



Revista de Estudios de la Administración
Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

reala@inap.es

Instituto Nacional de Administración

Pública

España

Masou, Roula

La reforma presupuestaria francesa: ¿Cómo mantener un discurso sobre la calidad
mientras la mayoría de los indicadores se centran en la eficacia?

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 315-316, enero-
agosto, 2011

Instituto Nacional de Administración Pública

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461849008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La reforma presupuestaria francesa: ¿Cómo mantener un discurso sobre la calidad mientras la mayoría de los indicadores se centran en la eficacia?

Roula Masou

Investigadora de gestión pública
roulamasso@yahoo.fr

Recibido: 17 de abril de 2012

Aceptado: 18 de julio de 2012

Resumen

El objeto de este trabajo es contribuir a aclarar el concepto de los resultados públicos en el ámbito de la reforma presupuestaria estatal cuya conceptualización, tanto de los resultados como de los modos de materialización recogidos en las obras de referencia, es muy controvertida. Reconocemos que las contradicciones estructuradoras vinculadas a los resultados públicos, constatadas de forma reiterada, son mayoritariamente inherentes a la propia construcción y a la forma en que se han entendido. Esta publicación pone de manifiesto las distintas formas en que se materializan los resultados públicos en tres países: el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá en el marco de la reforma presupuestaria estatal y destaca la experiencia francesa de la LOFL como campo de estudio. Se pregunta por la necesidad que tiene el Estado de concentrar de manera equiproporcional sus acciones sobre la eficacia, la eficiencia y la efectividad para mejorar su aportación en materia de resultados.

Palabras clave

Resultados públicos, reforma presupuestaria, eficacia, eficiencia, efectividad, LOLF.

The French Budgetary Reform: “The Credibility of Quality Indicators”

Abstract

This article aims to shed the light and explain the concept of public performance within the state's budgetary reform. In addition, it analyzes the concept form of performance and the various models of operations cited in the relevant literature which seem to be largely controversial. The research recognizes that the structural contradictions related to public performance are repeatedly present and largely inherent in the budgetary system itself. This article examines the different forms of public performance operational issues in three countries: the United Kingdom, the United States of America and Canada. This examination is performed in view of the reform of the State's budget in those countries. The French experience termed “LOLF” is presented and utilized empirically in this research. An examination of the need for the State to focus on these techniques is provided for the purpose of evaluating the effectiveness, efficiency and effectivity of LOLF. Also to explore ways to improve the overall performance of the state's budgetary system.

Key words

Public performance, budgetary reform, efficiency, effectiveness, effectivity, LOLF.

INTRODUCCIÓN

Los resultados se consideran el paradigma de la reforma de la gestión que ha inspirado los presupuestos estatales en todos los países de la OCDE desde la década de 1980. La mayoría de las experiencias en relación con la reforma presupuestaria se han estructurado mayoritariamente en torno a tres criterios en cuanto a resultados: la eficacia, la eficiencia y la efectividad. En teoría, se supone que las reformas presupuestarias en estos países examinan todos los tipos de criterios de los resultados por medio de sus objetivos y de sus indicadores. No obstante, el análisis de determinadas experiencias demuestra que no siempre se respetaba el equilibrio y que, de manera alternativa, los criterios se gestionaban dependiendo de la ideología y de la estrategia reformadora en cada país. Nuestro estudio se centra en la distinción entre estos tres criterios de resultados públicos y en el cuestionamiento de su equilibrio como fenómeno que favorece el éxito de la reforma presupuestaria francesa.

Una investigación con un enfoque inductivo basado en el estudio de la experiencia británica (Trosa 1995)¹ nos ha permitido abordar con rigor el problema del equilibrio de los tres criterios de resultados en el ámbito de la reforma presupuestaria estatal.

Es necesario saber aquí que resulta algo complicado definir estos resultados, sobre todo en la esfera pública, donde las comparaciones son complejas debido a la naturaleza particular de algunos ministerios.²

Unir los resultados con la gestión pública bautizándolo como reforma presupuestaria estatal plantea un verdadero reto en estas circunstancias de ambigüedad y polisemia. Por este motivo, la tarea de definir los resultados en el sector público tiende a hacer de estos últimos un elemento multidimensional y complejo (Gibert 2000³, Talbot 2005⁴).

Aquí viene al caso recordar algunas definiciones de reforma presupuestaria estatal:

TABLA 1

Resumen de definiciones de reforma presupuestaria estatal

Dror (1976)¹	«Actividad consciente y finalizada más allá del punto final de un cambio administrativo».
Hood (1998)²	«No se puede identificar un movimiento muy claro que rompa con las regulaciones organizativas clásicas para actualizar la gestión de las técnicas y maneras de actuar en el sector público».
Boyne et al. (2003)³	«Cambio deliberado de los modos de diseñar y prestar los servicios públicos».
Pollitt y Bouckaert (2004)⁴	«Cambios deliberados introducidos en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el fin de lograr que funcionen mejor».

1 Dror, Y. (1976): "Strategies for Administrative Reform", en Leemans A.F. (Ed.), *The Management of Change in Government*, Nijhoff, La Haya, pág. 129.

2 Hood, C. (1998): *The Art of the State. Culture, rhetoric, and Public Management*, Clarendon Press, Oxford, pág. 196.

3 Boyne, G.; Farrell, C.; Law, J.; Powell, M. y Walker, R. (2003): *Evaluating Public Management Reforms: Principles and Practice*, Open University Press, Buckingham, pág. 3.

4 Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, pág. 8.

El concepto de los resultados públicos comenzó su andadura con el movimiento de las reformas presupuestarias que se puso en marcha –entre 1980 y 1996– como apoyo a las corrientes de racionalización, reducción del tamaño del Estado, privatización y, poco después, desregulación económica. En aras de una mejor aclaración del concepto de resultados públicos, proponemos en este trabajo nuestra propia definición:

Los resultados en el marco presupuestario consisten en emplear los criterios de los resultados para determinar la relación entre los fondos empleados y los efectos obtenidos. Esos criterios de resultados se determinan por: la eficacia, la eficiencia y la efectividad.

1 Trosa, S. (1995): *Moderniser l'administration; comment font les autres?*, les éditions d'organisation, París, 1995, pág. 85.

2 Thomas, P.G. (2005): "Performance measurement and management in the public sector", *Optimum Online*, vol. 25, n° 2, pág. 7.

3 Gibert, P. (2000): "Mesure sur Mesure", *Politique et Management Publics*, Vol. 18, n° 4, pp. 61-89.

4 Talbot, C. (2005): "Performance Management", en Ferlie E., Lynn J., Laurence E., Pollitt C., (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Nueva York, págs. 491-520.

La eficacia: este concepto indica el nivel o el grado de resultados obtenidos.

La eficiencia: este concepto se define en términos de ratio para medir la optimización de los recursos.

La efectividad: este concepto corresponde a la satisfacción en relación con lo que esperan los ciudadanos, los usuarios y los contribuyentes.

El Reino Unido: una reforma dominada por la indicación

El Reino Unido se ha centrado en los objetivos de eficiencia y efectividad que han dominado la materialización de los resultados. Esta reforma ha recibido un fuerte respaldo del ministerio de Economía, cuya preocupación legítima es la eficiencia, mientras que las demás dimensiones de la reforma han recibido un menor respaldo de las Administraciones centrales.

La reforma estatal en el Reino Unido se remonta a la década de 1980, cuando se crearon agencias dentro de los ministerios con el fin de cambiar los estatutos. Las agencias no son organismos públicos, sino que son en su totalidad servicios de los ministerios. El Gobierno británico consideró que los servicios no se modernizarían sin una nueva identidad, la de una empresa colectiva: la agencia. Es preciso mencionar aquí que, al contrario que en Francia, esta descentralización en el seno de los ministerios se llevó a cabo sin un derecho público escrito porque se apoyó en la transformación de un servicio en agencia.

Comparada con el Reino Unido, Francia sería un modelo blanco. Francia ha escogido la vía más progresiva, la menos limitadora y la más lenta. Es lo contrario que el Reino Unido, que encarna la vía dura, con el anuncio de un cambio rápido adoptado sin ambages por el Primer Ministro, con obligaciones y un fuerte control central. La reforma británica encarnada por “*Next Steps*” se desencadenó con un discurso del Primer Ministro ante el Parlamento, al que siguieron varias cartas de carácter económico y del “*Cabinet Office*” dirigidas a los ministerios.

La reforma británica ha estado dominada por la preocupación del anuncio de una efectividad y calidad mayores. Esta reforma, que contaba con la ventaja de la simplicidad, ha anunciado en pocos años progresos medibles en materia de calidad de los servicios a los usuarios. Este enfoque sobre la calidad ha generado de alguna manera un descuido en relación con la eficacia del servicio prestado. Los avances sólo atañen al aspecto relacional del servicio (amabilidad, rapidez, exactitud de las respuestas). Dicho con otras palabras, los objetivos de calidad y de eficacia no siempre están conectados (prestar un servicio amable y técnicamente a punto). Por ejemplo, los mecanismos de quejas y de derecho de reembolso han resultado más decepcionantes de lo previsto: los usuarios a menudo preferirían un servicio eficaz antes que un reembolso por sus deficiencias.

Estados Unidos: la eficiencia domina como respuesta al déficit presupuestario

En Estados Unidos se optó por centrarse en la eficiencia, que ha dominado la materialización de los resultados, y que se ha presentado como una solución para paliar el déficit presupuestario estatal en detrimento de la efectividad que se cuestionaba⁵.

La experiencia estadounidense se ha basado en grandes reformas como: El *Planning Programming Budgeting System -PPBS*(1965), el *Management by objectives MBO*-(1969), el *Zero Base Budgeting -ZBB*(1973) y la *Government Performance and Results Act (GPRA)* 1993). No obstante, y al contrario que los países de la OCDE que a partir de la década de 1980 acometieron la revisión de su Administración, Estados Unidos no fue consciente hasta 1990 de la dimensión de su crisis presupuestaria y ha aceptado atenuar o eliminar de manera efectiva los elementos estructurales que se consideran responsables de esta crisis de los fondos públicos.

El gran paquete de reformas “*Government Performance and Results Act (GPRA)*” aprobó una ley sobre el rendimiento y los resultados del Gobierno en 1993 que obligaba a los ministerios y a las agencias a elaborar planes estratégicos, planes de resultados e informes de resultados vinculados al documento presupuestario.⁶

La GPRA tiene un objetivo cuádruple: hacer que el proceso presupuestario del Congreso se oriente más hacia una obligación de obtener resultados, hacer la gestión interna de los departamentos más eficiente y eficaz, aumentar la responsabilidad de los gestores frente al Congreso e incrementar la confianza del ciudadano en el Gobierno. Esta última tendencia se pudo observar más concretamente con la creación de la Agencia de protección del medio ambiente, pero se habría observado mejor si se hubiese adoptado el *Family Security Plan*, una especie de renta garantizada que propuso el presidente Nixon.⁷

5 Bourgault, J. (2006): “Les réformes budgétaires de type managérial: observations chez quelques précurseurs”, *Revue française d'administration publique* 1/2006 (n° 117), págs. 69-83, pág. 76.

6 Radin, B.-A. (1998): “The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?”, *Public Administration Review*, n° 58,1998, pág. 307-316.

7 Moynihan, D.-P. (1973): *The Politics of the Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*, Nueva York,

Según Moynihan (2005)⁸, uno de los motivos principales para introducir la gestión por resultados reside en la valoración por parte de los políticos de los costes y los beneficios –de entrada simbólicos– de las reformas. Esta visión incluye la reducción de los gastos públicos y la mejora de los resultados que pretende cualquier político, sea cual fuere su cultura.

El objetivo primordial de los reformadores estadounidenses no sería el de reformar el Estado, sino el de gestionar con un menor coste financiero el aparato público. La necesidad de poner fin a los déficits presupuestarios de los mandatos Reagan-Bush fue la razón principal de la búsqueda de unos mejores resultados.⁹

El principal instrumento de reforma escogido por la Administración Clinton fue la *National Performance Review* –también conocida como Comisión Gore–, cuyos objetivos eran actuar de modo que el Gobierno trabaje mejor y cueste menos. Es obvio que se sitúan en la línea de las tradiciones administrativas estadounidenses, que siempre han hecho hincapié en la eficiencia administrativa y en la necesidad de ceñirse a un Gobierno minimalista.¹⁰

La reforma presupuestaria de la GPRA se ajusta muy bien a la tradición administrativa de Estados Unidos y se sitúa en gran medida en la tradición gestora del Gobierno, que insiste en la eficiencia administrativa y en la importancia de una buena gestión.¹¹

Canadá: el crecimiento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad

Canadá marca los modos de materializar los resultados con una reforma que despliega de manera equiproporcional la eficacia, la eficiencia y la efectividad. Así, la reforma presupuestaria canadiense se considera la de más éxito. En Canadá hubo 22 presupuestos deficitarios consecutivos entre 1970 y 1993¹². En consecuencia, el Gobierno canadiense no sólo ha logrado equilibrar su presupuesto y todos los siguientes hasta el año pasado, sino que también ha equilibrado su presupuesto con superávits año tras año, lo cual le ha permitido en concreto reducir su deuda de forma considerable¹³.

La materialización de los resultados se aplicó progresivamente en dos fases:

Primera fase: A principios de la década de 1980 las reformas presupuestarias canadienses, como el Examen de programas (1994) y el Sistema de gestión de gastos (1994), centraron su atención fundamentalmente en el control financiero y la reducción de los gastos públicos.

Segunda fase: Una vez saneadas las finanzas públicas, en la segunda mitad de la década de 1990 se hizo hincapié en el presupuesto orientado a los resultados, la responsabilidad contraída frente al Parlamento y en el restablecimiento de la confianza del ciudadano. Así, por ejemplo, el proyecto de mejora de la comunicación al Parlamento de 1994 (*Improved Reporting To Parliament*) ha obligado a los ministerios a rendir cuentas de sus planes en un Informe sobre los planes y las prioridades (*Report on Plans and Priorities*) y a comunicar sus efectos en un informe de resultados de los ministerios (*Departmental Performance Report*).¹⁴

Los seis puntos planteados por los diseñadores del examen de los programas hacen hincapié de manera equiproporcional en la eficacia de los programas/proyectos públicos conservados, la eficiencia de los servicios a los canadienses y la consecución de las prioridades gubernamentales, todo ello teniendo en cuenta la iniciativa sobre los servicios de calidad que ha sido una respuesta del Gobierno desde 1995 con el fin de mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos.¹⁵

Random House, 1973.

8 Moynihan, D.-P. (2005): “Why and How Do State Governments Adopt and Implement “Managing for Results, Reforms?””, *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, publicado el 1 de abril de 2005, 15: 219-243.

9 *National Performance Review* (1993): “Creating a Government that Works Better and Costs Less” (El informe Gore), Washington, DC, Oficina de ediciones del Gobierno, marzo de 1993.

10 DiIulio, J.-J. (1994): *Deregulating Government*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1994.

11 Guy, P. (2003): „Réforme d'un Etat sans Etat? Les changements au sein du gouvernement Américain“, *Revue française d'administration publique*, 2003/1 n° 105-106, págs. 193-202.

12 Blondal, J.R. (2001): La procédure budgétaire au Canada, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire; gouvernance*, volumen 1, n° 2, 2001, pág. 53.

13 <http://www.iedm.org/files/presentation-pariso610.pdf>

14 Sterck, M; Scheers, B., y Bouckaert, G. (2004): Réformes budgétaires dans le secteur public: tendances et défis; *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n° 2, 2004, pág. 26.

15 Mazouz, B. & Leclerc, J. & Tardif, M. J.-B. (2008): *La gestion intégrée par résultats*, presses de l'université du Québec. 2008, pág. 101.

TABLA 2

El reparto equiproporcional de los objetivos a través de los criterios de examen de los programas de Canadá¹⁶

La eficacia	La eficiencia	La efectividad
¿Se podría ejecutar con más eficacia el programa por otro nivel de Administración provincial-municipal?	¿Se podría ejecutar el programa de manera más eficiente?	¿Sirve el programa al interés público?
¿Se podría confiar el programa al sector privado o a organismos sin ánimo de lucro?	¿Es permisible su coste?	¿Se trata de un papel que incumba al Estado?
33,33%	33,33%	33,33%

El escenario francés: tres objetivos para tres criterios

La LOLF se considera el paradigma de la reforma gestora que ha marcado el presupuesto estatal francés desde 2006: es la nueva Ley orgánica relativa a la ley de finanzas (LOLF). Por tanto, todas las reformas que se han ido encadenando tras esta fecha se presentan como una continuación, como la revisión general de las políticas públicas (RGPP) vigente desde el 10 de julio de 2007. Esta última tiene como objetivo hacer tabla rasa del conjunto de misiones estatales para gastar mejor optimizando la calidad del servicio prestado.

La institucionalización de los resultados públicos en Francia se apoya en el anuncio de tres objetivos esenciales: *la eficacia socioeconómica, la calidad del servicio prestado y la eficiencia de la gestión*. Estos objetivos se relacionan con los tres criterios extendidos de los resultados: la eficacia, la eficiencia y la efectividad.

La eficacia socioeconómica

Recordemos que la eficacia es un concepto que indica el nivel o el grado de los resultados obtenido en relación con los objetivos predefinidos. Según Emery y Giauque (2005)¹⁷, la eficacia plantea el problema de la finalidad y no de la realización conforme a una actividad (*hacer las cosas buenas y no hacer bien las cosas*).

La eficacia se materializa con la LOLF implicando la lógica de resultados en lugar de la antigua lógica de medios. Para alcanzar esta lógica de resultados, la LOLF integra diversos ejes: estrategias, objetivos e indicadores. En definitiva, con esta reforma se pone en marcha un nuevo sistema de responsabilidad centrado en los resultados.

La eficiencia de la gestión

La eficiencia se ha materializado con la LOLF optimizando la utilización de los créditos presupuestarios (recordemos la eficiencia: *la optimización de los recursos y de los medios*)¹⁸. Esta optimización se tradujo en una nueva forma de repartir créditos presupuestarios en misiones, programas y acciones. La LOLF se apoya paralelamente en un nuevo sistema contable que consta de tres categorías para valorar mejor los fondos estatales: la contabilidad presupuestaria se completa con una general y una que analiza el coste de las acciones programáticas, “una triple contabilidad”¹⁹. La justificación del primer euro se pone en marcha para racionalizar mejor los gastos públicos.

La efectividad a través de la calidad del servicio prestado

Corresponde a la satisfacción de lo que esperan los ciudadanos, los usuarios y los contribuyentes. Esta noción se puede vincular a diversos índices: la conformidad, la pertinencia, la calidad, la transparencia, la viabilidad, la precisión, etcétera.

El objeto principal de la materialización de la efectividad es satisfacer a las partes implicadas: los ciudadanos, los usuarios y los contribuyentes. Por ello, la efectividad tiene por objeto la mejora de la calidad de los servicios prestados al público, pero también reforzar la transparencia presentando una imagen más clara y sincera del presupuesto y de las cuentas estatales. Por este motivo, la LOLF vuelve a valorar los cinco principios presupuestarios solicitados durante la elaboración del presupuesto estatal, en concreto el principio de la sinceridad, con el fin de trasladar a los ciudadanos, los usuarios y los contribuyentes una imagen fiable de la prestación presupuestaria.

Valoración: el equilibrio entre los tres criterios cuestionado

Aunque oficialmente se suponga que las Administraciones públicas francesas responden a todos los tipos de objetivos predefinidos de la reforma, en la práctica el equilibrio no se respetó y predominaron los objetivos de eficacia y eficiencia.

16 Blondal, J.R. (2001): La procédure budgétaire au Canada, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire; gouvernance*, volume 1, n° 2, 2001, pág. 53.

17 Emery, Y. y Giauque, D. (2005): *Paradoxes de la gestion publique*, Harmattan, París, pág. 23.

18 Mazouz, B.; Leclerc, J. & Tardif, M. J-B. (2008): *La gestion intégrée par résultats*, ediciones de la universidad de Quebec, 2008, pág. 137.

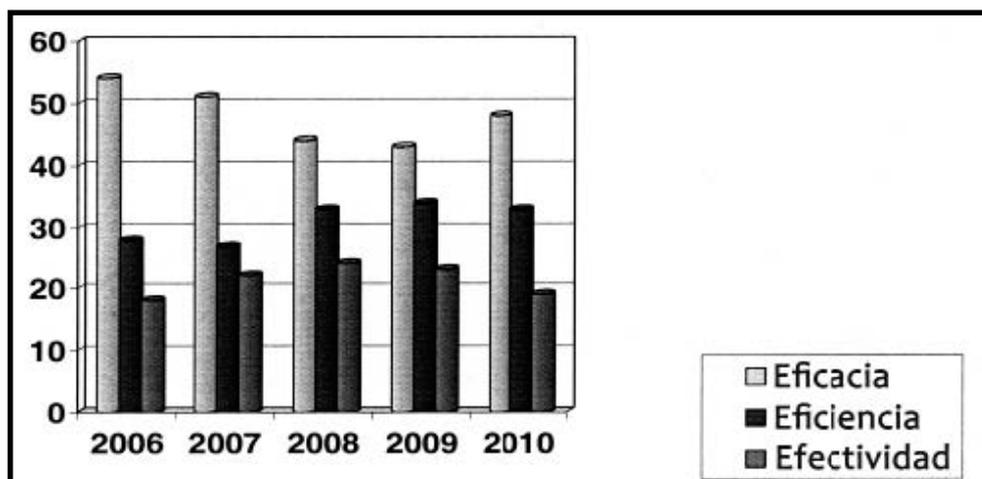
19 DRB (2008): “La triple comptabilité”, sitio Web: http://www.minfei.gouv.fr/lof/3_1_1.htm

Hoy día, en Francia el desequilibrio entre los tres criterios de los resultados se cuenta entre las principales lagunas de la materialización de los resultados en el marco presupuestario estatal. La experiencia francesa, al igual que determinadas experiencias extranjeras, no ha respetado el equilibrio entre los tres criterios de los resultados que convergen con los grandes objetivos anunciados de la reforma. El análisis de los objetivos estratégicos anunciados en varias Administraciones públicas muestra con claridad que la elección de los objetivos otorga ventaja a la eficacia y a la eficiencia en detrimento de la efectividad.

La Asamblea nacional reconoce que uno de los mayores éxitos de la LOLF, tras seis años de vigencia, reside sin duda en la difusión de la cultura del resultado y de la gestión en el seno de la Administración pública. Al hacer un llamamiento a la declaración de la asamblea nacional, la regla utilizada para valorar la LOLF en nuestra obra se basa en la observación de los indicadores destinados a la valoración de los grandes objetivos anunciados con la LOLF: “la eficacia socioeconómica, la calidad del servicio prestado, la eficiencia de la gestión” que, por otra parte, no han producido los efectos previstos.

Estos indicadores se establecieron para dar cuenta de los resultados de cada uno de los programas que componen el presupuesto estatal. Sin embargo, conforme al estudio realizado por el Tribunal de cuentas en 2011, sólo el 51 por ciento de los agentes estiman que se tiene suficientemente en cuenta el punto de vista del público en la definición de los objetivos de la Administración a la cual se vinculan. La opinión de los agentes parece corroborada por la débil parte relativa de los indicadores de calidad de servicio en el conjunto de indicadores de resultados estatales.²⁰

Esta iniciativa atestigua los límites del objetivo de resultados introducido en el marco de la puesta en marcha de la LOLF: se hace muy poco hincapié en la calidad de los servicios prestados a los usuarios y es difícil tener una visión sintética de la acción estatal. Como atestiguan las experiencias extranjeras, la revisión a medio camino del objetivo de los resultados hacia una simplificación de los indicadores y una utilización más pertinente, más limitada, de éstos constituye una necesidad.²¹



Fuente: Dirección del presupuesto noviembre de 2011.

Dominan los objetivos de la eficacia

El reparto de los indicadores en la reforma presupuestaria francesa muestra un desequilibrio obvio entre los criterios de los resultados según el esquema publicado en noviembre de 2011 por la Dirección del presupuesto.

La LOLF ha hecho de los objetivos de la eficacia su objetivo fundamental. La evolución de la reforma atiende en especial a la eficiencia a expensas de la eficacia y de la efectividad. Hoy día, en Francia, los objetivos de la eficiencia representan más de un tercio del total. La parte de los indicadores de calidad de los servicios ha quedado debilitada y se limita al 19 por ciento de la cifra total de indicadores.

La eficacia: ¿se hacen las cosas buenas o se hacen bien las cosas?

La concentración en los objetivos y los indicadores de la eficacia, dicho de otro modo, sobre los *outputs* plantea el siguiente problema: “hacer bien las cosas sin formularse la pregunta de saber si se han hecho las cosas buenas” (Schick 2003, Rochet 2003)²².

²⁰ Tribunal de cuentas (2011): “La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF): un bilan pour de nouvelles perspectives”, informe público temático, *La documentation française*, noviembre de 2011, pág.185.

²¹ Ídem, pág. 193.

²² Schick, A. (2003): “L’État performant: réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits”, *Revue de*

Centrarse sobre los resultados puede adoptar la forma de poner de relieve no la acción pública en sí misma, sino lo que denominaremos las características periféricas de los servicios públicos. Entendemos por tales el conjunto de elementos que, con independencia del servicio público analizado, contribuyen a la calidad de los servicios percibida por los ciudadanos: plazo de tratamiento, amabilidad del servicio, calidad de la comunicación, accesibilidad, claridad de las instrucciones, etcétera.

¡La eficiencia en una lógica de ahorro y contable!

El enfoque en la eficiencia privilegiada con la evolución de la reforma en detrimento de otros criterios: corre el riesgo de reducir los resultados presupuestarios a uno solo, el resultado contable. Ahora bien, la declaración de un tratamiento eficiente de los procedimientos administrativos no puede constituir un fin en sí para el Estado (Knoepfel 1994)²³.

Según Emery y Giaque (2005)²⁴ esta concentración puede conducir a una forma de miopía sobre los *outputs* (resultados), sobre todo lo que es mensurable, dejando así los elementos de difícil apreciación, aunque no obstante esenciales para la calidad de la acción pública.

El dominio de los objetivos de la eficiencia también se manifiesta a través de la atención creciente sobre los indicadores de cantidad. El sistema de orientación puesto en marcha por la LOLF persiste ante todo sobre los indicadores de tipo cuantitativo. La cantidad de prestaciones ofrecidas, plazos y costes generados se sitúa la mayor parte de las veces en el centro del cuadro de mandos. Se trata de los datos más fácilmente gestionables, y también los más accesibles con respecto a sus costes de adquisición y tratamiento. Los agentes públicos se enfrentan aquí a una forma de orden contradictoria que podríamos resumir como sigue: “preocúpate de la calidad que se valorará a través de los indicadores de cantidad”²⁵. Conociendo la importancia de los indicadores sobre los comportamientos del personal, no podemos sino mostrarnos escépticos en cuanto al desarrollo de una conciencia real de la calidad en el seno de los servicios públicos. Esta hipótesis se ve agravada por las reducciones de efectivos que se anuncian en un gran número de organizaciones sometidas a reducciones presupuestarias importantes.

La efectividad: ¿negligencia o dificultad para medir?

La transparencia y la mejora de la calidad de los servicios prestados al público se han clasificado como las primeras exigencias para satisfacer a las partes interesadas en el sector público y, por tanto, para materializar la efectividad. Sin embargo, los procesos de materialización dentro de esta reforma se revelan quizá poco homogéneos. En Francia, la transparencia de la puesta en marcha de la LOLF ha sido relativamente efectiva teniendo en cuenta la tradicional “cultura del secreto de Bercy”²⁶.

Efectivamente, la iniciativa de Alain Lambert de proponer un sitio de Internet dedicado específicamente a la puesta en marcha de la ley orgánica, la *Moderfie*²⁷, ha permitido una extensa difusión del progreso de esta puesta en marcha. Este sitio ha difundido el avance general de los trabajos mediante una carta periódica²⁸ sobre cuatro temas concretos: el proceso de los resultados, los nuevos modos de gestión, la contabilidad y los sistemas de información y, por último, la puesta en marcha en el terreno (experimentos). Sin embargo, esta reforma sigue siendo limitada en términos de transparencia.

El Tribunal de cuentas, en su informe sobre el ejercicio presupuestario de 2009 (publicado en mayo de 2010)²⁹, constata que las dos primeras exigencias de la efectividad (es decir, la transparencia y la mejora de la calidad de los servicios prestados al público) aún están lejos de haberse alcanzado por completo con esta reforma presupuestaria. A través del título “*L’Etat n’a pas tiré toutes les conséquences des principales innovations de la LOLF*” (“El Estado no ha sacado todas las consecuencias de las principales innovaciones de la LOLF”), el tribunal sobrentiende que aún se puede perfeccionar la nueva arquitectura presupuestaria modificada por la LOLF con el objetivo de hacerla más transparente.

l’OCDE sur la gestion budgétaire, volumen 3, nº 2, OCDE, París, pág. 2, Rochet Claude (2003): *Conduire l’action publique: Des objectifs aux résultats*, Village mondial, 2003.

23 Knoepfel, P. (1994): Le “New public management”: est-ce la panacée? Discurso del 30 de septiembre de 1994 durante la ceremonia de entrega de diplomas en el IDHEAP. Publicado en *Revue suisse de science politique* 1 (4) 1995, págs. 130-138.

24 Emery, Y. y Giaque, D. (2005): *Paradoxes de la gestion publique*, Harmattan, París, pág. 127.

25 Ídem, pág. 152.

26 Lambert, A. y Marini, Ph. (2000): “En finir avec le mensonge budgétaire”, estudio sobre la transparencia muy relativa de las cuentas estatales, *R.I.S* nº 485, 29 de junio 2000, Sess. 1999-2000, pág. 47.

27 Le forum de la performance (2011): *La LOLF: le cadre organique des lois des finances*.

28 La “carta de Moderfie” se ha convertido en “carta de la reforma presupuestaria”, cuya periodicidad, inicialmente bimensual, se ha vuelto por desgracia un poco aleatoria, en especial en 2005.

29 Tribunal de cuentas (2010): “Sur les résultats et gestion budgétaire de l’Etat exercice 2009”, informe del tribunal de cuentas de mayo de 2010, pág. 119.

La satisfacción de la exigencia de calidad es una de las claves del éxito de la aplicación de la LOLF. Sin embargo, la puesta en marcha de la LOLF ha señalado una insuficiencia, ya que contribuye menos a medir la calidad que la eficiencia y la eficacia. Por tanto, la atención prestada a los objetivos de la eficacia y la eficiencia provoca que se descuiden los objetivos de la efectividad, lo que incide negativamente en la calidad de los servicios prestados al público.

Igualmente, los criterios de valoración de la acción pública son, como indica Jean-François Calmette, a menudo inadecuados, centrándose más la atención en el beneficio financiero generado por la puesta en marcha de un programa que en sus efectos más extensos, pero difíciles de medir.

El porqué: el desequilibrio es el cruce de varios factores

Las distintas mutaciones experimentadas por la LOLF han dado lugar a determinadas lagunas, que han trabado el equilibrio de los tres objetivos previstos de la reforma. También es interesante que se mencionen los problemas vinculados a la especificidad de los resultados en la esfera pública.

Una limitación presupuestaria que altera la ambición de la LOLF

La búsqueda de la eficacia y la eficiencia del gasto público manifestada por la RGPP se ha traducido en dispositivos sin vínculo real con la noción de resultados.

Esta búsqueda se debe a la crisis económica y financiera que atraviesa Francia desde 2008, que es sin duda una crisis mundial, pero que afecta con fuerza a las finanzas públicas, ya debilitadas por más de treinta años de déficit continuo y por una deuda pública que progresa a un ritmo significativamente más elevado que el de sus principales socios.

El capital pendiente de la deuda pública francesa se multiplicó así por 18 entre 1978 y 2008; durante el mismo periodo, su porcentaje sobre el producto interior bruto (PIB) pasó del 21,1 por ciento al 67,4 por ciento. Las dificultades económicas surgidas a partir de la crisis financiera de 2008 han venido a agravar aún más estos desequilibrios presupuestarios, lo que conlleva una situación de contracción (-2,6 por ciento del PIB en 2009) cuyo origen se halla en un aumento del déficit público en torno al 7,5 por ciento del PIB y de la deuda pública, que a finales de 2009 alcanzó el 78,1 por ciento del PIB.³⁰

Frente a esta situación, la exigencia de eficacia y eficiencia deseada por la LOLF constituye en lo sucesivo el motor de la modernización de la gestión pública. Sin embargo, la implantación de la cultura de la gestión, al igual que la de la transparencia y la mejora de la calidad de los servicios prestados al público, dependen de que tanto el Parlamento, como el Ejecutivo y las Administraciones hagan suyas las herramientas de la LOLF.³¹

Doble interpretación política y administrativa de los resultados

En Francia, la amalgama entre el qué y el cómo, que se suponía que iba a reducir el problema del control estratégico a dispositivos de gestión, y de permitir que la política se reconduzca gracias a la LOLF, influye negativamente en el equilibrio de los criterios de los resultados. Esta amalgama encierra a estos últimos entre el “qué», que corresponde a las instancias políticas, y el “cómo», que corresponde a la Administración. Los resultados públicos se pierden en una doble interpretación, de carácter político y administrativo, lo cual engendra dos puntos de vista distintos sobre la orientación.

En primer lugar, una orientación administrativa que dé preferencia al control de conformidad de la gestión contable sin saber adónde va. En segundo lugar, una orientación política que se interese por la pregunta de dónde debe llegar, a qué hora y por qué medios.

Bureau et al. (2010)³² critican el reparto ambiguo entre lo político y lo administrativo en lo tocante a la fijación de los objetivos. Encuentran que esta reforma legítima no sólo los objetivos de la acción pública, sino también un programa de acciones y de indicadores que están estrechamente vinculados a ellos (por medio de programas e informes anuales de resultados). Ahora bien, el *New Public Management*, por el contrario, se fundamenta en una división clara de los papeles entre el poder político, que adopta las decisiones estratégicas y fija los objetivos, y la Administración, que adopta las decisiones operativas.

Hoy día, en Francia, parece bastante ilógico mantener un discurso sobre la calidad cuando la mayoría de indicadores que sirven para valorar la actividad de los servicios administrativos son de tipo cuantitativo.

³⁰ Asamblea Nacional (2011): “5 ans après: donner toute sa mesure à la LOLF”, documento informativo n° 3644, documents d’information, julio de 2011, pág. 27.

³¹ Ídem, pág. 8.

³² Bureau D. et al. (2010): “Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l’analyse économique”, *Revue Française des Affaires sociales* 1/2010 (n° 1-2), pags. 89-104, pág. 103.

Los resultados de doble interpretación política y administrativa

Política		Administración
Qué		Cómo
Objetivos políticos		Directivas técnicas
Doble interpretación		
Orientación (Controlling) operativa		
Orientación (Controlling) estratégica		

La falta de interacción entre la LOLF y las sucesivas reformas

La RGPP (Revisión General de Política Pública) vigente desde el 10 de julio de 2007 se presentó como un complemento indispensable de la LOLF “la continuación de la LOLF por otros medios”³³. Su objetivo era hacer tabla rasa del conjunto de misiones estatales para gastar mejor al tiempo que se mejoraba la calidad del servicio prestado y, sobre todo, para cumplir y prolongar los aspectos reformadores de la LOLF.

Sin embargo, la actualidad de la materialización de la RGPP, que se supone que es un punto de apoyo de la LOLF, muestra que la RGPP trata de volver a apropiarse de la LOLF, de incidir nuevamente en ella y de establecer procedimientos sobre la base de nuevas organizaciones y opciones de gestión como recurso adicional a la externalización.

Esta afirmación también surge con los subproductos de la RGPP, como la Reforma de la Administración Territorial del Estado (REATE), cuyo efecto es hacer más complejos los circuitos de decisión, de gestión presupuestaria y de coordinación de la acción pública en el terreno.

La falta de interacción entre la LOLF y la RGPP se presenta como una de las razones que han alterado el equilibrio de los criterios de los resultados. Mientras que la LOLF preconiza los resultados por medio de tres criterios: la eficacia, la eficiencia y la efectividad, la RGPP da preferencia a la eficiencia ante todo.

La LOLF asocia una teoría de los resultados a un rigor de gestión contable y presupuestaria. Sin embargo, fragmenta las políticas y las acciones. El sistema de información CHORUS acentúa esta percepción de un fraccionamiento del entendimiento de la acción pública, que se inscribe en un espacio circunscrito, el del PLF (Gibert y Joncour 2011)³⁴.

La RGPP basa su legitimidad en la búsqueda de ahorros y concentra las estructuras. Impone modelos de gestión y organización que sirven de fundamento al discurso sobre la mejora de la calidad de servicio y la profesionalización creciente de los agentes estatales mediante la especialización por oficio. Propone que se reconsideren las fronteras de intervención pública/privada. Abarca todo suponiendo que de los efectos surgirán la coherencia que le falta (la sustitución de un funcionario por cada dos que se marchan fue una medida decretada antes de la LOLF durante la presidencia de Jacques CHIRAC).

El antagonismo entre la LOLF y la RGPP

	LOLF	RGPP
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> — Obliga a mostrar objetivos en materia de efectos socioeconómicos, de calidad de servicio y de eficiencia y a duplicarlos por medio de indicadores. — Herramienta de finalización operativa en los casos en que los objetivos e indicadores de los BOP estructuran la gestión de las Administraciones implicadas. — La transparencia, la sinceridad presupuestaria. — La responsabilización de los gestores. 	<ul style="list-style-type: none"> — Pregunta sobre las misiones del Estado (aún no ha entrado en vigor una fase de la RGPP). — La eficiencia ante todo. — La globalización de los medios y de su reparto. — El reagrupamiento o la desaparición de servicios de misiones parecidas.

Fuente: Gibert y Joncour 2011³⁵.

33 Brunhes, B. (2005): “Les impacts de la LOLF sur la gestion des ressources humaines”, *Les cahiers de Bernard Brunhes*, n° 14, Les Publications du Groupe BPI, mayo de 2005, págs. 1-48.

34 Gibert, P. y Joncour, Y. (2011): “RGPP versus LOLF ou retranchement vers gestion de la performance?”, Coloquio científico de la asociación Airmap junto con la revista “Politiques et Management Public” 30 de junio y 1 de julio de 2011, pág. 21.

35 Gibert, P. y Joncour, Y. (2011): “RGPP versus LOLF ou retranchement vers gestion de la performance?”, Coloquio científico de la

El Tribunal de cuentas, en su informe de 2010³⁶, cuestiona el vínculo, y a veces incluso la contradicción, entre la RGPP y las orientaciones que induce la LOLF. El Tribunal subraya estas contradicciones:

— Mientras que la LOLF se centra totalmente en las misiones y en los programas presupuestarios, las auditorías realizadas en el marco de la RGPP han obedecido a una lógica basada en el servicio, y las decisiones tomadas se han clasificado por ministerio.

— Igualmente, la LOLF desea reforzar la responsabilidad y la capacidad de iniciativa de los gestores de las políticas públicas. Al fijarles con una gran precisión los resultados que han de obtener, la RGPP les deja a menudo un margen de maniobra extremadamente reducido. Por ejemplo, la orientación central de la política de disminución de los efectivos, por su parte surgida de los trabajos realizados al margen de la RGPP, reduce enormemente el interés de la fungibilidad asimétrica de un dispositivo inicial más desconcentrado.

La evolución de la reforma presupuestaria confirma el riesgo de reducir los resultados de las políticas públicas a los resultados contables; ahora bien, no todo se limita a las cuentas (Rochet, 2006).

La ambigüedad del fundamento teórico

Los fundamentos teóricos de los resultados públicos se quedan en un estadio de desarrollo “embrionario”. La mayoría de las medidas sufren una notable ausencia de bases teóricas susceptibles de fundamentar la medida recomendada. Los estudiosos se contentan a menudo con proponer listas ordenadas de elementos que componen los resultados públicos sin precisar la lógica de interacción entre esos elementos. Por ello, estos modelos no son conceptualmente operativos.

Por otra parte, en la práctica y en materia de derecho, éstos son sin duda los objetivos de eficiencia y de calidad que serán más difíciles de medir o valorar con ayuda de indicadores fiables. Como confirma Poli (2003)³⁷ “en el Estado actual se constata por el momento la debilidad numérica de los indicadores de eficiencia. En cuanto al criterio de eficiencia, una de las dificultades es que por ahora no tiene muy en cuenta los gastos en personal”. Ahora bien, esta cuestión es una de las claves del control de la eficiencia, ya que el personal es claramente un gasto en medios. Esta afirmación es entendible según Calmette (2006)³⁸: “es normal que, en un primer momento, los gestores se aferren a indicadores elementales más bien vinculados al control de la eficacia”.

Un complemento indispensable: la equiproporcionalización

El objeto de esta comunicación era reflejar los conocimientos sobre el concepto de resultados públicos en la reforma presupuestaria francesa. Nuestra reflexión se ha concentrado en los resultados públicos, según los cuales se considera la reforma presupuestaria una respuesta a los tres criterios: la eficacia, la eficiencia y la efectividad, y nos hemos preguntado por el equilibrio de estos criterios.

A la pregunta de saber cómo actúa este equilibrio sobre la reforma presupuestaria en materia de resultados, hemos mostrado que la materialización de los tres criterios de los resultados de forma equiproporcional puede actuar positivamente en la reforma presupuestaria estatal.

La equiproporcionalización puede mejorar los resultados presupuestarios al aumentar su fundamento teórico reducido de un solo eje de los resultados –el de la eficacia– a tres ejes equilibrados de los resultados. Puede actuar como moderador de la interpretación política y administrativa de los resultados y convertirse en un convenio cooperativo al equilibrar las tres dimensiones de los resultados. Igualmente puede contribuir al desarrollo de la interacción entre la LOLF y las reformas siguientes como la RGPP. Para terminar, puede consolidar los objetivos de la efectividad para mejorar la calidad de los servicios prestados al público.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea nacional (2011): “5 ans après: donner toute sa mesure à la LOLF”, *doc. inf. n° 3644, documents d'information*, julio de 2011.

Blondal, J.R. (2001): La procédure budgétaire au Canada, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire; gouvernance*, vol. 1, n° 2, 2001.

Bourgault, J. (2006): “Les réformes budgétaires de type managérial: observations chez quelques précurseurs”, *Revue française d'administration publique* 1/2006 (n° 117), pp. 69-83.

asociación Airmap junto con la revista “Politiques et Management Public” 30 de junio y 1 de julio de 2011, pág. 21.

36 Tribunal de cuentas (2010): “Sur les résultats et gestion budgétaire de l'Etat exercice 2009”, *informe del tribunal de cuentas de mayor de 2010*, pág. 124.

37 Poli, R. (2003): “Les indicateurs de performance de la dépense publique”, *Revue française de la finance publique*, n° 82, pág. 112.

38 Calmette, JF. (2006): “La loi organique relative aux lois de finances (LOLF): un texte, un esprit, une pratique”, *Revue française de l'administration publique*, n° 117, pág. 15.

- Boyne, G.; Farrell, C.; Law, J.; Powell, M. & Walker, R. (2003): *Evaluating Public Management Reforms: Principles and Practice*, Open University Press, Buckingham.
- Brunhes, B. (2005): “Les impacts de la LOLF sur la gestion des ressources humaines”, *Les cahiers de Bernard Brunhes*, nº14, Les Publications du Groupe BPI, mayo de 2005, págs. 1-48.
- Bureau, D. et al. (2010): “Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l’analyse économique”, *Revue Française des Affaires sociales* 1/2010 (nº 1-2), págs. 89-104.
- Calmette, J.F. (2006): “La loi organique relative aux lois de finances (LOLF): un texte, un esprit, une pratique”, *Revue française de l’administration publique*, nº 117.
- Tribunal de cuentas (2011): “la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF): un bilan pour de nouvelles perspectives”, *informe público temático, la documentation française*, noviembre de 2011.
- Tribunal de cuentas (2010): “Sur les résultats et gestion budgétaire de l’Etat exercice 2009”, *informe del Tribunal de cuentas*, mayo de 2010.
- DiIulio, J.-J. (1994): *Deregulating Government*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1994.
- Dror, Y. (1976): “Strategies for Administrative Reform”, en Leemans A.F. (Ed.), *The Management of Change in Government*, Nijhoff, La Haya.
- DRB (2008): “La triple comptabilité”, sitio Web: http://www.minfei.gouv.fr/lof/3_1_1.htm
- Emery, Y. et Giauque, D. (2005): *Paradoxes de la gestion publique*, Harmattan, París.
- Gibert, P. (2000): “Mesure sur Mesure”, *Politique et Management Publics*, Vol. 18, nº 4, pp. 61-89.
- Gibert, P. y Joncour, Y. (2011): “RGPP versus LOLF ou retranchement vers gestion de la performance?”, Coloquio científico de la asociación Airmap junto con la revista “Politiques et Management Public” 30 de junio y 1 de julio de 2011.
- Guy, P. (2003): “Réforme d’un Etat sans Etat? Les changements au sein du gouvernement Américain”, *Revue française d’administration publique*, 2003/1 nº 105-106, págs. 193-202.
- Hood, C. (1998): *The Art of the State. Culture, rhetoric, and Public Management*, Clarendon Press, Oxford.
- Knoepfel, P. (1994): Le “New public management”: est-ce la panacée?, Discurso del 30 de septiembre de 1994 durante la ceremonia de entrega de diplomas en la IDHEAP. Publicado en *Revue suisse de science politique* 1 (4) 1995, págs. 130-138.
- Lambert, A. y Marini, Ph. (2000): “En finir avec le mensonge budgétaire”, *estudio sobre la transparencia muy relativa de las cuentas estatales*, R.I.S nº 485, 29 de junio de 2000, Sess. 1999-2000. Le forum de la performance (2011): la LOLF: le cadre organique des lois de finances.
- Mazouz, B.; Leclerc, J. y Tardif, M. J-B. (2008): *La gestion intégrée par résultats*, ediciones de la universidad de Quebec. 2008.
- Moynihan, D.-P. (2005): “Why and How Do State Governments Adopt and Implement “Managing for Results, Reforms?””, *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access publicado el 1 de abril de 2005*, 15: 219-243.
- Moynihan, D.-P. (1973): *The Politics of the Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*, Nueva York, Random House, 1973.
- National Performance Review* (1993): “Creating a Government that Works Better and Costs Less” (The Gore Report), Washington, DC, Oficina de ediciones del Gobierno, marzo de 1993.
- Schick, A. (2003): “L’État performant: réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits”, *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, volumen 3, nº 2, OCDE, París.
- Talbot, C. (2005): “Performance Management”, en Ferlie E., Lynn J., Laurence E., Pollitt C., (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Nueva York, págs. 491-520.
- Thomas, P.G. (2005): “Performance measurement and management in the public sector”, *Optimum Online*, vol. 25, nº 2, pág. 7.
- Trosa, S. (1995): *Moderniser l’administration; comment font les autres?*, les éditions d’organisation, París, 1995.
- Radin din B.-A. (1998): “The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?”, *Public Administration Review*, nº 58, 1998, pág. 307-316.

Rochet, Claude (2003): *Conduire l'action publique: Des objectifs aux résultats*, Village mondial, 2003.

Poli, R. (2003): "Les indicateurs de performance de la dépense publique", *Revue française de la finance publique*, nº 82.

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.