



# Los retos en la gestión financiera del sector público\*

José Manuel Canales Aliende  
Profesor titular de la Universidad Complutense

**E**n primer lugar y ante todo, quisiera señalar que las reflexiones que aquí se exponen constituyen tan sólo una primera aproximación a la problemática y a los retos actuales de la gestión financiera del sector público en general y del español en particular. El tema objeto de debate es, en mi opinión, crucial a la vez que complejo y muy abierto, fruto de las características del entorno actual en el que el sector público actúa y por el que se ve influido.

El contexto en el que se inserta y en el que interviene el sector público podría caracterizarse básicamente por los hechos siguientes: cambio tecnológico, globalización, retroalimentación, innovación y crisis económica.

Los retos hoy pendientes, además de ser varios, plurales y complejos, deben abordarse primordialmente por una perspectiva y

estrategia de su contextualización. Es decir, sin perjuicio de tendencias universales observables, cada realidad es diferente. No existen soluciones mágicas y uniformes de aplicación general, sino realidades y problemas diferentes, fruto de variables y entornos diversos, que requieren fórmulas y técnicas de solución apropiadas y adaptadas para cada situación.

Sin perjuicio de lo anterior, como retos de la gestión financiera del sector público, podrían señalarse, entre otros, los siguientes:

1. La crisis y reorientación de sector público. El Estado y el sector público experimentan cambios y asumen nuevos papeles y competencias.
2. Las tendencias federalistas y regionalistas, que conducen a una realidad más plural, compleja y fragmentada de los sectores públicos tradicionales de los Estados y que implican nuevas ideas y fórmulas de coordinación y cooperación.
3. La desreglamentación del sector público.
4. La privatización y la externalización del sector público.
5. La flexibilización y delegación de la gestión a los gerentes de línea
6. La búsqueda y potenciación de sistemas más completos de autoevaluación del sector público.
7. La potenciación y actualización del control externo, es decir de las entidades fiscalizadoras superiores como órganos especializados, profesionalizados e independientes, al servicio y apoyo de los Parlamentos nacionales y subnacionales.
8. La necesidad de transparencia y de una política de comunicación con la sociedad civil y con los diferentes actores sociales y políticos.
9. La conexión con los medios de comunicación y la opinión pública.
10. Las nuevas relaciones entre los ciudadanos y la sociedad civil en general con el sector público a través de las nuevas tecnologías.

\* Este artículo es consecuencia de un trabajo que el autor presentó en el "Congreso Internacional sobre Gestión Financiera del Sector Público: federalismo fiscal y descentralización" celebrado del 14 al 16 de junio pasado en Madrid y organizado por AECA.





11. La mejora y actualización de las técnicas de gestión y de control financiero.
12. El desarrollo de indicadores de gestión y de resultados, y la fijación de objetivos lo más concretos, claros y posibles.
13. La transformación de los presupuestos en un instrumento idóneo para la gobernabilidad y su control democrático posterior, estableciendo en ellos auténticas metas a lograr y fijando resultados.
14. La generalización de la práctica de la evaluación, como un instrumento actual y adecuado para el diagnóstico y propuestas de mejoras posibles y eficaces; y como técnica para introducir a la vez una cultura y unos procesos de aprendizaje organizativos.

Ahora bien, los retos y las transformaciones necesarios del sector público en su gestión financiera no pueden diseñarse, decidirse e implantarse, sin tener en cuenta lo siguiente:

- Implican, ante todo y sobre todo, una decisión política, es decir, necesitan legitimación democrática. El mercado no puede ser sustitutivo de esta tarea, sí orientarla y complementarla.
- La innovación y adaptación de la gestión financiera del sector público no puede olvidarse que es una parte de algo más global, de la que forma parte y se integra, cual es la innovación o modernización del sector público. La gestión financiera del sector público, debe ser una parte complementaria y necesaria del proceso general de modernización del sector público de un país.

- El proceso de cambio en la gestión financiera del sector público requerirá además una apuesta clara y decidida para contar con la colaboración de los empleados públicos, encargados de su aplicación y desarrollo.

Es un paradigma hoy que los recursos humanos son el elemento estratégico de los procesos de modernización. España, al igual que los demás países, en especial los occidentales, ha sufrido notables transformaciones en su sector público, hoy fundamentalmente más plural y complejo; y sigue teniendo una filosofía y una técnicas y prácticas presupuestarias y de gestión financieras públicas apenas modernizadas en la realidad y desconectadas en muchas ocasiones del resto de los factores y variables del proceso desigual modernizador del sector público, acontecido en las pasadas décadas de los ochenta y noventa.



Introducida por primera vez en 1984, la presupuestación por programas es más formal que real y no es un instrumento para fijar objetivos, ni para señalar resultados a lograr y apenas favorece un control democrático y transparente de la gestión financiera pública.

El presupuesto debe ser un instrumento privilegiado de información y de gestión financiera eficaz de los gobiernos y Administraciones públicas, para que éstas tengan legitimidad.

Además de lo anterior, la presupuestación actúa sin conexión alguna con los procesos planificadores y con los planes operativos de las distintas instituciones y servicios públicos.

Hace falta ante todo y primordialmente, la implantación y desarrollo de una cultura y de unas técnicas de la evaluación. No se pueden asignar recursos eficaz y eficientemente, ni establecer previamente objetivos y logros esperados, sin un análisis previo de la situación. Para poder evaluar, hay antes que conocer y analizar.

La gestión financiera pública debería diseñarse y desarrollarse

de forma más flexible, y con mayor capacidad de decisión y autonomía para los directivos y para los gestores públicos. No puede olvidarse a este respecto que la flexibilidad organizativa y la de gestión no son incompatibles, sino al contrario, con la evaluación y con el control posterior, ya que no cabe hablar de autonomía sin responsabilidad, ni de responsabilidad sin evaluación, ni de evaluación sin resultados, ni de evaluación de éstos resultados sin objetivos previos y sin indicadores adecuados.

Debe actualizarse y complementarse el control interno y el externo, tradicional y formal, de legalidad y económico financiero, con el de eficacia y eficiencia.

Respecto al control externo, el papel de nuestras entidades fiscalizadoras superiores (Tribunal de Cuentas y OCEX en el ámbito autonómico) deberían potenciarse, si bien actualizando y modernizando éstas sus técnicas y formas de control conectando más con nuestra ciudadanía y social civil.

Por último, pero no por ello menos relevante, debería introducirse una nueva cultura de la evaluación de los resultados y de la medición de la productividad de las organizaciones y de los empleados públicos, institucionalizando una nueva filosofía, contenido y objetivos de la productividad del sector público, que implique, entre otras medidas, un nuevo modelo eficaz y actual (con las debidas garantías jurídicas) de exigencia de responsabilidades en la función pública, y un nuevo sistema retributivo de los empleados públicos basado en la productividad y en los resultados logrados por éstos.

Para lograr lo anterior, parece que unas fórmulas muy útiles, entre

otras, podrían ser los contratos-programa y las cartas de servicios.

La innovación necesaria de la gestión financiera del sector público no puede ni debe ser algo simbólico, sino real y aplicable en función de la realidad y problemática de cada país concreto.

La colaboración y la complementariedad del sector privado en particular, y de la sociedad civil en general, parece que son necesarias y claves. Esto no implica, por otro lado, dos posibles peligros y errores detectados en los últimos años: introducir técnicas y experiencias del sector privado al sector público sin una previa y cautelosa adaptación y experimentación y, en segundo término, no olvidar que las decisiones del sector público son decisiones políticas, que corresponden a las instituciones democráticas representativas en nuestra democracia contemporánea.

Para finalizar hay que decir también que la innovación de la gestión pública financiera no es sólo una cuestión de eficacia, eficiencia y de calidad, sino también de legitimidad, de ética pública y de reordenación de la actuación pública de los Gobiernos ■

*No se puede  
asignar recursos  
eficaz y  
eficientemente, ni  
establecer  
previamente  
objetivos y logros  
esperados, sin un  
análisis previo de  
la situación*