

LA NECESIDAD DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

José Barea

De la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

1. **Introducción.**
2. **Transparencia en la elaboración de las políticas públicas.**
3. **Transparencia en la ejecución de las políticas públicas.**
4. **Transparencia en el control de las políticas públicas.**

**I CONGRESO NACIONAL DE
AUDITORÍA EN EL SECTOR PÚBLICO**

Conferencia:

**LA NECESIDAD DE TRANSPARENCIA
EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

JOSÉ BAREA

De la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Toledo, 21 Abril 2004

LA NECESIDAD DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

José Barea

De la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

1. Introducción.

Cuando los organizadores de este Congreso me invitaron a impartir la Conferencia inaugural, acepté inmediatamente. Llevo 63 años trabajando en el servicio público, primeramente en el campo de la contabilidad del presupuesto y de la intervención de la gestión pública y después como Profesor de Hacienda Pública, y una de mis obsesiones ha sido el de la transparencia en el sector público y he aquí que precisamente fue el tema que me sugirieron para mi intervención de hoy.

En el sector privado de la economía se considera que para que los mercados financieros funcionen eficientemente es necesario una absoluta transparencia, lo que requiere que se transmita al mercado toda información relevante para los inversores, que la información que se transmita sea correcta y veraz y que ésta se transmita de forma simétrica, equitativa y a tiempo. Los escándalos financieros habidos en Estados Unidos y en la Unión Europea han dado lugar por una parte a una profundización en la regulación legal de este tema y por otra a que las empresas adopten códigos de comportamiento ético como sistema de autorregulación.

En el sector público hace ya tiempo que se planteó el tema de la transparencia en la gestión pública. Comportamientos éticos requieren una transparencia absoluta, sobre todo en el sector público, pues la transparencia es a los entes públicos lo que el mercado es a las empresas.

«El debate sobre el papel que corresponde desarrollar a las Administraciones Públicas en el contexto socioeconómico, es decir, cuándo, cuánto y cómo deben intervenir para mejorar dicho contexto, es uno de los ejes del actual debate político en todos los países desarrollados. Especialmente cuando todo indica que asistimos a una crisis de los modelos de desarrollo económico y del Estado de Bienestar, tal y como venían entendiéndose hasta ahora.» Cito literalmente lo que Jerónimo Saavedra, Ministro para las Administraciones Públicas hace diez años, expuso en el Prólogo del Libro “El problema de la eficiencia del sector público en España” (IEE.- Barea y Gómez Ciria).

La economía del bienestar dio el gran sustento teórico a la expansión del sector público, que ha llegado a absorber el 50% del PIB. Admitía que el mercado asignaba los recursos de la manera más eficiente, pero que existen supuestos en los que se dan fallos del mercado en el sentido que el equilibrio competitivo que genera, se corresponde con una asignación de recursos ineficiente en el sentido de Pareto, justificando así la intervención del Estado para corregir ese fallo del mercado. Pero aun en el supuesto que el mercado actuara eficientemente, puede originar una distribución de la renta muy desigual, no acorde con los ideales de la sociedad, que justifica la intervención del Estado. La oferta de infraestructuras necesaria para el crecimiento y la regulación legal de condiciones de mercado, porque si no hay mercado nada podrá funcionar eficientemente, también son campos donde el Estado debe intervenir.

La gran depresión del 29 dio impulso a la teoría de Keynes, que mostró que el crecimiento económico se produce de una manera cíclica a consecuencia de los movimientos de la inversión, proponiendo la intervención del Estado para estabilizar la demanda a un nivel de pleno empleo de los recursos.

Contra el fuerte crecimiento del gasto público ha surgido desde hace años opiniones que consideran que, si bien en ocasiones el mercado es ineficiente, cuando se pasan esas funciones al sector público se producen igualmente ineficiencias, y lo que hay que comparar son las ineficiencias del sector público con las ineficiencias del sector privado. Dentro del campo de la Hacienda Pública se elaboró la teoría de la elección pública que tiende a poner de manifiesto que en la provisión de las políticas públicas hay un proceso político que no puede ignorarse, que es completamente diferente del proceso del sector mercado.

La fase de elaboración de las políticas públicas no es la única que debe estar sometida al principio de la transparencia; la gestión pública comprende también la fase de ejecución de dichas políticas públicas, finalizada la cual comienza la evaluación de las dos fases anteriores, que cierra el circuito de la gestión pública, entendiéndola en sentido amplio.

Los que tienen a su cargo la elaboración y ejecución de las políticas, tanto en el sector empresarial privado como en el sector público deben tener un comportamiento ético en todas sus actuaciones. Esta forma de actuar debe ser exigible en mayor grado en la actividad pública, ya que al no existir en la misma el filtro del mercado, comportamientos no éticos pueden pasar sin aflorar, mientras que en el sector privado, aunque sea a medio plazo, la sanción es inevitable. Al análisis de la transparencia en cada una de las fases de la gestión pública dedicaré el resto de mi intervención.

2. Transparencia en la elaboración de las políticas públicas.

En la elaboración de las políticas públicas no siempre se pone de manifiesto con toda claridad cuál es la finalidad de la misma y quiénes son sus posibles beneficiarios, por lo cual existe la necesidad de analizar las políticas públicas realizando el estudio de los procesos de formación de las mismas, de su racionalidad y de quiénes intervinieron en esa política cuando se elaboró. Los actores que participan en dicho proceso son:

- los ciudadanos, que con sus votos ante los programas de los partidos políticos deciden qué es lo que quieren: sus preferencias.
- el Gobierno, que es el que analiza las peticiones de los ciudadanos y elabora los proyectos de ley.
- el Parlamento, que aprueba esa política.
- el funcionario, que no sólo ejecuta lo que se haya aprobado, sino que en el proceso de elaboración de la política pública, da sus opiniones desde el punto de vista técnico.
- la opinión pública, a través de los medios de comunicación, los propios partidos políticos, los agentes sociales, los grupos de interés y los “lobbies” de cada sector que se van a ver afectados por esa política pública.

Además de cómo se elaboró la política pública, es necesario conocer por qué se presenta su objetivo con un determinado enfoque, y no con el que realmente se pretende conseguir, quitando transparencia a la actuación pública. Por ejemplo, la política agraria común (PAC) se presentó con el objetivo de estabilizar los precios de los productos agrarios para corregir el fallo

del mercado de imposibilidad de asegurar los riesgos que los agricultores corren produciendo determinados productos que dependen de la climatología, al no existir empresas aseguradoras que cubran estas contingencias. El Estado interviene mediante una política pública de garantía de precios y, cuando éste baja de dicho nivel, compra los productos al precio de garantía.

Sin embargo el verdadero objetivo de dicha política no es éste, sino transferir rentas al sector agrario, ya que la agricultura tiene una productividad más baja que la de los sectores industriales y de servicios, y esa productividad hace que en el campo haya salarios más bajos, y lo que se pretende con la política de sostenimiento de precios es incrementar la renta de los agricultores. Pero si se dijera así, habría una gran oposición a este tipo de política por parte de los sectores industrial y de servicios, que tienen que efectuar esa transferencia de rentas desde sus sectores a otros. Para hacer más eficiente la actual PAC, la Comisión de la Comunidad Europea pretende sustituir la política de sostenimiento de precios agrarios por una de ayudas directas a los agricultores.

Otro ejemplo claro lo tenemos con la política mundial de defensa contra el terrorismo, surgida a consecuencia del ataque de septiembre 2001 a las torres gemelas de Nueva York. Se fijó como objetivo de dicha política el desarme de Irak, que se decía poseía armas de destrucción masiva y con conexiones terroristas. Todo el mundo parecía estar de acuerdo con dicho objetivo, pero existían discrepancias en cuanto al instrumento a emplear para conseguir el objetivo. Un grupo de países pensó que la presión diplomática e inspectora sería suficiente para el desarme de Irak, para otros en cambio sólo la guerra haría posible que el peligro desapareciera.

Este análisis está hecho bajo el supuesto de que el objetivo declarado, el desarme de Irak, fuera el verdadero. ¿Pero era éste realmente el objetivo que todos pretendían alcanzar, o existía una falta de transparencia y de ética

cuando se estaba diciendo una cosa y lo que se pretendía era otra? ¿Quizá no pretendía Estados Unidos implantar un nuevo orden mundial dominando una zona estratégica, como es el Oriente Medio, donde se encuentra la mayor parte de las reservas mundiales de petróleo? Si tal objetivo hubiera sido declarado, encontraría mayor oposición que con el que realmente se dijo, y difícilmente se aceptaría por el resto de los países.

De ser esto así nos encontraríamos con un nuevo supuesto de falta de ética en la política de defensa mundial contra el terrorismo, ya que daría lugar a la utilización de unos medios que no son los adecuados si realmente sólo se pretendiera conseguir el desarme de Irak. La utilización de la guerra ha dado lugar a la muerte de muchas víctimas inocentes, que no se hubieran producido si realmente el objetivo hubiera sido sólo el desarme de Irak.

El Presupuesto es el instrumento donde quedan plasmadas las políticas públicas, por tanto, si el Presupuesto es lugar de encuentro para la resolución de conflictos entre los agentes participantes en la actividad pública: Ministros del Gobierno, legisladores y ciudadanos, es lógico analizar el grado de transparencia que tienen los Presupuestos como expresión de los acuerdos alcanzados, ya que algunos de los actores pueden pretender ensombrecerla, lo que puede conseguirse por diversos procedimientos que analizaremos más adelante.

El Presupuesto es un documento complejo, no fácilmente inteligible para los ciudadanos, lo que comporta la necesidad de intentar hacerlo transparente, pero al mismo tiempo lleva consigo el germen de que así es más fácil ensombrecer los efectos de las políticas públicas que se recogen en el mismo. Luces y sombras constituyen los resultados de las pugnas de los actores que intervienen en la gestión pública, de acuerdo con el papel institucional que en el proceso presupuestario se les asigna a cada uno de ellos.

Algunos participantes en el proceso presupuestario pueden tener metas políticas particulares (influencia, promoción política personal, etc.) y promueven el uso de fondos públicos para fines no directamente relacionados con el interés colectivo, lo que puede dar lugar al establecimiento de zonas de sombra en el Presupuesto. El interés colectivo puede percibirse de manera diferente por cada uno de los participantes en el proceso presupuestario.

Algunos Ministros pueden estar interesados en aumentar la actividad de su Departamento (gobernar es gastar), sin que se ponga de manifiesto el verdadero coste de financiar dichas políticas, diluyéndose tal decisión ante el conjunto de los contribuyentes. Igual sucede con los legisladores en lo que se refiere al gasto a realizar en áreas geográficas por las que resultaron elegidos.

La falta de transparencia se usa por los políticos como medio de encubrir ante los contribuyentes los costes y beneficios de las decisiones sobre impuestos y gastos. Cuando el proceso presupuestario es transparente, resulta más fácil para los Presidentes de los Gobiernos y su política económica imponer restricciones duras a los Ministros de gasto; la transparencia presupuestaria conduce a una mayor disciplina fiscal.

Para Alesina y Perotti ("Budget deficits on budget institutions", 1996) la transparencia es importante, dado que los Presupuestos creativos pueden eludir hasta los procedimientos de votación más estrictos, y para Tanzi ("International systems of public expenditures lessons from Italy", 1995), la posibilidad de controlar el gasto está en función del grado de transparencia del Presupuesto. Stiglitz ("Economics of the public sector", 1986) pone de manifiesto que en el proceso político de elaboración de los programas de gasto público, los objetivos que se asignan a determinadas políticas no son los que realmente se persiguen, ya que si se expresaran explícitamente, es posible que no se obtuvieran los votos necesarios para aprobarlos, dando así lugar a una grave falta de transparencia de los Presupuestos

En el discurso de recepción (1997) como Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas puse de manifiesto cómo la transparencia presupuestaria es el mejor indicador de disciplina presupuestaria, señalando los supuestos en que tal transparencia no se daba en el proceso presupuestario español, proponiendo un conjunto de medidas para introducir una mayor transparencia en el mismo, evitando la indisciplina fiscal que se deriva de la misma.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2002, ha incorporado en su artículo 5 el principio de transparencia, estableciendo que «los Presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la citada Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria»; no tengo conocimiento de que tal principio haya sido desarrollado para señalar la información que debe acompañarse al Presupuesto para comprobar que efectivamente el Presupuesto cumple el principio de estabilidad presupuestaria, en la forma determinada en el párrafo 2 del artículo 3 de la mencionada Ley de Estabilidad.

La Ley General Presupuestaria, remitida al Congreso en virtud de lo dispuesto en la Disposición Final Primera de la Ley de Estabilidad, dispone en su artículo 26.1 que la programación presupuestaria se regirá por los principios señalados en la Ley 18/2001 de Estabilidad Presupuestaria, entre ellos el de transparencia. Sin embargo, al señalar en el número 2 del artículo 37 la documentación complementaria que se acompañará al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, ninguno de ellos sirve para verificar si el Proyecto de Presupuesto cumple el principio de estabilidad presupuestaria. ¿Es que se piensa que por el solo hecho de recoger en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y en la Ley General Presupuestaria el principio de

transparencia, el Presupuesto cumple el principio de estabilidad presupuestaria, o es que debe ser aceptado por artículo de fe?

Para conocer realmente si las cuentas públicas dan la imagen fiel de la actividad de las Administraciones Públicas es necesario conocer el grado de transparencia existente en la elaboración y ejecución del Presupuesto. La base para la credibilidad presupuestaria se encuentra en su transparencia, hasta tal punto que la transparencia es al sector público lo que el mercado es al sector privado. Para que tal hecho suceda es imprescindible que el Presupuesto recoja todas las transacciones derivadas de la actividad económico-financiera de las Administraciones Públicas, que las recoja en el momento temporal adecuado y con la aplicación económica que le corresponde. Dado que los resultados de tal actividad vienen determinados por la capacidad/necesidad de financiación de los agentes públicos, y que estos se miden en la Unión Europea por el Sistema SEC-95 de Contabilidad Nacional, sería indispensable adaptar los criterios presupuestarios a los de Contabilidad Nacional, lo que daría una gran transparencia a los Presupuestos.

A continuación exponemos por qué no son en la actualidad transparentes los Presupuestos y las medidas a adoptar para conseguir tal objetivo:

a) No se integran para la determinación del déficit público las políticas públicas de servicios colectivos o sociales realizados por el Ente público Gestor de Infraestructuras, las Sociedades Estatales para la construcción y explotación de Obras Hidráulicas, la Empresa Nacional Bazán de Construcciones Navales y Militares S.A., la Empresa Nacional Bazán de Construcciones S.A. y Construcciones Aeronáuticas S.A. (para estas tres últimas en la parte financiada por préstamos del Estado al Plan de Modernización de las Fuerzas Armadas). De acuerdo con el Manual del déficit y la deuda pública de Eurostat 2002, las aportaciones de fondos del Estado a las citadas Sociedades públicas se efectúan con fines de política pública y por tanto deben considerarse como

ayudas a la inversión con efecto sobre el déficit público y no como adquisiciones de activos financieros. Parece que a la propia Administración le surgen dudas sobre si las aportaciones de capital contabilizadas como activos financieros tienen influencia en el déficit público ya que la Ley de Acompañamiento dispone que deberán ser informadas preceptivamente por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos para ver si tienen efecto sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

b) Se considera como empresa pública y por tanto no se integra en los Presupuestos del Estado la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, en contra de lo establecido en el citado manual, que dispone que cuando la mayor parte de la actividad de un holding público consiste en actuar con fines de política pública (privatizar, ayudar a empresas públicas), en nombre de la Administración pública, el holding público debe integrarse en el Sector Administraciones Públicas independiente de su personalidad jurídica.

c) Se desconoce por los ciudadanos y por el Parlamento la cuantía de los compromisos previos de gasto y su distribución temporal. Por razones de transparencia, debería unirse al proyecto de Presupuestos un Anexo que detalle por años y programas los citados compromisos, que serviría de elemento para juzgar la sostenibilidad a largo plazo de la estabilidad presupuestaria.

d) Las normas de reducción de impuestos deberían ir acompañadas de un Informe sobre su cuantificación y si existe margen presupuestario para llevarla a cabo, sin afectar por tanto a la estabilidad presupuestaria.

e) Por no aplicación del principio de imputación temporal de los gastos se produce un traslado de los mismos de un ejercicio a otro, dando lugar a una falta de transparencia en la liquidación de los Presupuestos.

f) Con la supresión del período de ampliación y la modificación efectuada por la Ley de Disciplina Presupuestaria volverá a suceder, lo mismo que en 1995, la realización de gastos sin crédito presupuestario.

g) Para conocer si los Presupuestos cumplen el principio de estabilidad presupuestaria fijado en la Ley de Estabilidad, al Proyecto de Presupuestos debería unírsele como Anexo un Cuadro de Relaciones entre Presupuesto y Contabilidad Nacional, que daría transparencia a la política presupuestaria.

h) En virtud del principio de transparencia, debería acompañarse a la Ley de Presupuestos una relación de los Organismos que a efectos de cumplimentar el principio de estabilidad presupuestaria han sido considerados como Administraciones Públicas. Existen razonables dudas sobre la exclusión de las Sociedades públicas a las que la Administración aporta fondos con fines de política pública.

i) Enmascarar los pasivos es otro de los factores que contribuyen a restar transparencia a los Presupuestos; para tener conocimiento de la sostenibilidad del equilibrio presupuestario a largo plazo, debería incluirse en los Presupuestos un cálculo de las deudas implícitas derivadas del sistema de pensiones público español gestionado por el método de reparto.

j) La transparencia presupuestaria queda oscurecida si hacemos proyecciones muy optimistas de las variables macroeconómicas, de manera que los ingresos se sobrestiman. Al liquidar el Presupuesto la inflación servirá como instrumento para el equilibrio, sin necesidad de reducir el gasto. Es lo que ha sucedido en España en los últimos años. Proponemos por ello que las previsiones macroeconómicas que enmarcan los Presupuestos deberían estar contrastadas con las realizadas por Instituciones independientes (Banco de España, Instituto Nacional de Estadística, etc.).

k) La no inclusión en los Presupuestos de subvenciones para financiar las pérdidas de empresas públicas sustituyéndolas por autorizaciones para que procedan a endeudarse, es otro de los factores que no contribuyen a la transparencia del Presupuesto (ejemplo paradigmático RTVE). Por Decisión de EUROSTAT, RTVE ha sido considerada como Organismo Administrativo y en el pasado año se ha integrado en el Estado, a efecto del cálculo del déficit y la deuda.

l) Para aumentar la transparencia presupuestaria debería unirse como Anexo al Presupuesto una relación de los avales concedidos por los Entes Públicos en el que se especificara por años la cuantía de los avales y la clase de operación avalada.

m) El sistema de garantía de mínimos establecido en el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas da lugar a un conjunto de sombras sobre la estabilidad presupuestaria.

n) La indexación del gasto conduce a que el Presupuesto no sea transparente, poniendo en peligro la estabilidad presupuestaria.

o) La información que se acompaña a los Presupuestos Generales del Estado es superabundante, sin embargo es inconexa y no es relevante para conocer la verdadera situación de las finanzas públicas y no contiene evaluaciones ex-ante de las políticas públicas.

3. Transparencia en la ejecución de las políticas públicas.

La Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 dio acogida a los principios de eficacia y eficiencia en la Administración Pública, estableciendo las tres fases de un sistema integrado de gestión pública: asignación de recursos, dirección por objetivos y control por resultados. Sin embargo la Ley fue parca en la regulación del sistema de ejecución, limitándose a decir que cada Departamento u Organismo Autónomo establecería, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, un sistema de objetivos que sirva de marco a su gestión presupuestaria. Quizás esta parquedad y la aplicación que posteriormente se hizo de la forma de gestionar un presupuesto por programas, sea la raíz del fracaso de la gestión de la producción de servicios de no mercado a cargo de las Administraciones Públicas. La nueva Ley General Presupuestaria tampoco ha entrado a fondo en lo que constituye el núcleo básico de la ejecución de las políticas, estableciendo un marco plurianual de programación presupuestaria, que permita agrupar los créditos por programas y establecer de acuerdo con el Ministerio de Hacienda los objetivos a conseguir como resultado de la gestión presupuestaria. El Capítulo VI está dedicado a la “gestión presupuestaria”, estableciendo que «los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia ...». De lo expuesto se desprende que la gestión para la consecución de los objetivos ha de ser eficaz, eficiente y transparente, pero nada se dice sobre el sistema de gestión a utilizar para que sea eficiente ni tampoco se explicita la información que cada Centro gestor debe hacer pública, que muestre el grado de consecución de los objetivos y su coste y la transparencia en la gestión.

El coste de la ejecución de las políticas públicas se recogen en la contabilidad pública y la imagen fiel de esa actividad y de sus resultados viene

dada por los principios que se apliquen. En la Ley General Presupuestaria (LGP) se citan tres clases de principios: los presupuestarios, los contables públicos y los del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales para la elaboración de las Cuentas Nacionales de las unidades que componen el sector de las Administraciones Públicas, obteniéndose resultados distintos de la aplicación de unos u otros. El problema consiste en determinar qué resultado de los obtenidos es más significativo.

La concepción moderna del Presupuesto considera a éste como un instrumento al servicio de la estabilidad económica, y la LGEP y la LGP entienden por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computado en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el SEC-95, siendo tal resultado el que sirve para medir el impacto de la actividad económica de los entes públicos. Parece por tanto lógico pensar que los principios presupuestarios y los de contabilidad pública deberían adaptarse a los de contabilidad nacional, dando así una gran transparencia tanto al Presupuesto como a los estados financieros. Esta discrepancia entre unos y otros principios da lugar a que los resultados obtenidos de la liquidación del Presupuesto tengan que ser objetos de un sinnúmero de ajustes, al elaborar las Cuentas que han de enviarse a EUROSTAT para conocer el resultado económico de la actuación de los entes públicos. Siendo la Contabilidad Nacional el principal instrumento de análisis de la economía de un país, en la cual tiene una gran influencia las operaciones realizadas por las Administraciones Públicas, ¿qué razón existe para no adaptar los principios presupuestarios y de contabilidad pública a los de la contabilidad nacional, cuando los tres tienen la misma finalidad: conocer la actividad económica pública?

Otra falta de transparencia que se da en el proceso de ejecución de las políticas públicas deriva de la posibilidad de adquirir compromisos de gasto de carácter plurianual, que la nueva LGP ha extendido a todos los Capítulos

presupuestarios, eliminando además el condicionante de que el gasto se tenga que iniciar en el propio ejercicio. Al no acompañarse a los Presupuestos Memoria acreditativa de los compromisos de gastos futuros, se desconoce la sostenibilidad futura de las finanzas públicas; en 1997 el 87,5% del Presupuesto no financiero estaba ya comprometido por decisiones de años anteriores, y en el futuro será aun mayor con las modificaciones introducidas por la nueva LGP, con lo cual el margen presupuestario ante una caída del ciclo será tan pequeño que indefectiblemente aparecerá el déficit.

4. Transparencia en el control de las políticas públicas.

Finalizada la fase de la ejecución de las políticas públicas, entra en acción la última fase del proceso de gestión pública: la de evaluación, tanto de la fase de elaboración como de la ejecución de las políticas públicas.

Dos aspectos deben considerarse dentro del campo del control de las políticas públicas: el de evaluación de las mismas y el del control de la gestión económico-financiera.

Por primera vez se ha introducido en España el concepto de evaluación de las políticas públicas a través de la LGP, que establece que «el Ministerio de Hacienda, en colaboración con los distintos Centros Gestores de gastos, impulsará y coordinará la evaluación continua de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que las mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden». Se trata por tanto de un control efectuado por la propia Administración de las políticas de gasto propuestas por ella al Parlamento y aprobadas por éste, con la finalidad de comprobar si se han alcanzado los objetivos de dicha política; se trata por tanto de un control interno de la eficiencia en la gestión.

Modernamente se considera que la evaluación de las políticas públicas debe efectuarse para conocer su efecto sobre la eficiencia económica y sobre la equidad, y por tanto debe realizarse por órganos independientes de la Administración, realizándose bien en los Tribunales de Cuentas, bien en los propios Parlamentos. Tanto en un supuesto como en otro, los resultados de estas evaluaciones deben ser transparentes y hacerse públicas para que los ciudadanos tengan conocimiento de si las políticas que propuso el Gobierno y aprobó el Parlamento han sido eficientes y equitativas desde el punto de vista económico; dos casos de manual son los análisis de las políticas públicas de prestación de desempleo y de gratuidad de la enseñanza universitaria.

En cuanto al control económico-financiero de la gestión pública en España está a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado, como control interno de la propia Administración, y del Tribunal de Cuentas del Reino, como control externo; en las Comunidades Autónomas dichos controles corresponden a las correspondientes Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas y a los Tribunales de Cuentas de las mismas, caso de que los tengan constituidos.

Los resultados de dichos controles, ya sean globales o específicos de un determinado Organismo o política pública, deberían ser públicos, con lo que ganaría en transparencia la actuación de dichos Organos. Y sobre este tema de la transparencia quisiera insistir en tres cuestiones:

- a) en el sector empresarial privado, cuando un auditor formula reparos a los estados financieros de una empresa, si el Consejo de Administración los acepta, las Cuentas auditadas se rectifican, y a la aprobación de la Junta General de accionistas se presentan las Cuentas rectificadas; en caso contrario los accionistas deciden, a la vista de la Auditoría, si las aprueba o no. En la Administración Pública no sucede así. El Informe del Tribunal de Cuentas no da lugar, caso

de que la Administración aceptara los reparos contenidos en el mismo, a la rectificación de la Cuenta General del Estado, si no que ésta se envía a las Cortes en unión del Informe para aprobación de la Cuenta, y en su caso el Parlamento formula al Gobierno observaciones y recomendaciones de carácter general. Falta absoluta de transparencia, que da lugar a que los ciudadanos se sientan ajenos a dicho proceso, que se agrava por el hecho de que las Cuentas se aprueban varios años después del período al que se refieren.

- b) Si, como ya hemos dicho anterioridad, el control del déficit público constituye para los países integrantes de la Unión Monetaria un objetivo prioritario, me surge la pregunta de si el Tribunal de Cuentas al analizar la Cuenta General del Estado verifica el cumplimiento de lo dispuesto en la LGEP sobre tal cuestión; se trata de un tema de máxima importancia y actualidad, que daría credibilidad y transparencia a la gestión económico-financiera de los entes públicos, por ser la capacidad/necesidad de financiación el principal indicador de los resultados obtenidos. En conversaciones mantenidas con el Profesor Velarde, Consejero del Tribunal de Cuentas del Reino, me ha hecho saber que ha impulsado dentro del Tribunal de Cuentas este enfoque para ampliar el control, aunque todavía no se ha puesto en práctica.

- c) Aunque la Ley de Presupuestos Generales del Estado fija el límite de variación del saldo vivo de la deuda del Estado de cada ejercicio presupuestario, tal límite no supone restricción presupuestaria alguna, ya que queda modificado automáticamente por varios hechos que la propia Ley enumera. Dado que al finalizar el ejercicio económico la evidencia empírica demuestra que el límite de variación de la deuda queda ampliamente superado, sería conveniente que el Tribunal de Cuentas hiciera un análisis de las causas de dicha discrepancia y de

las consecuencias económicas que tal hecho comporta. El control externo de la actividad económico-financiera del Estado ganaría transparencia.

Quisiera terminación mi intervención haciendo una referencia al tema de la ética en las políticas públicas; con tal fin no me resisto a citar lo que Ricardo y Amat decía en su obra “Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre las mismas, escrito para divertimento de los que ya lo han sido y enseñanza de los que aun quieren serlo” (1855), sobre el verdadero sentido de la palabra moralidad:

«Señora extraviada en la corte cuyo paradero se ignora, por más que se ha ofrecido un hallazgo al que la presente.

Los que más aparentan buscarla le cierran la puerta cuando se presenta en sus casas y, aburrida de tanto desprecio, dicen que se va peregrinando ahora por los pueblos pequeños, acompañada de su hermana la justicia, tan despreciada como ella. Probablemente tendrán que emigrar pronto de España, si no quieren morir de una sofocación».

Hoy día se asiste a una quiebra general de los valores morales, tanto en la vida política como en la privada, en el político y en el ciudadano, en el sector público y en el sector empresarial.

Ante este comportamiento, se demanda una nueva regeneración. El Papa Juan Pablo II en su Encíclica “Veritatis Splendor” afirma *«la necesidad de una radical renovación personal y social capaz de asegurar justicia, solidaridad, honestidad y transparencia».*

Los principios de la ética pública en el Informe NOLAN (1995) de Gran Bretaña son: capacidad de asumir el interés público, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y capacidad de decisión.

Bibliografía

- Amat, R. (1855) "Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos, escrito para divertimento de los que ya lo han sido y enseñanza de los que aun quieren serlo".
- Barea, J. (1986) "El Management de los entes públicos". Las Administraciones Públicas ante Europa. II Congreso de Economía y Economistas de España. País Vasco. Noviembre 1986.
- Barea, J. (1997) "Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Monetaria". Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. 16 diciembre.
- Barea, J. (1999) "La evaluación de las políticas públicas: un aspecto desconocido". En Jornadas Técnicas. X Aniversario del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
- Barea, J. (1999) "La evaluación de las políticas públicas" La Razón, 18 marzo.
- Barea, J. (2002) "Transparencia presupuestaria". La Razón, 16 agosto.
- Barea, J. (2003) "Presupuesto 2003 y transparencia". Cinco Días, 19 octubre.
- Barea, J. y Gómez Ciria, A. (1994) "El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad". Instituto de Estudios Económicos.
- Baumol, W.J. (1965) "Welfare Economics and Theory of the State", Cambridge, Mass. Harvard University Press, 2ª ed.
- Castells, A. (1999) "La evaluación de programas en el ámbito de la Unión Europea". En Jornadas Técnicas. X Aniversario del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
- Fernández, L. (1978) "Control de la actividad financiera en los Organismos Internacionales; las Naciones Unidas". Estudios de hacienda Pública. IEF. MEH 1978.
- Fuentes Quintana, E. Introducción al libro de Charles Shultze P.P.B.S. "Política y Economía del gasto público". I.E.F. Colección Libros de Bolsillo Nº 2.
- Informe Nolan (1995) Gran Bretaña.

- Lanz, S.F. (1986) "Current issues in Public Administration". Nueva York S. Martin Press.
- Marcos, I. (1977) "Ley General Presupuestaria y gestión por objetivos". IEF Madrid.
- Marrón, A. (1993) "El control de eficacia en las Administraciones Públicas españolas y la elaboración de indicadores para evaluar su gestión". Trabajo de investigación patrocinado por el INAP.
- Martín, M. (1985) "La gestión del gasto público, Problemática". Papeles de Economía Española N° 23.
- Papa Juan Pablo II. Encíclica "Veritatis Splendor".
- Smith Adam (1776) "La riqueza de las Naciones"
- Stiglitz, J.E. (1986) Economics of the Public Sector. Versión española. "La economía del Sector Público". Antoni Bosch. Barcelona. 1988.
- Subirats, J. (1989) "Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración". Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Valle, V. (1989) "La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española". Papeles de Economía Española N° 41.