bienes y servicios públicos. Se trata de saber si las leyes se han aprobado y, además, si se han asignados los recursos necesarios y se ha puesto en práctica y con que resultado. Estos resultados se pueden comunicar directamente a los ciudadanos a través de los medios de comunicación. Esta vía de información y “rendición de cuentas directa” es complementaria, más oportuna y quizás más eficaz que la tradicionalmente realizada vía Parlamento.

Dos de los fines de la transparencia es impulsar el sistema de exigencia de responsabilidades y el desarrollo de la políticas públicas. Tradicionalmente, los sistemas de control del gasto público se han orientado al cumplimiento de la legalidad y disciplina del gasto. En la actualidad el interés se centra en complementar este tipo de control, centrado en la inspección y corrección en las desviaciones de la gestión del gasto, con un control social (Social Accountability) que proporcione orientación e información al gestor en su búsqueda de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

Se proporciona información a los ciudadanos sobre lo que esta haciendo su gobierno, revelando información rápida de manera que el público pueda acceder a ella y responder de inmediato con propuestas acordes con sus intereses. El gobierno debe aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para informar en línea sobre sus operaciones y decisiones, y asimismo solicitar al propio ciudadano sus propuestas para adaptar las políticas públicas de manera que se pueda aumentar el valor social añadido por las políticas públicas.

La exigencia de responsabilidades o control social se entiende como un incentivo o condición para mejorar la eficacia y calidad de las políticas públicas. Solo así los responsables de las políticas públicas y los funcionarios directivos podrán aprovechar de la ingente y dispersa información y conocimiento disponible en la sociedad. La transparencia facilitara una mayor eficiencia en el gasto siempre que exista un marco

público de debate que permita la participación directa o indirecta del ciudadano. En esta línea de transparencia y exigencia de responsabilidades orientadas al aprendizaje, la evaluación de programas y la difusión de sus resultados son esenciales como veremos mas adelante.

Tipo de información

Tradicionalmente la información que se pública sobre el gasto ha sido esencialmente cuantitativa, de origen registral y contable. Esta información puede ir acompañada de información cualitativa para interpretar las proyecciones y estadísticas. Este tipo de información es esencial para el seguimiento de resultados a nivel micro (control de gestión operativa) o macro (seguimiento de disciplina fiscal y comparabilidad internacional homogénea y estandarizada). Su limitación radica en la necesidad de contextualizar los resultados de la comparación. Cada vez es más importante la información cualitativa y no solo para interpretar la evolución del gasto y su contexto, sino como portadora de un valor de conocimiento en si misma, no solo complementario o explicativo de la información cuantitativa.

En los últimos años la información sobre el gasto ha incorporado información no financiera (indicadores de resultados en términos de outputs). Normalmente esta información no se ha presentado de manera suficientemente integrada con la financiera y en ocasiones como una condición más sin otro motivo que cubrir un aspecto formal del presupuesto por resultados (OCDE, 2007). Cuando se habla de transparencia en el gasto público se piensa en términos cuantitativos, tanto en lo financiero (mas justificable) como en lo no financiero. Pero, incluso bajo una perspectiva macro financiera hay información cualitativa (p.e. información metodológica) de gran relevancia. En la vertiente no financiera de la información sobre el gasto, a menudo se tiene una expectativa naif en la búsqueda de la definición perfecta del objetivo o del indicador incuestionable, que permita observar e informar de manera objetiva y exacta sobre los resultados de la gestión. Erróneamente, se suele dar por entendido que si se mide cuantitativamente hay más objetividad. La cifra representa en si misma un valor que parece añadir credibilidad. El problema en gran parte es cultural. Se concede mayor credibilidad a lo cuantitativo frente a lo cualitativo. El creciente interés de los políticos de informar en los debates políticos utilizando estadísticas y diagramas responde en parte a ese supuesto valor objetivo de los datos que proporciona credibilidad al que los utiliza porque se le supone en posesión de una verdad “objetiva”, cuantitativamente demostrada.

La transparencia del gasto se asocia de manera estrecha a información sobre la dimensión del gasto y el valor obtenido a cambio de los recursos utilizados (Value for Money). La cuantificación no es condición necesaria ni garantía de transparencia, ni objetividad y relevancia de la información. La relevancia de los mensajes de tipo cualitativos en los debates políticos es evidente: priorización o no del gasto social, modelo de integración de emigrantes, etc. La importancia de la información cualitativa se

manifiesta incluso en el mundo de las ciencias empíricas. El más reconocido Nobel de física manifestó que “No podemos medir todo y lo que no podemos medir es lo más relevante” (Albert Einstein).

Pero lo peor de la cultura cuantitativa es que suele ir unida a la expectativa de que una vez que se disponga de una medida o indicador, su aplicación será automática y sin conflicto. A pesar de que pocos negarían la necesidad de interpretar los indicadores, son muchos los que critican a los políticos por manipular la información sobre resultados. Algo parecido ocurre con la transparencia y el uso de información en el sector privado que tampoco está libre de juegos de poder, de opiniones o versiones interesadas, etc., recuérdese el uso especulativo de la información en los mercados financieros. Estamos condenados a vivir con incertidumbre. Los indicadores y señales son múltiples, en ocasiones contradictorios, como los de la encrucijada de Alicia. La disponibilidad de datos, indicadores, estadísticas, etc. es importante pero para que sean útiles tienen que convertirse en conocimiento a través del análisis y la interpretación. La evaluación de los programas presupuestarios y las políticas públicas y la transparencia de sus resultados podrían jugar un papel importante para reducir la incertidumbre de los gestores públicos y de los ciudadanos.

Actitud del ciudadano y doble flujo de información

El rol del ciudadano como receptor pasivo de informes sobre el gasto está superado por una actitud más activa en el acceso y búsqueda en las fuentes de información, bases de datos, e informes contextuales (estatutos, planes, auditorías, etc.). Pero más importante, como hemos visto antes, las reacciones y respuestas del ciudadano a la información ofrecida proporciona una importante fuente de retroalimentación a la Administración, de gran relevancia para el desarrollo de las políticas públicas.

Como parte del sistema de transparencia, el gobierno debe establecer los canales y mecanismos apropiados para recoger y tener en cuenta las opiniones del ciudadano y, en su caso, facilitar la participación personal, directa o indirecta de los ciudadanos (Partidos políticos, asociaciones profesionales, sindicatos, ONG, etc.), en el proceso presupuestario (participativo), sea a través de procesos de consulta menos estructurados.

El flujo de información no solo debe ser de un solo sentido, del gobierno al ciudadano, sino recíproco y múltiple, entre gobierno y ciudadanos, entre niveles de gobierno, entre estos y los stakeholders (asociaciones y grupos de ciudadanos). El Estado debe tener acceso a una información transparente por parte de las regiones y establecer los canales correspondientes para recibir las reacciones de los ciudadanos en general. La transparencia recíproca entre niveles de gobierno tiene gran relevancia en estados federales o regionalizados. La falta de acceso a la información generada por los gobiernos regionales puede crear una gran incertidumbre en la preparación de las políticas de gasto. Lo mismo ocurre en la UE, donde la credibilidad de las políticas nacionales depende de la transparencia entre pares.

La transparencia de un solo sentido no tiene efectos innovadores. La transparencia recíproca es un gran paso en el proceso de interacción propia de la innovación en las políticas públicas. Para esto primero hay que dar publicidad sobre las políticas de gasto y proporcionar accesibilidad, difundir medios y procesos de acceso, facilitar asimilación de la información (incluida labor pedagógica de representantes y creadores de opinión), fomentar respuestas con mensajes constructivos y actitudes de colaboración. Los departamentos y agencias del gobierno deben diseñar e implantar nuevos mecanismos y procesos de colaboración, entre ellos mismos, entre niveles de gobierno, con ONGs, con empresas privadas y con el ciudadano en general. Incluso deben solicitar sugerencias públicas para introducir nuevas oportunidades de cooperación y mejorar los niveles de colaboración.

Calidad de la transparencia

La calidad de la transparencia no puede limitarse al criterio de cobertura de la información sobre el gasto comprensiva de todo el sector público y la fiabilidad de la información basada en la integridad de la información vía auditoría. Además debe tenerse en cuenta la relevancia de dicha información para diferentes destinatarios. Relacionado con esto, es importante mencionar también que la calidad no queda cubierta por el grado de comparabilidad internacional o regional, sino que además la calidad debe reflejar o tener en cuenta la diferencia de los contextos en los que se desarrolla el gasto.

Este importante atributo de calidad de la transparencia, la relevancia de la información que se hace accesible, ha recibido una atención insuficiente o sesgada a favor de un destinatario (inversor). La relevancia de la información que se hace transparente necesita el referente de qué y para quién. ¿Transparencia de la cuantía, tipo y calidad del gasto? ¿De que tipo de información, para quien? Tanto el contenido como el nivel de agregación de la información, etc... son importantes. Se trata de una transparencia que implica no solo hacer accesible documentos presupuestarios o contables con sus cifras financieras y no financieras, sino también de revelar e incluso difundir para el debate la lógica de intervención o los modelos de reforma, los criterios de decisión (selección de subvenciones), métodos de trabajo, los accesos y canales de participación, e incluso el funcionamiento de las instituciones de gobernanza y control del gasto (p. ej. órganos de programación y de control del gasto).

III. TRANSPARENCIA, DESTINATARIOS Y NIVELES DE AGREGACION DEL GASTO

En esta sección y la siguiente se explora con más profundidad la transparencia del gasto público a distintos niveles de agregación con especial énfasis en la relevancia (interés o necesidad) de la información que se hace accesible según los principales destinatarios. En esencia se puede hablar de tres tipos de ciudadanos: el contribuyen-

te-inversor, el usuario de servicios públicos y los stakeholders de políticas públicas, cada uno de ellos tiene distintos intereses y necesidades de información con diferente grado de agregación y con diversos soportes que debe ser cubierta por distintos niveles de decisión en la Administración (ver tabla 2).

TABLA 2
¿Qué información interesa a quién?

NIVEL DE GASTO	INFORMACIÓN	SOPORTE	CIUDADANO	NIVEL DE DECISIÓN
Macro Agregado	Estabilidad Disciplina Presupuestaria	Presupuesto, MTEF, Cuentas Anuales, informes de auditoría	Contribuyente Inversor	Autoridad presupuestaria
Micro Gestión operativa	Calidad y eficiencia de los servicios	Presupuesto, cuentas anuales y periódicas, memorias anuales	Usuario de Servicios Públicos	Responsable de programas operativos
Mezo Política Sectorial	Asignación eficiente de Recursos, Innovación	Informes de evaluación Estudios estratégicos, planes sectoriales	Stakeholders de Políticas Públicas	Responsables de Políticas Públicas

* Elaboración propia.

Transparencia presupuestaria para el ciudadano contribuyente e inversor

En este caso el interés informativo del ciudadano (contribuyente, inversor) coincide con el de los empresarios, la banca y en general los mercados de capitales, esto es, conocer el nivel de estabilidad y disciplina presupuestaria. Esta transparencia consiste principalmente en hacer accesibles los estados contables y la documentación presupuestaria y financiera. Se ofrece información sobre el gasto de tipo cuantitativa y a nivel agregado. Esta orientada al ejercicio de exigencia de responsabilidades sobre el cumplimiento de normas de disciplina presupuestaria. El flujo directo de información es del gobierno al ciudadano. La actitud del ciudadano inversor y contribuyente puede ser activa o pasiva enviando mensajes indirectamente a través de la adaptación de comportamientos (empresarial, tributario, electoral).

La calidad de la información depende de la comprensibilidad del gasto y la credibilidad de las cifras presupuestarias. Los principios de unidad, anualidad, integridad,

proyección plurianual, y transparencia se orientan a ofrecer información fiable y completa al ciudadano financiador sobre la cuantía total del gasto y su adecuación a las predicciones económicas y la política de estabilidad y disciplina fiscal. Los gastos se fijan o limitan en función de los ingresos esperados, y el nivel de déficit y deuda pública deseado. Para que esta información sea válida y creíble se establecen normas e instituciones (internas y externas) de gestión, contabilidad y auditoría del gasto público. Por ejemplo, los informes del FMI sobre el cumplimiento de los estándares y códigos de transparencia fiscal (ROSC- Reports on the Observance of Standards and Codes of Fiscal Transparency) se ajustan a unas normas y prácticas básicas propuestas en el Manual de Transparencia Fiscal del FMI (2007) referidas a la delimitación del sector público, la apertura del proceso presupuestario, el acceso a la información y la integridad de la información:

Claridad en el reparto de responsabilidades y competencias de gestión del gasto entre las autoridades públicas. Al ciudadano contribuyente-inversor le interesa conocer la dimensión del gasto público y por tanto necesita que se defina bien donde termina el sector público estatal (incluidos los distintos niveles de gobierno y las empresas públicas) y donde empieza el sector no gubernamental y el privado. La naturaleza difusa de muchos entes de reciente creación (p. e. fundaciones) puede disminuir la credibilidad de las cifras de déficit y deuda pública). Además el marco legal y competencial del gasto debe ser claro y público. Desde el punto de vista conceptual y operativo de su tratamiento contable y presupuestario está claramente definido por entidades internacionales (p. e. Eurostat). Pero no está claro que éste se cumpla plenamente en la realidad.

Apertura del proceso presupuestario. La preparación del presupuesto debe seguir unas pautas macroeconómicas y fiscales bien definidas y un calendario preestablecido. El presupuesto se debe presentar al Parlamento según los tiempos previstos e incorporando los costes y efectos estimados de nuevas iniciativas (de gasto e ingreso) explicados de manera clara y con una proyección a medio plazo basada en supuestos económicos realistas. El seguimiento de la ejecución y la provisión de información deben estar bien regulada y ser eficaz. El control y auditoría de cuentas deben presentarse anualmente al Parlamento y públicamente. Pocos ciudadanos inversores colocarían su dinero en una empresa cuyos informes de auditoría externa no fueran certificados públicamente. En algunos países, el ciudadano parece obligado a contribuir financieramente para mantener el Estado sin tener un acceso fácil a unos estados presupuestarios y contables debidamente auditados, ni a los informes de evaluación sobre la realidad de su situación financiera, de la gestión de los servicios y de las políticas públicas.

Accesibilidad pública a la información presupuestaria. La información fiscal del sector público debe proporcionarse de manera comprensiva, referida al pasado, presente y futuro. Las cuantías de gasto futuro deben incluir tanto el gasto previsto como el contingente. Debe incluir información sobre: gastos de actividades extra-presupuestarias de todos los niveles de gobierno y de sus empresas públicas; deuda; activos financieros y reales y los pasivos contingentes, etc. Además la información debe presentarse de una manera que facilite su análisis e interpretación y la exigencia

de responsabilidades. El marco económico, los objetivos fiscales y la metodología utilizada, deben aparecer claramente explicados en el presupuesto. Los gastos e ingresos se presentan en términos brutos y adecuadamente clasificados en coherencia con principios y criterios presentados en manuales de organismos internacionales (COFOG, IMF, SEC). Debe haber un compromiso legal de publicar la información fiscal de manera clara y oportuna en el tiempo.

Garantía de integridad de la información. Las cuentas anuales y estadísticas fiscales en general deben de cumplir unos estándares de calidad contable, generalmente aceptados. Las cuentas finales deben reconciliarse y contrastarse con el presupuesto inicial. La actividad fiscal y el proceso de gasto debe de estar sujeto a un sistema de control interno (p. e. procedimiento público e contratación, claros procedimientos de auditoría interna, códigos de conducta del empleado público etc.). Además la información fiscal debe ser auditada por un órgano externo e independiente del ejecutivo y enviada al Parlamento con una opinión y certificación de la integridad de las cuentas del Estado.

En las últimas dos décadas la transparencia fiscal se ha venido reforzando en la mayoría de los países de la OCDE y de la UE. No obstante, con la actual crisis, algunos países han mostrado serias limitaciones de transparencia y debilidades a nivel agregado del gasto (p. e. Grecia, Portugal, Italia, España). En el caso de España, los índices de transparencia de la OCDE muestran que el presupuesto y la documentación relacionada tienen un nivel muy bajo de transparencia (OCDE, 2009). Son bien conocidas las dificultades de transparencia propias del proceso autonómico. Los fuertemente autónomos gobiernos territoriales, que actualmente gestionan la mayor parte de los recursos públicos y están liderados por partidos políticos de distinto signo, no han facilitado el desarrollo de la transparencia a nivel de gasto agregado de todo el sector público. No obstante se están tratando importantes esfuerzos para mejorar su nivel de transparencia de las finanzas públicas (p. e. presentación de escenarios fiscales a medio plazo), para construir confianza ante los mercados y el ciudadano.

Transparencia presupuestaria para el ciudadano usuario-beneficiario de servicios públicos

La transparencia del gasto a nivel micro se orienta a proporcionar información al ciudadano usuario-beneficiario de bienes y servicios públicos sobre la calidad y coste de la prestación de estos. La información, financiera y no financiera, se ofrece en documentos finales (anuales o intra-anuales) en soporte papel o virtual. El flujo de información micro presupuestaria es de un sentido. El ciudadano puede reaccionar adaptando comportamientos en el uso de los servicios públicos o en periodos electorales. La transparencia a este nivel de gasto facilita la exigencia de responsabilidades por resultados de la gestión del gasto operativo (actividades y outputs). Los manuales internacionales de transparencia mencionados en secciones anteriores prestan atención también en este tipo de información en detalle sobre el gasto y los resultados

obtenidos, normalmente en términos cuantitativos y orientada al seguimiento y la comparación estandarizada.

El desarrollo en detalle de la clasificación presupuestaria no garantiza una transparencia de calidad, con claridad y relevancia, de la información sobre el gasto. En si misma no facilita la visión global de las políticas sectoriales de gasto. Mucho detalle en la clasificación presupuestaria permite controlar la especificidad del gasto público o del coste por producto o servicio, puede ser útil al gestor operativo pero no ofrece información global con sentido o significado contextual. El artículo o línea presupuestaria es el nivel más detallado del gasto que exige la autorización del Parlamento. Esta puede establecerse a un nivel muy detallado, (por ejemplo, salarios, gastos corrientes, transferencias) para cada actividad o proyecto. Un número excesivo de líneas presupuestarias detallando los recursos específicos a utilizar en un departamento y las actividades u operaciones a realizar tienen cierta importancia pero pueden obstaculizar la transparencia del gasto si se transmite directamente, sin asimilación previa, al ciudadano o sus representantes. El Legislativo puede perder su capacidad de comprensión cuanto más detalle se le ofrece. La mayoría de los países tiene entre 200 y 1.500 artículos en sus respectivos presupuestos. Turquía (34,583), Alemania (13.000), y España (6.000) son los países que tienen el mayor número de líneas presupuestarias. (OCDE, 2009, p. 121). No obstante el efecto de opacidad de este detalle de información es menor si la clasificación presupuestaria va entrecruzada o acompañada de otros tipos de clasificaciones (por programas), como es el caso de España y otros países.

Desde hace décadas se viene realizando un gran esfuerzo para implantar un presupuesto por resultados (Performance Budget), centrado en aplicar criterios de economía, eficiencia y eficacia en la gestión del gasto. En la práctica se ha avanzado en la producción de información sobre actividades realizadas y resultados inmediatos e internos (outputs) de cada organización. No obstante queda mucho camino por recorrer. Los países de la OCDE, incluida España, continúan esforzándose para mejorar la calidad y relevancia de la información por resultados y extender su uso en la asignación de recursos que en muchos casos sigue siendo incrementalista (Currístine, 2007).

El seguimiento y control de resultados (no tanto la evaluación) se ha considerado parte esencial del presupuesto por resultados. No se suele informar sobre la relación casual entre los recursos utilizados, la intervención pública y sus resultados finales o efectos en la sociedad (outcomes). Con esta aproximación o modelo de presupuesto por resultados normalmente se informa sobre los bienes producidos y los servicios proporcionados con los recursos públicos, pero no de los efectos inducidos en la sociedad o en otras políticas (Radej, 2010; Radej, Golobic, & Cernic, 2010).

Transparencia del gasto para los stakeholders de las políticas públicas: el eslabón pendiente

De manera espontánea, el término transparencia en el gasto público nos hace pensar directamente en la accesibilidad del ciudadano a documentos y estadísticas

oficiales sobre cuánto se gasta el Estado, en qué partidas económicas, grandes funciones y servicios. Los documentos presupuestarios incluyen información sobre resultados financieros y, con los avances conseguidos en los últimos años, también los resultados no financieros. Se ha prestado mucha atención a la transparencia de la cuantía del gasto y su calidad a nivel macro o micro. Pero la información sobre el gasto a nivel mezo o de políticas públicas, también relevante, esta aun en una fase incipiente. La atención prestada en el proceso y la documentación presupuestaria a los marcos conceptuales y metodológicos de las políticas y programas de gasto es insuficiente y ad hoc. Sin transparencia a nivel mezo (accesibilidad a la información evaluativa sobre las políticas públicas) es difícil que haya un debate constructivo sobre los marcos de las políticas públicas, incluida la necesidad de recursos presupuestarios.

Según expertos de la OCDE, tras varias décadas de reforma presupuestaria ya sabemos en cuánto y en qué (productos o servicios) se gastan los Gobiernos los fondos públicos, pero no sabemos quién lo gasta mejor, quién es mas eficaz e innovador en sus políticas de gasto - (OCDE, 2009). Los manuales internacionales de transparencia del gasto público (IMF, OCDE, Open Budget, etc.) se centran en el nivel macro y el micro, pero no se consigue relacionar ambos niveles. No se sabe si, y en que medida, la gestión presupuestaria por resultados contribuye a la disciplina de gasto a nivel agregado (OCDE, 2007). En el fondo de esta cuestión se encierra un problema de falta de transparencia a nivel sectorial o mezo. La transparencia del gasto a nivel mezo (información a nivel de políticas públicas) puede contribuir al esclarecimiento de la relación entre distintos niveles de decisión.

La estimación de la contribución de las iniciativas de gestión del gasto a nivel micro en los objetivos y medidas macro fiscales es una asignatura pendiente que esta resultando difícil de superar (OCDE, 2007). El acercamiento entre la información micro y la macro podría facilitarse si se enlazara la información micro (eficiencia y coste de actividades y outputs) con la información a nivel mezo sobre los resultados, en términos de outcomes e impacto de las políticas públicas a medio y largo plazo. No se trataría de una mera agregación de los gastos de las actividades situadas dentro de una política, sino de explorar y valorar la relación lógica-causal entre el esfuerzo realizado (recursos, tiempo, actividades, organización, etc.) y los efectos de la política en términos de contribución a las prioridades gubernamentales fiscales y sectoriales. Sin ser una panacea, la evaluación de políticas públicas y el análisis a nivel mezo ofrecen una oportunidad para avanzar en este sentido. La evaluación es un buen instrumento de información y conocimiento para enlazar la políticas públicas con los marcos o escenarios de gasto a medio plazo (Schiavo-Campo, 2008). Esta labor de enlace de la evaluación, necesaria en la fase de programación (evaluación “formativa”- orientada a la eficiencia en la asignación del gasto y la calidad de las políticas públicas) y en la fase de exigencia de responsabilidades (evaluación “summativa”), es una asignatura pendiente en España y muchos otros países avanzados, salvo excepciones como el RU, los EEUU, Australia, Chile, Países Bajos y algunos escandinavos (Curristine, 2007). En la sección siguiente se analiza como el enlace entre la gestión operativa del gasto

y la sostenibilidad fiscal depende en cierta medida de un ejercicio de transparencia recíproca (ver tabla 1) basada en la capacidad de evaluación y orientada a la innovación o adaptación de las políticas públicas al contexto socioeconómico.

IV. TRANSPARENCIA, EVALUACIÓN, INNOVACIÓN PARA LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Importancia de la transparencia para la innovación y sostenibilidad presupuestaria

Desde los principales foros internacionales (OCDE, FMI) se advierte del riesgo de no sostenibilidad a medio/largo plazo de las finanzas públicas si se mantienen la evolución creciente de prestaciones en educación, sanidad, pensiones, etc. Anualmente la disciplina presupuestaria se plantea en términos de imponer limitaciones en el déficit y deuda pública o del gasto a nivel agregado. Se debate principalmente la dimensión global del gasto y su repercusión en las principales partidas presupuestarias, y, ahora con la crisis, la manera de reducirlo a corto: congelación de puestos, recorte de sueldos, reducción de inversiones públicas. En pocas ocasiones se plantea el debate presupuestario en base a los posibles efectos en el gasto de potenciales innovaciones en las políticas y servicios públicos. Salvo excepciones, las predicciones de disciplina financiera no suelen tener en cuenta los efectos de la innovación de las políticas públicas. Por ejemplo, normalmente no se consideran ni analizan los efectos inducidos de una mejor coordinación interdepartamental.

Tradicionalmente la transparencia sobre resultados (performance) en la gestión del gasto ha estado orientada al acceso a la información macro presupuestaria (resultados en la política fiscal y disciplina agregada del gasto) o a la información sobre la gestión operativa del gasto (eficacia y eficiencia a nivel de actividades o outputs). Hasta ahora, se ha prestando poca atención en el proceso presupuestario a la necesidad de incorporar en el debate información estratégica a nivel de políticas públicas. La transparencia a este nivel de información es esencial para la innovación.

En este sentido, la transparencia de los resultados de la evaluación y su incorporación en el proceso de asignación de recursos, puede tener una gran repercusión en la sostenibilidad del gasto, a través de la innovación de las políticas públicas. Esta es una de las grandes asignaturas pendientes de los gobiernos. Pero no todo esfuerzo de evaluación y transparencia permite este enlace. La evaluación participativa y la transparencia recíproca son condiciones esenciales para establecer posibles enlaces (conformación de la lógica de la intervención) entre la gestión del gasto a nivel operativo y estratégico (mas cercano a la gestión macro presupuestaria). Ambas son esenciales para fomentar la innovación tanto en el sector público como en el privado (Metcalf, 1993; Lorenzo, Kawaleck & Ramdani, 2009).

Para que la transparencia en el gasto facilite el proceso de innovación es necesario que se cumplan una serie de condiciones prácticas. Entre otras, que:

- Haya capacidad para generar la información relevante, difundirla y captar reacciones de sus destinatarios y tenerlas en cuenta para adaptar las políticas públicas. Por ejemplo hay que establecimiento y desarrollo de la capacidad institucional de transparencia (organización, recursos, sistemas de recogida de información; marco de garantía y mantenimiento de la calidad de la información, foros de integración de iniciativas de transparencia del gasto, etc.).
- Exista capacidad de análisis tanto en el sector público como en la sociedad. Los distintos niveles de gobierno y los órganos de representación de los ciudadanos (parlamentos, sindicatos, asociaciones de empresarios, grupos de consumidores, etc.) deben tener capacidad de absorción (selección, tratamiento, análisis, etc.) de la información disponible, pública da o recibida y posibilidad de reacción y participación.
- Se publique y comunique la información de manera oportuna en el tiempo, sin mucho retraso.
- Se fomente una cultura y estilo de trabajo que favorezca la transparencia. Por ejemplo, que se divulgue la presunción de apertura de información y difusión (proactiva) de la información relevante en la red, sin esperar a preguntas específicas de los ciudadanos o sus representantes.
- Haya neutralidad y objetividad de los centros de estadística y de evaluación, así como libertad de prensa y un cierto nivel de independencia de los medios de comunicación.
- etc.

El contexto de complejidad e incertidumbre de las políticas (reformas) públicas exige un cambio (innovación) de tipo mas adaptativo que programado (Berman 1980) que tenga en cuenta la necesidad y capacidad de transparencia, participación, consulta y coordinación, que acepte la necesidad de negociación abierta, la acción conjunta, etc. en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas. En la medida en que aumenta la complejidad de una política pública, la atención de los decisores no debería centrarse en los objetivos de cada departamento, definidos con perspectiva interna o sectorial, sino mas bien en las implicaciones mas amplias y efectos inducidos, deseados o no, de su actividad o inactividad en otros sectores o en la sociedad. (Bojan Radej 2010). La transparencia y apertura de las políticas publicas se justifica apelando no solo al déficit democrático sino además al déficit de capacidad de coordinación y coherencia (Metcalf, 2004) que pueda existir en su conformación e implantación. Los principios de Gobernanza se orientan a cubrir estos déficits teniendo en cuenta la realidad compleja del contexto de las políticas públicas.

La transparencia, la comunicación, la interacción, el trabajo en red, etc., son ampliamente reconocidas, tanto en el sector público como en el privado, como factores

claves de la creatividad, innovación y flexibilidad necesaria para responder a la incertidumbre propia de los contextos de complejos o desestructurados (Berman, 1980; Metcalfe, 1993; Lorenzo, Kawaleck & Ramdani, 2009). Pawson and Tilley, citados por Stame (2004) proponen una “evaluación realista” basada en una “teoría generativa de la causalidad” o una lógica interactiva y abierta. La innovación o el cambio no lo produce el programa sino las reacciones de los actores y grupos interesados en su diseño e implantación, de ahí la importancia de la transparencia recíproca en todo el ciclo de las políticas públicas. La evaluación en el marco de la gobernanza y complejidad considera también la participación e influencia de los múltiples actores en la fase de diseño de la intervención pública. Por tanto, por coherencia con un contexto de incertidumbre, la utilidad y relevancia estratégica (innovadora) de la información evaluativa se ubica en el marco de la iniciativa de gobernanza. Por el contrario, la aproximación estandarizada de la gestión por resultados, basadas en lógicas secuenciales y cerradas, desincentiva la adaptabilidad de las organizaciones (Perrin, 2002). La Administración pública es una organización abierta, en estrecho contacto con el contexto. La evaluación de sus programas tiene que tener en cuenta el contexto socio económico en el que se realizan.

Transparencia recíproca y participación para la gobernanza de las Políticas públicas

Las políticas públicas y su innovación se llevan a cabo a través de la interacción entre múltiples actores (públicos y privados). La información sobre las competencias y el papel que de hecho juega cada uno de ellos es otro de los elementos esenciales de la transparencia de las políticas públicas. Por ejemplo, esta transparencia es fundamental para la coordinación de las políticas públicas en países donde los gobiernos regionales tienen gran autonomía. La evaluación participativa y la transparencia permiten crear confianza para la colaboración de los distintos grupos de interés. El entendimiento mutuo, la definición compartida de los problemas públicos y sus soluciones son reconocidos como valores añadidos de la evaluación participativa. La transparencia de la información y conocimiento durante el diseño y ejecución de las políticas facilita el desarrollo de percepciones y aproximaciones comunes sobre los problemas y temas a tratar. Estas afirmaciones se enmarcan dentro del modelo de gobernanza de la UE (Summa, 2001).

La gobernanza puede definirse como un modelo de dirección de la sociedad orientada a satisfacer unas preferencias sociales definidas entre el gobierno y la sociedad y realizadas con unas acciones, recursos, instrumentos y formas de organización consensuadas. En este marco, el gobierno actúa a través de redes de colaboración con los actores económicos y sociales. El role del gobierno no es tanto dirigir y ejecutar las políticas públicas rindiendo cuenta de los servicios ejecutados por el gobierno, supuestamente de manera autónoma y omniresponsable, sino fomentar la creación y fortalecimiento de redes de trabajo e incentivar procesos de participación, asociación, coordinación y resolución de conflictos, en las que se comparte la responsabilidad por el buen funcionamiento y desarrollo de la gobernanza (Aguilar y Buste-

lo, 2010). La transparencia presupuestaria, bajo este modelo de gobernanza tiene que ampliarse y abarcar no solo el acceso a la información estadística (financiera y no financiera) sobre el gasto, sino el acceso a información sobre procedimiento y métodos de trabajo en red de las políticas de gasto y el desarrollo de canales de respuesta (feedback) propio de la transparencia recíproca.

En el marco de la “Gobernanza”, la visión de la Administración como una organización abierta y en red cambia de una manera radical el modelo no solo de decisión sino también de evaluación (p. ej. del objeto evaluado, de los criterios de valor) y del sentido y alcance de la transparencia: desde las cifras de gasto a los criterios y métodos de gasto; desde el acceso del ciudadano a la información del gobierno a la posibilidad de este de responder y ser tenido en cuenta (transparencia recíproca). Las funciones del gobierno van más allá de la preparación de medidas legales, asignación de recursos y seguimiento de su implantación. Su role pasa a ser el de contribuir a la creación y mejor funcionamiento de las redes de políticas públicas (accesibilidad a la red, intermediación, intercambio de información, participación, colaboración, etc.) (Metcalf 1996, Borrás 2009). Esto exige la transparencia y acceso a los nodos centrales y a líneas de interconexión.

En un informe elaborado en el marco de la iniciativa de Gobernanza Europea, se ofrecen buenos argumentos sobre esta aproximación a la transparencia mezo a través de la evaluación. La evaluación tiene un gran potencial para reforzar una toma de decisiones basada en el conocimiento (evidencia), la transparencia y la eficacia o calidad de los resultados de las políticas públicas (Summa, 2001).. La participación de los grupos de interés en las fases preliminares de la preparación de las políticas públicas es fundamental para la transparencia recíproca (flujo de información de ida y vuelta) sobre los procesos de decisión, el diseño apropiado de los programas y su implantación eficaz. Para ello los primeros documentos y borradores de propuestas de políticas deben de difundirse y ser accesibles para consulta con los principales grupos afectados. Los comentarios que se reciban directamente a través de los canales de consulta (p.e. vía web) necesita ser examinados e interpretados por las autoridades. Una evaluación ex ante (participativa y cualitativa) no deja de ser en si misma un proceso de transparencia y consulta con los responsables y los afectados por una nueva intervención, seguido de un análisis y juicio sistemático.

Ciertos métodos y aproximaciones a la evaluación (p. e. análisis de redes, evaluación participativa) facilitan la transparencia y participación en la conformación de las políticas públicas. Asimismo, la apertura de las políticas públicas permite asociar un mayor número de actores en su programación, ejecución y control, que se traduciría en una mayor transparencia, participación y responsabilización de todos los stakeholders. De esta manera los ciudadanos podrían comprobar como los gobiernos, a todos los niveles, y los stakeholders actúan de manera conjunta o coordinada (compartiendo información, consultando decisiones, consensuando objetivos, etc.) y son capaces de responder con más eficacia y eficiencia a sus necesidades y preocupaciones.

La transparencia del gasto no es solo una cuestión de presentar las cuentas e informes anuales o intra-anuales sobre los datos y estadísticas contables disponibles, normalmente orientados a permitir un análisis macro fiscal y garantizar la credibilidad internacional. Para que la transparencia del gasto sea útil a la gobernanza de las políticas públicas debe ofrecer acceso a la información deseada por los grupos de interés que participan en ellas. En este sentido la transparencia del gasto exige ofrecer la información relevante para su destinatario y con un contenido y formato determinado que facilite su respuesta (transparencia recíproca) y el enriquecimiento de la calidad del debate público (Jim Harper, 2010).

No se trata de renunciar a la información técnica o profesional, obtenida con instrumentos de análisis cuantitativo para apoyar la gestión pública. Sino de aceptar que aunque se maneje información cuantitativa o cualitativa o ambas, el resultado de la gestión pública va a estar y debe estar siempre abierto a debate. El reconocimiento de la gestión de un gobierno va a depender de la lecturas que los medios ofrezcan de los resultados de su gestión pasada y de sus propuestas de futuro. Es importante que se produzca información evaluativa no solo sobre los resultados y aspectos cuantitativos de las políticas públicas, sino además sobre los cualitativos (p.e. teoría de la intervención, impactos inducidos, limitaciones, alcance y metodología de evaluación, etc.) y sean debatidos públicamente.

La información sobre resultados de las políticas públicas además de ser importante para la rendición de cuentas ante la sociedad es también esencial para una gobernanza eficaz: p.e. consenso en la selección de prioridades y asignación de recursos, etc., en base a información evaluativa y conocimiento compartido (transparencia recíproca) sobre efectos previstos y deseados. Las políticas públicas necesitan basarse en el debate sobre las evidencias disponibles. La asignación de recursos a determinadas políticas debe justificarse de manera abierta según el valor estimado y/o aportado por estas políticas, en procesos de asignación y evaluación participativos.

La sociedad tiene el derecho de ser informada sobre el presupuesto y, además, la opinión y preferencias del ciudadano deben de tenerse en cuenta (analizarse y debatirse) para que la asignación y gestión del gasto público se realice de manera eficiente y eficaz (Guerrero y Madrid, 2002; Aguilar y Bustelo 2010). Mientras que la transparencia tradicional se centra en un flujo de información de un solo sentido, la transparencia recíproca supone un flujo de información de doble sentido entre: el representantes del sector público y del privado: entre gobierno y el ciudadano; entre el ejecutivo y el legislativo; el ministerio de finanzas y los centros gestores (ministerios, agencias, sociedades estatales, fundaciones, etc.); entre la Administración central y las regionales y locales, etc. En el proceso de asignación de gasto existe una clara asimetría de información. La sociedad y el parlamento dependen de la información que ofrezca el ejecutivo. El Ministerio de Finanzas depende de la información que le faciliten los centros gestores. Normalmente la información sobre la cuantía del gasto se comparte mejor que la no financiera o la relación entre

ambas. Esta última suele ser muy limitada. El problema de la asimetría de información sobre el gasto refleja una débil capacidad de coordinación entre los actores del proceso presupuestario (escala y actores). En un sistema de gobernanza se habla de transparencia para la corresponsabilidad y la colaboración, por ejemplo entre el ejecutivo y el legislativo o entre los niveles de gobierno en el proceso de asignación de recursos.

Ejemplos sobre transparencia y evaluación para la Gobernanza

Los siguientes ejemplos se refieren a evaluación es de la UE en los que se ofrecen información (transparencia) orientada a introducir cambios e innovación que pueden suponer una reducción de costes y aumento de eficacia a largo. No es el recorte ad hoc y a corto del gasto público sino la selección de prioridades y las reformas de las políticas (reasignación de recursos e innovación) lo que puede consolidar la disciplina fiscal a medio y largo plazo.

Desde el 2001 la Comisión viene utilizando de manera creciente la evaluación como instrumento para la gobernanza de las políticas comunitarias. Son diversas las evaluaciones realizadas por la Comisión que se han centrado en el examen de la aplicación de los principios de gobernanza (p. ej. transparencia, participación, coherencia, responsabilidad) y el uso de sus instrumentos (p. ej. partenariados, Open Method Coordination, networking, etc.). En los informes de evaluación se dedican secciones o apartados al grado de transparencia, participación y coherencia de las intervenciones evaluadas con otras políticas.

En una evaluación realizada por la Comisión Europea (Tavistock Inst., Net Effect Ltd., Istituto per la Ricerca Sociale, 2005), se identificaron una serie de importantes dificultades para la aplicación de un método de intercambio voluntario de información y acción coordinada entre los estados miembros de la UE (Open Method Coordination) en general y en particular en la estrategia de “e-Europe”. Esta estrategia, a su vez, se orienta a mejorar la accesibilidad informativa y conexión en línea entre individuos, hogares, escuelas, empresas y la Administración en distintos sectores (transporte educación, salud, etc.). La aplicación de este método de coordinación se encontró con retos de implantación tales como: la necesidad de ajustar y adaptar constantemente las metas y compromisos (benchmarks) dado los continuos cambios contextuales; la diversidad de marcos institucionales y características de los mercados en el terreno de la Sociedad de la Información en cada país; la falta de mecanismos eficaces para el intercambio y difusión de información sobre buenas prácticas; y particularmente la débil capacidad de coordinación interna dentro de los propios EEMM, con especial mención de países regionalizados, donde “los fuertemente autónomos gobiernos territoriales, liderados por distintos partidos políticos, tienen una amplia gama de iniciativas de Sociedad de la Información y no se dispone de suficiente capacidad de coordinación interregional o nacional-regional.

Este caso muestra con claridad la importancia de la transparencia recíproca entre niveles de gobierno. Del análisis comparado sobre el funcionamiento del sistema de OMC en diversas políticas comunitarias se detectó, entre otras conclusiones generales, que este instrumento de información y coordinación favorece el desarrollo de una cultura colegiada entre EEMM, la Comisión y los gobiernos regionales, y locales, con el fortalecimiento de valores propicios a una mayor transparencia e intercambio de información, a la solución conjunta de problemas, identificación de valores y objetivos comunes, y sentimiento de responsabilidad recíproca que afectan a la eficacia y coste de las reformas de las políticas públicas.

Así mismo, la evaluación recomendó varias líneas de mejora del OMC, como por ejemplo: a) la utilización de indicadores no tanto para detectar culpabilidades o éxitos, sino para facilitar la identificación de dificultades de los EEMM, la estimación de los recursos financieros necesarios, la definición de acciones, metas y compromisos (ejemplo de la necesidad de orientar la transparencia y la rendición de cuentas al desarrollo e innovación en las políticas públicas más que a la exigencia de responsabilidades); b) la mayor orientación de los procesos de transparencia y revisión inter-pares al aprendizaje mutuo, basado en el apoyo, contextualización y desarrollo pero con cierto espacio para el debate, la lógica, la solución de problemas y las recomendaciones; c) la mejor accesibilidad a la información y al debate, movilizándolo una amplia gama de actores entre los representantes sociales, grupos empresariales, sociedad civil, y los gobiernos regionales y locales en el proceso de OMC (Open Method Coordination). Todo esto implica un nivel de transparencia avanzado que incluya el acceso a información y conocimiento sobre las características y funcionamientos de las redes de políticas públicas.

Otro ejemplo de utilidad de la información evaluativa para la transparencia (entendida en sentido amplio) de las políticas comunitarias se encuentra en la evaluación del VI Programa Marco de Tecnología en la Sociedad de la Información (FP6 IST) (RAND Europe, 2005). En este caso se utilizó el análisis de redes como un instrumento de evaluación. Uno de los objetivos del FP6 IST era la integración de investigadores, expertos, empresarios y otros actores en el Área Europea de Investigación (European Research Area – ERA). Con este programa se está realizando un claro esfuerzo de fomento de redes y actividades de colaboración principalmente entre centros de investigación y conocimiento tecnológico, entre proyectos de I+D, y entre científicos, en el que la transparencia y accesibilidad a la red aparecen como condiciones básicas de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. La colaboración en la investigación se percibe como un medio y como un fin en sí mismo. El programa se entiende como instrumento de transparencia recíproca, intercambio de información y de innovación, que puede alcanzarse facilitando la creación y consolidación de redes autogobernadas.

La evaluación de las redes de investigación en el FP6 IST ha proporcionado información sobre la dinámica de cambios en la colaboración que no se podrían haber identificado con otros métodos de evaluación. Por ejemplo: los participantes de las

redes del FP6 están mejor interconectados que en los anteriores programas marco, aumentó el número de enlaces, en términos relativos al número de organizaciones participantes, y se ofrece posibilidades de acceso a otros grupos que realizan investigaciones complementarias; los proyectos están más estrechamente conectados que en el FP5 facilitándose la información recíproca entre distintas actividades de investigación; la conexión fluye a través de un mayor número de rutas lo que supone una mayor transparencia y flexibilidad de la red.

Según el informe de evaluación del FP6, la mayoría de los participantes centran su interés (demanda de transparencia e información) en innovaciones relacionadas con los métodos y formas de trabajo (con una perspectiva interna) más que en la generación (externa) de nuevos productos o servicios, lo que sugiere que una evaluación enfocada a la valoración de outcomes comerciales no hubiera captado ni hecho transparente el valor añadido intangible de este programa (más allá de los efectos que se puedan identificar con criterios de eficiencia y eficacia en la consecución de objetivos de tipo comercial).

V. TRANSPARENCIA, CREDIBILIDAD Y CONFIANZA DEL CIUDADANO

Las reacciones del ciudadano (usuario, inversor, stakeholder, votante, etc.) depende en parte de como interprete la información que recibe y como la transforme en opinión (conocimiento). El reto de los políticos no es simplemente conseguir resultados y mejoras sino además ser convincentes al rendir las cuentas de su gestión, regularmente o ad-hoc (p.e. transparencia del gasto en periodo pre-electoral). Los gobiernos se enfrenta con un escenario potencialmente frustrante: conseguir buenos resultados o cambios que supongan una mejor posición para la salida de la crisis y que nadie (ni electores ni mercados) les crea.

Junto a la información oficial formalmente ofrecida existen otras fuentes de información más accesibles al ciudadano. El ciudadano de a pie forma su opinión sobre la gestión del gobierno a través de los medios de comunicación. Los medios captan esta información de fuentes muy diversas entre las que puede destacarse los contactos personales con políticos o cargos directivos de la Administración, las declaraciones oficiales, los documentos públicos, etc. El gobierno de hecho esta informando directamente al ciudadano sin esperar a la transparencia y rendición de cuentas tradicional a través del Parlamento. El problema es la desconfianza creciente del ciudadano hacia la información ofrecida por los medios de comunicación. La prensa y los medios de comunicación no son un poder diferenciado de la clase política y la empresarial. Un mismo grupo de influencia suele tener representación de alto nivel, personal y financiera, en los grandes poderes institucionales y económicos. La misma noticia suele aparecer tratada de manera muy distinta según el medio de comunicación que se trate. La desconfianza acumulada hace muy difícil comunicar los resultados de la gestión gubernamental con eficacia.

Es necesario construir confianza en la gestión de los recursos públicos. Se podrían tomar diversas medidas para cambiar el sentido de la espiral de desconfianza del ciudadano ante la información que recibe sobre la gestión del gasto y en general de los servicios públicos. Por ejemplo serían importantes avances: el regenerar el papel y adecuar la capacidad de instituciones como las de control externo y las oficinas de auditoría interna para convertirlas en guardianes de la credibilidad y relevancia de la información financiera y sobre resultados de la gestión pública; consolidar el papel de nuevas instituciones de evaluación de políticas públicas; rediseñar, coordinar y estructurar coherentemente la constelación de organismos de control y evaluación en distintos niveles de gobierno para que se valore el efecto global y colectivo de las políticas públicas teniendo en cuenta las interdependencias entre los niveles de gobierno y distintos departamentos durante su diseño y gestión; etc. Estas instituciones y organismos deberían informar al Parlamento y permitir el acceso público a la información a través de la web.

Sus informes deberían hacerse públicos y presentarse y acompañarse de síntesis inteligibles para el ciudadano. La trazabilidad del proceso de propuestas, debates y toma de decisiones, entendida como una especie de revisión retroactiva del rastro dejado por los pasos dados en la preparación y ejecución de una determinada política pública es un aspecto fundamental de transparencia recíproca sobre la información y documentación que se ha manejado por los órganos decisores. No siempre se ofrece información sobre las razones y argumentos por las que se ha tomado una determinada decisión. El acceso a los documentos preparatorios del presupuesto y las políticas públicas es esencial para valorar, debatir y mejorar la percepción del ciudadano sobre la gestión del gasto público. La credibilidad de las cifras de gasto será mayor cuanto mayor sea la transparencia y “trazabilidad” de los criterios y métodos aplicados en el análisis de la asignación de los créditos presupuestarios.

La construcción de confianza es uno de los grandes retos de los gobiernos para salir de la crisis y defenderse de futuras crisis fiscales. La política de ventanas abiertas y máxima transparencia es esencial para reconstruir la confianza del ciudadano y los mercados. Es necesario que haya consciencia política de la necesidad de informar periódicamente sobre los resultados de su gestión, justificando la relevancia de sus actuaciones, la eficiencia en la asignación y uso de los recursos, la coherencia con el plan de gobierno presentado en las elecciones, la sostenibilidad de las medidas tomadas, etc. Esta información no tendría que ser muy extensa. Idealmente lo podría preparar un órgano independiente del ejecutivo, el Tribunal de Cuentas o una oficina de gestión y presupuesto especialmente creada en el Parlamento. También lo podría preparar un centro de evaluación o control interno o una oficina del Presidente de Gobierno, funcionando con máxima transparencia en cuanto al método de trabajo y fuentes de información utilizadas. La transparencia de la gestión del gasto público exige no solo el cumplimiento de normas contables y financieras sino además que las cifras financieras vayan acompañadas de información sobre planes, lógicas de intervención, objetivos, resultados, aunque sea difícil el análisis de su relación, y que proyecten estimaciones de efectos presupuestario a medio plazo.

Como es bien sabido, cuanto mas independiente sea el evaluador y mas transparente el método utilizado para valorar los resultados, mayor será la credibilidad ante el ciudadano. La transparencia y la búsqueda de evidencias sólidas de buena gestión del gasto, a través del análisis transparente y la evaluación participativa, pueden contribuir en este sentido.

Obviamente el gobierno puede rechazar la idea de compartir poder sobre la información pública. Pero este es el precio que hay que pagar por algo tan importante como la credibilidad. Si continua creciendo la desconfianza sobre los resultados de la gestión gubernamental, la política global del gobierno estará en peligro. Solo una mayor independencia y transparencia de las instituciones de control y evaluación puede restablecer la confianza pública. Se necesita reducir la incertidumbre innecesaria (provocada) que actualmente sufren los ciudadanos (usuarios de servicios públicos, electores, contribuyentes, inversores, contratistas) e incluso los gestores públicos.

VI. CONCLUSIONES

La transparencia del gasto público está orientada al cumplimiento de principios presupuestarios tradicionales y a la disciplina fiscal. Se asocia a la información sobre el proceso formal de gasto y a la publicación de los presupuestos y las cuentas del sector público. En las dos ultimas décadas, la mayoría de los países avanzados han conseguido importantes mejoras en sus niveles de transparencia a nivel de información macro fiscal y de gestión operativa del gasto. Otros países, como es el caso de España, están tratando de mejorar sus niveles de transparencia en sus finanzas públicas con escenarios fiscales a medio plazo, para construir confianza ante los mercados y el ciudadano.

Sin embargo la transparencia a nivel de políticas públicas sigue siendo una asignatura pendiente en España y en otros muchos países. Los manuales internacionales de transparencia no entran con suficiente profundidad en la eficacia e innovación de las políticas públicas, aspectos claves para la eficiencia asignativa y sostenibilidad del gasto a largo plazo. En este trabajo se ha argumentado a favor de una aproximación a la transparencia de mayor alcance según distintos niveles de agregación del gasto y la relevancia de la información para diferentes facetas del ciudadano: contribuyente-inversor, usuario de servicios públicos y stakeholders de políticas públicas. La transparencia del gasto a nivel de políticas públicas puede contribuir al esclarecimiento de la relación entre los resultados a distintos niveles de gasto público.

La transparencia tiene una gran importancia y significado como instrumento estratégico a nivel de políticas públicas y como pre-condición de gobernanza, o sea participación ciudadana y evaluación para la innovación y adaptación de las políticas de gasto público a las preferencias sociales. La transparencia es un buen antídoto contra futuras crisis. Sin transparencia no hay presión o incentivo a la corrección de com-

portamientos presupuestarios indisciplinados. Pero la mera producción y difusión de información y estadísticas presupuestarias no supone necesariamente un aumento del conocimiento sobre la calidad del gasto. Es necesario que se desarrolle la capacidad tanto de crear y comunicar conocimiento sobre la eficiencia y eficacia de las políticas públicas como de construir confianza social y de mercado para que se acepte este conocimiento.

Para ello el concepto de transparencia del gasto público puede y debe abarcar también el acceso de las partes interesadas a audiencias y debates sobre la programación del gasto e información sobre procedimientos de asignación del gasto (p. ej. documentos soporte y borradores preliminares de políticas de gasto, información complementaria o auxiliar sobre métodos y criterio de asignación). El flujo de información debe ser recíproco, entre gobierno y ciudadanos, entre niveles de gobierno, entre estos y los stakeholders. El gobierno debe tener acceso a información transparente de otros actores sociales y debe establecer los canales correspondientes para recibir reacciones de ciudadanos y de otros niveles de gobierno.

La transparencia es condición previa al funcionamiento de los sistemas de exigencia de responsabilidades y control social. Según la naturaleza de la información (p.e. tipo y nivel de información) la participación e influencia del ciudadano podrá ser mayor o menor en los procesos de conformación de políticas públicas eficientes y eficaces. La exigencia de responsabilidades o control social se entiende como un incentivo o condición para mejorar las políticas públicas. La transparencia facilitara una mayor eficiencia en el gasto siempre que exista un marco público de debate que permita la participación directa o indirecta del ciudadano. Para ello la transparencia debe ser recíproca y a múltiples bandas fomentando flujos de información de doble sentido entre: gobierno y el ciudadano; el ejecutivo y el legislativo; el ministerio de finanzas y los centros gestores (ministerios, agencias, sociedades estatales, fundaciones, etc.); entre la Administración central y las regionales y locales, y las supranacionales; etc.

La participación de los grupos de interés en las fases preliminares de la preparación de las políticas públicas es fundamental para la transparencia recíproca sobre los procesos de decisión, el diseño apropiado de los programas y su implantación eficaz. Por eso los primeros documentos y borradores de propuestas de políticas deben de difundirse y ser accesibles para consulta con los principales grupos afectados. Los comentarios que se reciban directamente a través de los canales de consulta necesita ser examinados e interpretados por las autoridades. Solo así los responsables de las políticas públicas y los funcionarios directivos pueden beneficiarse de la extensa y dispersa información y conocimiento colectivo disponible en la sociedad.

En esta línea de transparencia y control social orientados al aprendizaje, la evaluación de programas y la difusión de sus resultados son esenciales. Una evaluación ex ante (participativa y cualitativa) no deja de ser en sí misma un proceso de transpa-

rencia recíproca entre responsables y afectados por una nueva intervención, seguido de un análisis y juicio sistemático. Mas allá de la mera agregación de gastos, se necesita explorar y valorar la relación lógica-causal entre el esfuerzo realizados en una política pública (recursos, tiempo, actividades, organización, etc.) y sus efectos en términos de contribución a las prioridades gubernamentales fiscales y sectoriales. La evaluación de políticas públicas y el análisis a nivel mezo ofrecen una oportunidad para avanzar en este sentido. La evaluación es un buen instrumento de información y conocimiento para enlazar la políticas públicas con los escenarios de gasto a medio plazo. La evaluación participativa y la transparencia recíproca son condiciones esenciales para establecer posibles enlaces (conformación de la lógica de la intervención, de alto componente relación al) entre la gestión del gasto a nivel operativo y estratégico. Ambas son esenciales para fomentar la innovación.

La comunicación, interacción, colaboración, trabajo en red y otros componentes de gobernanza, son ampliamente reconocidos como factores claves de creatividad, innovación y flexibilidad en las políticas públicas y los gastos correspondientes, necesarios para responder a la incertidumbre propia de los contextos de complejos como el que rodea hoy día a la gestión pública. La transparencia presupuestaria, bajo este modelo tiene que ampliarse y abarcar no solo el acceso a la información estadística (financiera y no financiera) sobre el gasto, sino el acceso a información sobre procedimiento y métodos de trabajo en red de las políticas de gasto y el desarrollo de canales de respuesta (feedback) propio de la transparencia recíproca.

No se trata de renunciar a la información técnica o profesional, obtenida con instrumentos de análisis cuantitativo para apoyar la gestión del gasto público. Sino de aceptar que aunque se maneje información cuantitativa o cualitativa, el resultado de la acción pública va a estar y debe estar siempre abierto a debate. El reconocimiento de la gestión del gasto depende de las lecturas que los medios de comunicación ofrezcan sobre los resultados y las reasignaciones propuestas para futuros ejercicios. Es importante que se produzca información evaluativa no solo sobre los resultados y aspectos cuantitativos de las políticas públicas, sino además sobre los cualitativos (p.e. teoría de la intervención, impactos inducidos, limitaciones, alcance y metodología de evaluación, etc.) y sean debatidos públicamente.

La sociedad tiene el derecho a ser informada de lo que hace el gobierno con su dinero y, además, la opinión y preferencias del ciudadano deben de tenerse en cuenta (analizarse y debatirse) para que la asignación y gestión del gasto público se realice de manera eficiente y eficaz. No hay una vía clara y predeterminada para salir de la crisis. Como Alicia, podemos buscar la salida de la encrucijada, aunque hay que hacer camino, soportando la incertidumbre de manera activa, recogiendo y compartiendo información hasta encontrar su sentido. La consolidación del sistema fiscal depende de que las instituciones y sus sistemas de información sean transparentes a la ciudadanía y para que estas funcionen con consistencia y credibilidad se necesita que estos sistemas se alimenten con las reacciones de los ciudadanos. El sistema presupuesta-

rio tendría mayor capacidad de desarrollo si se reforzaran las instituciones de evaluación y rendición de cuentas como responsables de la transparencia y credibilidad del gasto público. Entendiendo su role no solo como el de centros de supervisión de la legalidad y de los resultados de la gestión operativa sino además como centros de garantía de la credibilidad y relevancia de la información sobre de los resultados, orientada principalmente a facilitar la colaboración de ciudadanos, empresarios y niveles de gobierno en la programación de las políticas públicas. Aunque no es tarea fácil, hay que aceptar la incertidumbre y recorrer una distancia suficiente del camino. Solo así se reducirán la incertidumbre innecesaria y se podrán anticipar y combatir futuras crisis.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. y Bustelo M. (2010). *Gobernanza y evaluación en la UE*, GAPP NE, nº 4, INAP, Madrid.
- Berman, Paul (1980) 'Thinking about programmed and adaptative implementation' in H. Ingrand and D. Mann 'Why Policies Suced or Fail?' London, Sage.
- Borras S. (2009) *La Comisión Europea como intermediario en las redes de políticas publicas*, GAPP, NE, n 1, INAP, Madrid.
- Curristine, T. (2007) *the experience of the OECD with Performance Budget*, in Robinson, M. Ed. "Performance Budgeting - Linking Funding and Results". Palgrave, McMillan. 2007.
- Diamond, Jack (2003): *Performance Budgeting: Managing the Reform Process*, FMI working paper WP/03/33.
- Guerrero, P. y Madrid, R. (2010) *Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en Méjico* (www.presupuestoygastopublico.org/documentos/transparencia/DT%20115.pdf).
- Harper, J. (2010) "Federal spending transparency: Unlocking the power of abstraction" presentation to Conference on Federal Spending Transparency: A Working Conference to develop a Plan of Action, WDC, May 20, 2010.
- Kopits, G. (2000) *Calidad de Gobierno: Transparencia y Responsabilidad*, Ponencia presentada en la Conferencia sobre Transparencia y desarrollo en America Latina y Caribe, BID, Mayo 2000, p. 3.
- Lorenzo, O. Kawaleck, P. & Ramdani, B. (2009) "The Long Conversation: Learning How to Master Enterprise Systems" *California management review* vol. 52, no. 1 fall 2009 cmr.berkeley.edu.
- Leeuw F. and Furubo J, (2008) "Evaluation Systems", *Evaluation*, SAGE Pb. Vol. 14(2).
- Metcalfe, L. (1993) "Public Management: From Imitation to Innovation" *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 52, issue 3.
- Metcalfe, L. (1996) *The European Commission as a network organization- Publius: The Journal of Federalism*, - CSF Associates.
- Metcalfe, L. (2004) *European Policy Management: Future Challenges and the Role of the Commission*, - Public Policy and Administration.
- IMF (2007), *Manual on Fiscal Transparency*, IMF, WDC.

- OCDE, (2007) *Performance Budgeting in OECD Countries*, Publication Service, Paris.
- OECD, (2002) “Best practices for Budget transparency” *OECD Journal on Budgeting*, Publication Service, Paris.
- OECD, (2009) *Budgeting Practices and procedures in OECD Countries*. 30th Annual Meeting of OECD SBO, Paris 4-5 June 2009.
- Pawson and Tilley, citados por Stame (2004).
- Perrin, B. (2002) “How to – and How Not to – Evaluate Innovation”, *Evaluation*, Vol. 8, No. 1, SAGE, London.
- President of the US (2009) “Transparency and Open Government” Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. US Government <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/> 13/07/2010.
- Pollitt & Bouckaert, (2000) *Public Management Reform: A comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Radej, B. (2010) “Synthesis in Policy impact Evaluation” *Working Papers*, vol. 1 n° 3 revised in April, pages: 2-20.
- Radej, B. Golobic, M. & Cernic, M. (2010) “Beyond New Public Management doctrine in policy impact evaluation” working paper 1/2010 Slovenian Evaluation Society.
- RAND Europe, (2005) “ERAnets Evaluation of Networks of collaboration among participants in the IST Research and their evolution to collaborations in the ERA, Final report, DG Information Society, EU, Brussels, March.
- Schiavo-Campo S. (2008) *Of Mountains and Molehills: The Medium-Term Expenditure Framework Paper* presented at the Conference on Sustainability and Efficiency in Managing Public Expenditures Organized by the East-West Centre and Korea Development Institute Honolulu, Hawaii 24 July 2008.
- Summa, H. (2001) “Report on the Working Group of Evaluation and Transparency” (Group 2b), White Paper on European Governance, Work area n° 2, Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules. European Commission working document.
- Stame, N. (2004), “Theory-Based Evaluation and Types of Complexity”, *SAGE Evaluation*, Vol. 10, n.-1, London.
- Rist R. & Stame, N. (2006) *Evaluative Knowledge Management: from Studies to Streams*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Robinson, M. Ed (2007): “Performance Budgeting - Linking Funding and Results”. Palgrave, McMillan.
- Schick, A. (2001): «Does Budgeting have a future?», in 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials. PUMA/SBO (2001)4 Paris 21-22 May.
- Tavistock Institute, Net Effect Ltd., Istituto per la Ricerca Sociale (2005), *The Analysis of Impacts of Benchmarking and the eEurope Actions in the Open Method of Co-ordination - How the eEurope OMC worked: Implications for the Co-ordination of Policy under i2010*. Final Report, DG Information Society of the European Commission.
- Yee, R. Kansa E. and Wilde, E. (2010) *Improving Federal spending Transparency: Lessons Drawn from Recovery.gov* School of Information, UC Berkley, 2010, <<http://escholarship.org/uc/item/7tw2w9wx>>).

Subirats, J. (2004) “Podemos utilizar los instrumentos de la evaluación como palanca de gobierno del sector público?, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, España, 2-2 Noviembre 2004.

Recibido: 4 de noviembre de 2010

Aceptado: 11 de noviembre de 2010