

---

# *El presupuesto como instrumento para la innovación en la gestión pública: balance y retos pendientes de la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya*

En el año 2005, la Generalitat de Cataluña inició un proceso de modernización en la elaboración y gestión presupuestarias con el objetivo de convertir el presupuesto en la herramienta fundamental tanto para la toma de decisiones económico-financieras, como para explicitar la acción económica del gobierno. Los principios de esta modernización eran la orientación a resultados, la introducción de la perspectiva a medio plazo y la mejora de la transparencia, todo ello con el fin de lograr mejorar la eficacia y eficiencia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos. Estos principios han adquirido, si cabe, un mayor sentido estratégico ante la crisis fiscal que están atravesando las administraciones públicas desde hace ya varios años. El objeto del presente artículo es describir brevemente los cambios efectuados y las líneas de trabajo emprendidas en el citado proceso y poner de relieve algunos aspectos de futuro que pueden contribuir a garantizar la continuidad y el éxito de los cambios efectuados durante este periodo.

*2005ean Kataluniako Generalitateak modernizazio prozesua abiarazi zuen aurrekontuak landu eta kudeatzeko. Horren helburua izan zen aurrekontua tresna nagusitzat hartzea, bai ekonomia eta finantza alorretako erabakiak hartzeko eta baita gobernuaren ekintza ekonomikoa zehazteko ere. Modernizazio horren printzipioak emaitzetan oinarritutako aurrekontua, epe ertainerako ikuspegia aplikatzea eta gardentasuna hobetzea izan ziren, baliabide publikoen banaketa eta kudeaketaren eraginkortasuna hobetzeko asmoz. Printzipio horiek zentzu estrategiko handiagoa lortu dute azken urteotan, administrazio publikoek aspaldian bizi duten krisi fiskalaren aurrean. Artikulu honek labur-labur deskribatzen ditu aipatutako prozesuan hasitako lan-lerroak eta egindako aldaketak eta, halaber, egindako aldaketekin jarraituko dela eta arrakasta izango dutela bermatzen lagun dezaketen etorkizuneko zenbait alderdi nabarmentzen ditu.*

In 2005, the Regional Government of Catalonia began a process to modernise the preparation and management of its budget, seeking to make the budget a basic tool for economic and financial decision-making and for explicitly setting out the economic actions of the government. The principles of this modernisation were orientation towards results, the introduction of a medium-term perspective and enhancements in transparency, all aimed at improving the efficiency and effectiveness of funding allocations and the management of public resources. In the face of the fiscal crisis that public administrations have been facing for several years now, those principles have become even more strategically significant. This paper sets out to outline the changes made and the lines of work undertaken in this process, and to highlight some points for the future that may help to ensure the continuity and success of the changes made.

## Índice

---

1. Antecedentes
2. La presupuestación orientada a resultados
3. La programación presupuestaria a medio plazo
4. La transparencia en la información presupuestaria
5. Valoración global y perspectivas

### Referencias bibliográficas

Palabras clave: presupuesto, presupuestación orientada a resultados, transparencia.

Keywords: budget, budgeting for outcomes, transparency.

Nº de clasificación JEL: H61, H11.

---

## 1. ANTECEDENTES

Tradicionalmente, desde la teoría de la Hacienda Pública, se ha definido el presupuesto como la «expresión cifrada de la acción de un Gobierno durante un periodo de tiempo determinado». Esta definición pone el acento en la expresión *acción de gobierno* y ello es así porque, por una parte, el presupuesto es la herramienta que permite gestionar de forma ordenada el conjunto de los ingresos y gastos de los que un Gobierno es responsable, para lograr los objetivos de crecimiento económico y de cohesión social que toda sociedad moderna requiere y, por otra parte, el presupuesto es el instrumento que da visibilidad a las prioridades y objetivos de la acción de Gobierno y, por lo tanto, es la base para rendir cuentas de los resultados logrados por medio de la acción pública.

---

<sup>1</sup> El presente artículo constituye una revisión y ampliación del que el autor escribió para abrir el dossier informativo sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya incluido en el núm. 99 de la Revista Nota d'Economia (octubre 2011). El autor agradece las facilidades dadas por todos los autores de dicho dossier para poder reproducir algunos de sus comentarios y valoraciones y, muy especialmente, por haber compartido durante estos últimos años, la aventura de intentar conseguir una mayor eficacia y eficiencia de la administración pública mediante la puesta en marcha de un proceso de modernización presupuestaria.

Para que el presupuesto pueda cumplir adecuadamente estas funciones como instrumento de gestión y de visualización de la acción de gobierno, debe responder a las características siguientes:

1. que su ámbito institucional alcance la totalidad de las instituciones y entes instrumentales por medio de los cuales se desarrolla dicha acción de gobierno.
2. que contenga toda la información relevante de los ingresos y los gastos que directa o indirectamente gestiona el Gobierno.
3. que su presentación sea sistemática y resulte comprensible, tanto para aquellas personas que lo tienen que aprobar o fiscalizar, como para el conjunto de la ciudadanía a la cual hay que rendir cuentas.

No hay que olvidar que son los ciudadanos y las ciudadanas quienes ceden, normalmente de forma imperativa, parte de sus recursos a la Administración pública para que ésta los gestione con el fin de lograr, de la forma más eficiente posible, los objetivos programáticos planteados por sus representantes democráticamente elegidos.

Unos presupuestos que afectaran sólo a un ámbito muy parcial del conjunto del sector público que depende del Gobierno, sin información cuantificada de los objetivos programáticos fijados ni de los resultados que se pretende lograr y con una presentación poco homogénea y, por lo tanto, poco comprensible, no podrían cumplir adecuadamente las funciones antes citadas.

En el período anterior a 2006, los presupuestos de la Generalitat, presentaban algunas deficiencias relevantes de información y por ello requerían de un proceso de modernización y mejora para situarlos a un nivel cualitativo comparable al de las administraciones más avanzadas de los países de nuestro entorno.

Así, la información que los presupuestos incluían del sector público dependiente de la Generalitat era muy limitada: 97 de las 189 entidades públicas controladas entonces (2005) por la Generalitat. Es decir, más de la mitad no estaban incluidas en los presupuestos y algunas de las que sí lo estaban ofrecían una información muy parcial, por ejemplo, las dotaciones de personal de las entidades de derecho público o de las sociedades mercantiles no figuraban en los anexos de personal de los presupuestos.

Además, las clasificaciones económicas del gasto no eran homogéneas entre los diferentes tipos de entidades de forma que resultaba muy difícil, si no imposible, el análisis económico a partir de los grandes agregados de ingresos y de gastos, puesto que tampoco se disponía de datos globales consolidados.

Por otra parte, no se presentaba una estructura sistemática de programas, ni de objetivos estratégicos y operativos, ni de indicadores para poder evaluar el cumplimiento.

Finalmente, la información presupuestaria accesible para el público en general por medio de Internet se limitaba a la cuantificación de las diversas partidas presupuestarias sin ningún elemento adicional que pudiera facilitar su análisis.

A la vista de esta situación, a partir de mediados del 2005, desde la Dirección General de Presupuestos se impulsó un proceso de cambio e innovación en la elaboración y gestión de los presupuestos de la Generalitat, con el objetivo de convertir el presupuesto en la herramienta fundamental tanto para la toma de decisiones económico-financieras, como para explicitar la acción económica del Gobierno (Maluquer y Tarrach, 2006). Con ello se trataba no sólo de modernizar una forma de elaborar y gestionar los presupuestos que con el tiempo había quedado obsoleta, sino sobre todo de utilizar el proceso de modernización presupuestaria para introducir y desarrollar nuevos enfoques innovadores en la programación y la gestión de las finanzas públicas de la Generalitat.

Los principios de esta reforma eran los siguientes: en primer lugar, la orientación a resultados, en segundo lugar, la introducción de la perspectiva a medio plazo y, finalmente, la mejora de la transparencia, todo ello con el fin de lograr mejorar la eficacia y eficiencia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos.

La orientación a resultados, porque más allá de explicar en qué se gastan los recursos públicos hay que explicar los objetivos que se persiguen y los resultados que se obtienen del gasto que se realiza.

La visión a medio plazo, porque hemos de ser capaces de analizar si las decisiones presentes de gasto generan o no una situación que sea sostenible en el futuro.

La transparencia, porque es necesario que los ciudadanos conozcan cual es el alcance real del sector público y cuál es la gestión que el gobierno realiza de los recursos públicos. Un buen conocimiento de aquello que hace el sector público y de cómo el Gobierno administra y gestiona los recursos que tiene a su disposición permite el ejercicio responsable de la crítica y, sobre todo, permite mejorar las formas de influencia y de participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

El proceso de reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya no ha sido lineal ni ha estado exento de problemas. Al margen de cuestiones más anecdóticas relacionadas con el conservadurismo derivado de las habituales inercias de la Administración, y de la consubstancial resistencia al cambio que suele caracterizar a las grandes organizaciones, desde el tercer trimestre de 2007, se comenzaron a notar los síntomas de una crisis que entonces parecía, primero sólo inmobiliaria, después financiera y que, finalmente ha acabado resultando una crisis global. Una crisis que ha puesto en cuestión todos los paradigmas del Estado de bienestar, y el papel de las administraciones públicas en los mismos. Un Estado de bienestar al que nuestro país hace pocos años se había incorporado de forma plena y donde muchos creían posible disponer de los mismos servicios que los países que teníamos de ejemplo y a los que queríamos alcanzar; pero miraban hacia otro lado cuando se trataba de acercarnos a sus nivel de presión fiscal.

La gravedad de la crisis fiscal y de las finanzas públicas en la que están inmersas nuestras administraciones ha dejado aparentemente en segundo plano la necesidad

de mejora formal del proceso presupuestario de la Generalitat ante la necesidad y prioridad de proceder a efectuar drásticos ajustes de gasto que permitan recuperar la senda de la sostenibilidad de la finanzas públicas ante la brutal caída de los ingresos fiscales registrada en los dos últimos años.

Sin embargo, la gravedad de la situación no debe paralizar el proceso de reforma presupuestaria emprendido. Sólo si disponemos de una herramienta presupuestaria potente será posible aplicar un cierto grado de racionalidad en el momento de definir y aplicar los necesarios ajustes de gasto. De hecho, si hubiéramos dispuesto desde hace años de esa herramienta, probablemente los ajustes se hubieran iniciado antes, cuando el entorno económico era aún de crecimiento, que es cuando hay que tener clara la necesidad de la estabilidad presupuestaria y cuando los ajustes se pueden hacer de forma más racional y menos dolorosa.

El objeto de los siguientes apartados de este artículo es describir brevemente los cambios efectuados y las líneas de trabajo emprendidas en este proceso de reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya y poner de relieve algunos aspectos de futuro que pueden contribuir a garantizar la continuidad del proceso de reforma, enmarcado todo ello en los fundamentos teóricos y en algunas experiencias comparadas de países de nuestro entorno.

## 2. LA PRESUPUESTACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

### 2.1. Fundamentos de la presupuestación orientada a resultados

La presupuestación orientada a resultados se puede describir como aquel sistema de planificación, presupuestación y evaluación que relaciona los recursos que se asignan con los resultados que se espera obtener. Se trata de un mecanismo que pretende estrechar –mediante el uso sistemático de la información de resultados– el vínculo entre la financiación asignada a los programas y el resultado que se obtiene de los mismos, con el objetivo de mejorar la eficacia y la eficiencia de la intervención pública (Tarrach, 2011).

El presupuesto orientado a resultados no se concreta en único modelo, sino que existen varios modelos distintos, en función de la finalidad que se priorice, de la forma que se establezca la vinculación entre recursos y resultados y de la información de resultados en la que se base. El modelo más conocido es el presupuesto estructurado por programas, pero existen otras modalidades, como los presupuestos basados en metas de cumplimiento (del tipo de los contratos-programa o de los contratos de gestión), o la financiación mediante fórmulas directas (*formula-funding*).

El elemento básico en el que se sustenta el presupuesto orientado a resultados es el sistema de información y, en particular, el sistema de información de resultados, que incluye tanto los indicadores de resultados como la evaluación. Los indicadores de resultados, o más precisamente, los indicadores de cumplimiento de objetivos,

han de poder medir los diversos componentes del ciclo de gestión y del proceso de producción del valor público.

Por su parte, la evaluación ha de permitir profundizar en las relaciones que se dan entre la acción pública y sus resultados para poder priorizar aquellas acciones que tienen un mayor impacto en resultados. También facilita el conocimiento del grado de eficiencia del proceso de producción pública desde los *input* a los *output*, para poder mejorarlo, determinando la mejor forma de producir bienes y servicios (*output*) con el menor uso de *input*.

El seguimiento de los indicadores de resultados ha de permitir informar la asignación de recursos. La forma de establecer la vinculación entre resultados y asignación de recursos es una de las cuestiones más difíciles de implantar y, por ello, aún se encuentra en una fase incipiente, de prueba y error, incluso en los países con una mayor tradición en la implantación de estos modelos. Es evidente que dada la complejidad de la medición de la acción pública y de su heterogeneidad, los automatismos que vinculan el cumplimiento de resultados con la asignación de recursos no se pueden aplicar de forma generalizada y, por lo tanto, habrá que dar una respuesta particularizada a cada sector y hasta a cada caso.

Por otra parte, el presupuesto orientado a resultados debe estar estrechamente vinculado a la planificación estratégica del gobierno, si es posible en un único marco de planificación dentro del cual la planificación estratégica fija los objetivos a medio y largo plazo y el presupuesto representa su concreción operativa anual. En este marco, los programas presupuestarios constituyen la unidad de decisión y de asignación de recursos que enlaza la estrategia con la operativa y ello sólo resulta posible si el diseño de los programas y su estructura son coherentes con el marco estratégico de la Administración pública y no una simple estructura paralela con fines clasificatorios.

En un periodo como el actual, en que el sector público está sometido a fuertes presiones que obligan a los gobiernos a replantearse la continuidad de determinados programas o servicios, con el fin de reconducir sus abultados desequilibrios presupuestarios, los procesos de revisión y repriorización de gastos adquieren una relevancia especial y, en los mismos, la disponibilidad de información de resultados es determinante.

Los procesos de revisión de gastos sirven para poner en cuestión la necesidad de los servicios que se prestan y el nivel de cobertura al cual se prestan. En un momento en que hay que hacer frente a elevados déficit presupuestarios, es necesario innovar para conseguir ahorros y mejoras de eficiencia. Hay que encontrar nuevas fórmulas innovadoras para «hacer más con menos» o tomar iniciativas distintas: reasignar recursos desde los programas de menor prioridad a los de mayor prioridad o a las nuevas políticas más orientadas a facilitar la salida de la crisis. En este contexto no basta con reducir la asignación de recursos a los programas de menor prioridad, sino que hay que reconsiderar su continuidad o, eventualmente, decidir su supresión. No tendría ningún sentido malgastar esfuerzos en mejorar la eficacia y la

eficiencia de programas que no son prioritarios y que, por tanto, en el actual contexto restrictivo, habría que eliminarlos.

Los procesos de revisión de gasto, que no sólo deben aplicarse en períodos de ajuste presupuestario, pretenden romper con la inercia incrementalista del presupuesto y no dar por buena la base de la cual se parte, reexaminándola periódicamente bajo parámetros de relevancia y de resultados.

En cualquier caso, es necesario tener una visión realista sobre el alcance de las técnicas racionales cuando actúan en un contexto dominado por la política, como es el de la Administración pública. Sería ingenuo esperar que la simple aplicación de información de resultados, en un marco de planificación estratégica bien establecido, conduzca de forma automática a una asignación de recursos sustitutiva de la discrecionalidad política. La información de resultados es una herramienta que aspira a informar y a orientar las decisiones, pero en ningún caso puede ni debe servir para restar legitimidad a la libre decisión y a la responsabilidad de las opciones políticas democráticamente elegidas.

## 2.2. Actuaciones realizadas en la Generalitat de Catalunya

En relación con el avance hacia un proceso presupuestario con una mayor orientación a resultados, en la Generalitat de Catalunya durante los últimos años se han desarrollado las actuaciones que se explican a continuación.

En una primera fase, se dio prioridad a la elaboración de la clasificación por programas (con una definición sistemática de objetivos y de indicadores) por encima de la clasificación económica tradicional. Para ello se estableció una estructura de programas unificada para todo el sector público, que se reexamina periódicamente para asegurar que mantiene la máxima coherencia posible con los objetivos del Plan de gobierno para cada legislatura.

Ello permitió avanzar sustancialmente en la integración entre programación presupuestaria y Plan de Gobierno, vinculando los objetivos departamentales del Plan de gobierno con los programas presupuestarios de forma que ambas estructuras compartían indicadores e información de seguimiento en un único sistema, con lo que además de mejorar la coherencia entre ambos planteamientos, se evitaban numerosas duplicidades de información y análisis por parte de los departamentos (Sort, 2011).

También se sistematizó la presentación y el contenido de las memorias de los programas presupuestarios, mejorando su calidad mediante la elaboración y difusión de una Guía de elaboración de las memorias de programa y de un Test de autoevaluación, así como la realización de actividades de formación dirigidas a las personas encargadas de elaborar la información presupuestaria y la evaluación.

En el ámbito de la evaluación se han elaborado de forma sistemática informes anuales de evaluación, tanto en relación con la calidad del diseño de los programas como en relación al cumplimiento de los objetivos en función de los indicadores

previamente cuantificados (Noguera y Ferrer, 2011). Los informes realizados hasta ahora (tanto en relación a la calidad del diseño de los programas como en relación al cumplimiento de los objetivos) han demostrado ser muy útiles para mejorar la calidad de la información, pero su uso todavía resulta demasiado modesto en los procesos de reorientación de la asignación de recursos o para introducir un mayor grado de racionalidad en los duros ajustes del gasto público que estamos sufriendo. Por otra parte, se detectó que la estructura de programas, en determinados casos, no se alineaba suficientemente bien con los grandes objetivos políticos sectoriales y a menudo tampoco era posible establecer un desglose presupuestario por grupos de servicios públicos y definir proyectos de gasto. Esto dificultaba establecer objetivos y evaluar los resultados conseguidos. Con el fin de paliar esta dificultad se ha efectuado una revisión de la clasificación de programas presupuestarios que, por una parte, mejora la integración de los distintos departamentos y entidades con la planificación estratégica y, por otra parte, facilita la evaluación y, con ello, ayuda a usar la información de los resultados en la asignación de recursos.

Paralelamente también se ha elaborado un nuevo diseño de las memorias de programa que facilite la visualización de los diferentes roles: la visión estratégica del departamento (*principal*) y la visión operativa del servicio presupuestario o entidad (*agente*), incluso entre las diversas unidades o centros directivos de los propios departamentos de la Generalitat. Este nuevo diseño, de carácter innovador, que prioriza la visión de conjunto de cada agrupación departamental (conjunto formado por un departamento y todas las entidades del sector público, de cualquier tipología jurídica, que este departamento tiene adscritas), también tiene que permitir dar una mayor visibilidad a la contribución de cada uno de los diversos gestores integrados en la agrupación, a la estrategia global del programa (Aranda y Riera, 2011).

Como elemento instrumental específico para mejorar el proceso de asignación de recursos se ha implantado un módulo específico de «proyectos de gasto» en el sistema de información económico-financiera de la Generalitat como elemento básico de asignación presupuestaria y se ha efectuado una aplicación inicial de los proyectos de gasto a las inversiones públicas y a todos los compromisos de gastos pluri- anuales que requieren autorización del Gobierno.

Finalmente, se ha simplificado y flexibilizado la gestión administrativa del gasto mediante el establecimiento de grupos de vinculación entre partidas presupuestarias, la eliminación de partidas específicas y la modificación del procedimiento de transferencia de crédito, descentralizando algunas decisiones en los propios departamentos y entidades gestoras del gasto.

### 2.3. Retos pendientes

En primer lugar, resulta necesario desarrollar nuevos instrumentos para determinar la evaluabilidad de los programas de gasto, que permitan continuar haciendo



una revisión sistemática de los programas presupuestarios. Sólo si las decisiones de gasto constituyen paquetes de decisión evaluables en sí mismos, se podrá obtener información útil sobre sus resultados y se podrá utilizar dicha información en la toma de decisiones durante el proceso de elaboración del presupuesto.

Para poder utilizar la información sobre objetivos y resultados en el proceso de toma de decisiones hace falta, en primer lugar, que los programas respondan mejor a las necesidades de la gestión y a los requerimientos de la evaluación y, en segundo lugar, hay que desarrollar instrumentos para hacer una efectiva evaluación y rendición de cuentas sistemática de los programas. Para ello hay que generalizar la elaboración de memorias o informes anuales de gestión en todos los departamentos y entidades, los cuestionarios de evaluación del gasto tipo PART de Estados Unidos (Instrumento de evaluación y valoración de programas) o EPG de Chile (Evaluación de programas gubernamentales), el análisis coste beneficio (CBA) para las grandes inversiones, y muy especialmente implantar la contabilidad analítica que permita conocer y comparar los costes unitarios de los diversos servicios y programas.

Un primer paso para integrar la información de resultados en el proceso de elaboración del presupuesto, podrían ser los planes de mejora del rendimiento del programa o los planes de mejora de la gestión, en un marco de innovación en la formulación de las políticas públicas. De este modo el proceso de evaluación no sería visto por los gestores cómo un examen fiscalizador del trabajo hecho por ellos, sino como un instrumento que permite mejorar su actividad diaria y enfocarla y dirigirla hacia los actuaciones que aportan más y mejores resultados. En la administración de la Generalitat podemos encontrar algunos ejemplos, como la evaluación de los planes de empleo 2005-2007 realizada por *Ivàlua* (Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas), que ha permitido reorientar y rediseñar dichos planes.

Por otra parte, también resulta necesario definir un modelo de contrato-programa entre la Generalitat y sus entidades del sector público. En efecto, el proceso de profunda descentralización del sector público que se ha venido efectuando desde hace ya muchos años, con la creación de numerosas entidades gestoras de servicios públicos (a menudo asimiladas a las agencias del sistema anglosajón) con personalidad jurídica propia, no ha ido acompañado de un esquema de relaciones entre *principal* (la Administración) y *agente* (la entidad instrumental) que establezca un marco objetivo y estable de los compromisos respectivos y de los mecanismos de rendición de cuentas, que sea coherente con la evaluación anual de resultados, pero ofreciendo una visión más a medio plazo. Sólo en muy pocos casos se han establecido contratos-programa que realmente fijan objetivos cuantificados, que vinculan una parte de la financiación al logro de estos objetivos y que prevén como se debe actuar cuando el agente no logra los objetivos establecidos.

Hace falta, por lo tanto, definir los elementos básicos de estructura y contenido de uno –o varios– modelos de contrato-programa para regular las relaciones entre

*principal y agente* de forma que queden perfectamente definidos los compromisos de las partes: financiación, objetivos cuantificados que se quiere lograr y sistemas que vinculen la financiación al logro efectivo de los resultados. Todo esto teniendo en cuenta las especificidades de los diversos tipos de servicios o funciones que se le encargan a la entidad.

### 3. LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA A MEDIO PLAZO

#### 3.1. Fundamentos de la programación presupuestaria a medio plazo

La programación presupuestaria a medio plazo es el instrumento que ha de permitir garantizar que la acción del gobierno es sostenible a lo largo del tiempo y que es compatible con los objetivos de política fiscal.

La programación presupuestaria a medio plazo se efectúa normalmente mediante la elaboración de escenarios presupuestarios que comprenden periodos de tres a cinco años y que están formados por un escenario macroeconómico, un escenario fiscal, un escenario de ingresos y un escenario de gastos (Pallarols, 2011).

El escenario macroeconómico incluye las previsiones correspondientes a las principales macromagnitudes relevantes (demografía, PIB, inflación, empleo, paro, comercio exterior, consumo, etc.). Estas variables de entorno, son las que permiten anticipar la evolución futura de los ingresos y de los gastos y además en algún caso como el del PIB constituyen también la referencia sobre la que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria.

El escenario fiscal es el que establece los objetivos de déficit, equilibrio o superávit fiscal para cada uno de los ejercicios que comprende, y determina el escenario de endeudamiento que se deriva de dichos objetivos. En otras palabras, establece la diferencia máxima que puede haber entre ingresos no financieros y gastos no financieros y la forma de financiar dicha diferencia.

El escenario de ingresos comprende las previsiones de ingresos diferenciando entre los recursos de carácter general –aquellos que pueden ser asignados por el gobierno a cualquier política de gasto– y los ingresos de carácter finalista que –por ley o por cualquier otra razón– están preafectados a una determinada política de gasto. También es necesario diferenciar entre ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios, vinculados a la fase alcista del ciclo económico, para evitar asignar estos últimos a financiar gastos de carácter recurrente.

El escenario de gastos queda determinado por la combinación del escenario fiscal que establece el límite de desequilibrio presupuestario para cada ejercicio y el escenario de ingresos que establece la previsión de ingresos. La suma del límite de desequilibrio no financiero más la previsión de ingresos no financieros determina el límite agregado de gasto no financiero. Dicho límite agregado de gasto no financiero

se puede desagregar, además, en diversos sublímites, por ejemplo, por políticas, por departamentos o por tipos de gasto (gastos de personal, inversiones, transferencias, etc.). Estos sublímites pueden ser obligatorios o meramente orientativos. Pero para poder fijar estos sublímites de gastos, resulta absolutamente necesario disponer de buena información acerca de los costes futuros de las iniciativas actuales.

Para que los escenarios presupuestarios sean una herramienta efectiva de programación presupuestaria y de garantía de cumplimiento de los objetivos de estabilidad fiscal es necesario que los límites de gasto establecidos sean considerados por todos no como una base de gasto garantizada que puede ser ampliada en el proceso de negociación presupuestaria, sino como un límite máximo que, si bien es revisable cada año en función de las nuevas necesidades que van surgiendo, su modificación requiere también de una variación realista en el escenario de ingresos.

Además, para que los escenarios presupuestarios tengan la credibilidad suficiente para los distintos departamentos y agentes que intervienen en el presupuesto es necesario que estén respaldados por el máximo nivel político y por ello es altamente recomendable que se sometan a la aprobación del Parlamento.

### 3.2. Actuaciones realizadas en la Generalitat de Catalunya

En cuanto a la perspectiva a medio plazo se han desarrollado las actuaciones que seguidamente se detallan.

En primer lugar, tal como se ha indicado, se ha avanzado en la vinculación del sistema de objetivos de los programas presupuestarios con las estrategias y objetivos del Gobierno para asegurar su coherencia y poder hacer el seguimiento presupuestario de la estrategia de Gobierno.

Además, se ha iniciado la elaboración de escenarios presupuestarios trienales deslizantes previos a la elaboración del presupuesto de cada ejercicio, con el objetivo de disponer de un marco de referencia que permita asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo. Así, a partir de 2007, pero de forma especial el año 2009, con la elaboración del escenario 2010-2012, se han dado los primeros pasos para formular escenarios presupuestarios con una participación progresiva de los distintos departamentos e integrados en el proceso presupuestario anual. Esta participación de los distintos departamentos en la elaboración de los escenarios presupuestarios trienales les permite incorporar mejor el conocimiento resultante de los procesos de evaluación en una proyección financiera superior al año, en una programación más acorde con los periodos de ejecución de la mayoría de las actuaciones de gasto público.

Para ello se ha trabajado con los conceptos de presupuesto base y de nueva iniciativa (Baños, 2011).

El presupuesto base se puede definir como la proyección de los gastos necesarios para, por una parte, poder mantener en los ejercicios futuros los mismos niveles de

prestación de servicios de las políticas públicas actuales y, por otra, poder hacer frente a los compromisos futuros generados en el ejercicio corriente o en los ejercicios anteriores. El cálculo preliminar del presupuesto base lo efectúa el departamento responsable del presupuesto, y se ajusta con las aportaciones de los demás departamentos.

Las nuevas iniciativas corresponden a las propuestas de los departamentos y entidades; bien para desarrollar actuaciones o servicios nuevos, bien para ampliar servicios ya contemplados en el presupuesto base, o bien para renovar compromisos que finalizan el año base y cuya continuidad no es automática por no tratarse de servicios necesariamente recurrentes. Las nuevas iniciativas se valoran mediante un cuestionario que permite puntuarlas en función de su encaje en las prioridades del Plan de gobierno.

Siguiendo este esquema se dispone, por una parte, de las propuestas de gasto derivadas del presupuesto base y de las nuevas iniciativas valoradas y, por otra parte, de las disponibilidades que se derivan de las previsiones de ingresos y de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Como es previsible, las propuestas de gasto siempre superan el límite de las disponibilidades presupuestaria y por tanto es necesario decidir cuáles de la «propuesta» no van a poder tener cabida en el escenario de gastos. Este proceso de decisión se realiza en el marco del proceso de negociación presupuestaria.

Finalmente, se ha sistematizado el procedimiento de tramitación de los expedientes de gastos plurianuales y se ha construido una base de datos con todos los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios futuros, integrada en el módulo de proyectos de gasto del sistema corporativo de información económico-financiera de la Generalitat.

### 3.3. Retos pendientes

En el actual contexto de consolidación fiscal, en el que resulta necesario proceder a fuertes ajustes de gastos para poder alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, los escenarios presupuestarios constituyen un elemento clave para permitir que los ajustes puedan ser más racionales y eficientes. En este sentido la evaluación (participativa) puede ser un buen instrumento para la sostenibilidad de los ajustes.

Para ello, y en primer lugar, resulta necesario fortalecer el proceso de negociación presupuestaria y de programación con una perspectiva a medio plazo.

En efecto, la negociación presupuestaria anual en la Administración de la Generalitat todavía se basa en un proceso muy bilateral, poco participativo y muy político. En buena medida es normal que sea así dado que incorpora el proceso de toma de decisiones de los gobernantes, pero la información técnica sobre objetivos y resultados debería tener mayor relevancia en el proceso decisorio.

De hecho, la Generalitat no cuenta con ningún órgano transversal de decisión en materia presupuestaria más allá del propio Gobierno. Sólo en materia de inversiones existe un Comité de Inversiones Públicas (CIP), encargado de elaborar el

Programa de inversiones públicas, aunque en los últimos años ha estado prácticamente inoperativo. Una posible línea de avance debería ser mediante una mayor integración de la programación de las inversiones dentro del conjunto de la programación presupuestaria, con un planteamiento que garantice que las actuaciones inversoras siempre se programen teniendo en cuenta sus repercusiones presupuestarias futuras, como, por ejemplo, los gastos corrientes de funcionamiento de las infraestructuras y equipamientos o los costes financieros y de mantenimiento vinculados a formas de financiación presupuestaria diferida. En esta línea se podría plantear la creación de un comité de análisis e innovación de las políticas de gasto, formado por representantes de los departamentos al máximo nivel (que absorbería el actual CIP), como marco para analizar y determinar los criterios de asignación de recursos entre las diferentes políticas de gasto y no sólo de las inversiones.

En este marco se podría acabar de desarrollar y formalizar una programación presupuestaria a medio plazo por periodos de tres años, coherente con la planificación estratégica del Gobierno y de los diferentes departamentos, ajustada a los límites de déficit y endeudamiento establecidos en cada momento por los objetivos de estabilidad presupuestaria y orientada a lograr más eficacia y eficiencia en la asignación de recursos. Para ello, también se requeriría una acción de liderazgo e impulso desde el máximo nivel político.

Al mismo tiempo es necesario seguir avanzando en la formación de los técnicos departamentales encargados de la elaboración de los escenarios a medio plazo, puesto que la experiencia reciente pone de manifiesto la existencia de carencias básicas en la mayoría de departamentos tanto de conocimiento general como de metodologías aplicables.

Por otra parte, hay que limitar los compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros. En este sentido, el importe de los compromisos de gasto autorizados por el Gobierno con cargo a presupuestos de ejercicios futuros ha aumentado de forma sustancial los últimos años, lo que comporta un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas cuando se produce una situación de restricción financiera como la actual, al mismo tiempo que reduce el margen de decisión de los futuros gobiernos para repriorizar las diversas políticas.

Este aumento se ha concentrado fundamentalmente en los compromisos a largo plazo (posteriores a los 4 primeros años), fruto sobre todo del importante desarrollo registrado por los mecanismos de financiación diferida de las grandes inversiones (censos enfitéuticos, concesiones de obra con «peaje en sombra», concesiones de derechos de superficie, «métodos alemanes», etc.). Ahora bien, estas inversiones a menudo se decidieron al margen de la programación presupuestaria ordinaria (de hecho, hasta 2006, muchas de ellas ni siquiera se tramitaban como gastos plurianuales) de forma que, hasta hace pocos años, no se disponía de una visión de conjunto completa del volumen de los compromisos de gasto que se adquirirían con cargo a ejercicios futuros.

En este sentido, el desarrollo de los «proyectos de gasto», a otros conceptos de gasto, y no sólo a compromisos plurianuales e inversiones, y en especial la incorpo-

ración de información sobre gasto de funcionamiento asociado a proyectos de inversión, puede ser un buen camino para disponer de información relevante sobre el impacto futuro de las decisiones presentes.

En cualquier caso, en un contexto tan restrictivo como el actual, hay que establecer reglas limitadoras que fijen un marco de estabilidad sostenible al cual se tenga que adaptar la adquisición de nuevos compromisos futuros de gastos. Por otra parte, teniendo en cuenta su impacto en legislaturas futuras que, en gran medida, condiciona los márgenes de decisión de futuros gobiernos, sería conveniente dar más transparencia a este tema, por ejemplo, informando trimestralmente al Parlamento sobre las variaciones de los compromisos adquiridos para ejercicios futuros. El actual sistema de información en el cual se registran todos los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios futuros permitiría poder hacerlo de forma inmediata.

#### 4. LA TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

##### 4.1. Fundamentos de la transparencia en la información presupuestaria

Como ya se ha mencionado con anterioridad, la transparencia es necesaria porque permite que los ciudadanos conozcan cuál es el alcance real de la actividad del sector público y cuál es la gestión que el gobierno realiza de los recursos públicos.

El objetivo de transparencia es fundamental en todas las fases del proceso presupuestario: en la programación y elaboración del presupuesto, en su tramitación y aprobación, durante su ejecución y en la fase de rendición de cuentas. La transparencia exige que en todas estas fases, los agentes de la sociedad puedan disponer de los elementos de información necesarios para poder valorar las actuaciones de la Administración pública. El conocimiento de la reacción (*feed-back*) de los ciudadanos es esencial para el cambio e innovación de las políticas públicas.

Ello significa que la información no sólo debe ser veraz, sino que debe ser completa y debe estar al alcance de toda la sociedad. No basta con facilitar mucha información sino que es necesario que ésta sea relevante y que se presente de forma que resulte comprensible para que la sociedad pueda valorar; en qué, cómo, para qué, a qué coste y con qué resultados, la administración gasta los recursos que ha puesto a su disposición.

El actual desarrollo de Internet y su uso generalizado por capas cada vez más amplias de la población, ha convertido en obsoletos los procedimientos tradicionales de difusión en papel de la información presupuestaria y ha abierto unas posibilidades inimaginables hace pocos años de interacción con las bases de información. La sustitución de la voluminosa documentación presupuestaria en papel por su difusión mediante Internet ha permitido a todas las personas interesadas tener un acceso fácil, rápido y directo a la información que resulta de interés para cada uno, sin tener que

perderse en la complejidad que caracterizaba a la documentación presupuestaria hasta hace relativamente pocos años (de hecho, los presupuestos de la Generalitat de Catalunya no dejaron de publicarse en papel hasta los correspondientes al ejercicio 2010). El actual nivel de accesibilidad a la información presupuestaria por medio de Internet permite desarrollar nuevas experiencias de interacción participativa con la ciudadanía. Probablemente, los principales retos de la modernización presupuestaria para los próximos años deberán resolverse en el marco de los esquemas participativos que permite el desarrollo de las redes sociales en Internet.

#### 4.2. Actuaciones realizadas en la Generalitat de Catalunya

En cuanto a la mejora de la transparencia, a lo largo de los últimos años se han desarrollado diversas actuaciones.

En primer lugar, se ha formalizado el proceso de elaboración presupuestaria con la publicación anual en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) de las órdenes de elaboración correspondientes, que explicitan los criterios, procedimientos y calendarios que tienen que seguir los diversos agentes afectados hasta que el Gobierno aprueba el proyecto de presupuestos correspondiente.

Más relevante aún resulta la incorporación progresiva a los presupuestos generales de la Generalitat de los correspondientes a todas las entidades con personalidad jurídica independiente (organismos públicos, entes, sociedades mercantiles mayoritarias, consorcios mayoritarios, fundaciones, etc.) que la Generalitat controla (en 2011, un total de 239 entidades).

Cabe señalar que ante la multiplicidad de definiciones de sector público que se pueden encontrar en la normativa vigente, que varían en función de que pongan el acento en aspectos de forma jurídica, patrimoniales, de tipo de contratación, de relaciones laborales o incluso de tipo de control interno y externo, los presupuestos de la Generalitat adoptan el criterio de control efectivo (disponer de la mayoría de votos en los órganos de gobierno) para incluir o no una determinada entidad en sus presupuestos generales. Este criterio resulta coherente con el criterio aplicado por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC) para determinar si una determinada unidad institucional es de carácter público o no y, en su caso, para adscribirla a una u otra administración pública (Domingo, 2011).

También se han unificado las diversas estructuras de partidas económicas que había anteriormente en una única estructura común para todas las entidades del sector público, de forma que se ha podido presentar la información consolidada del conjunto del sector público de la Generalitat.

Además, se ha modificado toda la documentación presupuestaria (memorias, estados financieros, anexos, etc.) para mejorar su contenido y dotarla de un formato más sistemático y comprensible, y se ha sustituido la presentación al Parlamento de

la documentación en papel (que comportaba la publicación y encuadernación cada año de entre dos y dos millones y medio de páginas impresas o fotocopiadas y encuadernadas) por la remisión electrónica y la publicación en Internet de todos los documentos, con herramientas de apoyo que facilitan el acceso directo del usuario a la parte de la información que le interesa.

Para ello, se ha desarrollado un espacio dentro de la página Web del Departamento de Economía y Conocimiento dedicado específicamente a los presupuestos ([www.gencat.cat/economia/presupostos](http://www.gencat.cat/economia/presupostos)), que incluye además toda la normativa, estadísticas, guías, manuales de trabajo y otras herramientas presupuestarias con objetivos didácticos y divulgativos sobre los principales conceptos de los presupuestos y de su proceso de elaboración. Sin embargo, en lo que se refiere al desarrollo de los planteamientos participativos a través de Internet aún se ha avanzado poco. Aunque existe alguna experiencia, como el seguimiento de las preferencias presupuestarias de los ciudadanos que consultan un simulador presupuestario elaborado no con fines participativos, sino con fines didácticos, el camino a recorrer es enorme y constituye uno de los principales retos de innovación presupuestaria.

#### 4.3. Retos pendientes

El sistema de seguimiento contable de los ingresos que se aplica en la Generalitat no incluye ningún mecanismo de seguimiento de las modificaciones de las previsiones de ingresos que se producen a lo largo del ejercicio, y se limita a tratar las diferencias que se producen entre las previsiones iniciales y los derechos liquidados efectivos como simples desviaciones respecto de las primeras.

Si bien, para algunos ingresos, éste es el tratamiento más adecuado (por ejemplo en el caso de los ingresos tributarios o de las sanciones, cuando la variación no deriva de ninguna modificación en la normativa que los regula); en otros casos (convenios que se pueden renegociar, modificaciones tributarias que afectan directamente a la previsión de recaudación consignada en el presupuesto, etc.) convendría hacer un seguimiento presupuestario de las modificaciones en el momento que se tiene conocimiento de las mismas y no tener que esperar al final del ejercicio para conocer las variaciones que se han producido.

En consecuencia, hay que desarrollar un seguimiento presupuestario de contabilización de las modificaciones de las previsiones de ingresos. En espera de que se formalice mediante una modificación de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, se ha comenzado de momento a aplicar un seguimiento presupuestario de las modificaciones de las previsiones de ingresos a partir del ejercicio 2011. Además, en la medida que las modificaciones de ingresos se pueden vincular a modificaciones de gastos, esto permite conocer la composición de la aportación del presupuesto a cada programa: financiación con cargo a recursos iniciales generales, con cargo a recursos iniciales financiados con ingresos finalistas o financiación con cargo a recursos adicionales financiados con ingresos finalistas.



Por otra parte, también se ha empezado a trabajar en la definición de modelos econométricos para poder disponer de proyecciones a varios años de las principales figuras tributarias.

Otro reto pendiente es el de consignar todos los gastos de personal en las respectivas unidades (servicios presupuestarios) y programas presupuestarios. En efecto, desde hace muchos años, todos los gastos de personal de cada departamento, con el fin de facilitar una gestión flexible de los recursos humanos y de controlar mejor las nóminas, se consignan normalmente de forma centralizada en los servicios presupuestarios de las secretarías generales del departamento respectivo y no en los servicios presupuestarios correspondientes a los centros directivos donde el personal presta servicio.

Excepcionalmente, determinados colectivos de personal específicos (personal docente, policía, personal de la Administración de justicia o personal de servicios penitenciarios) se consignan en unidades específicas de los departamentos respectivos. Con esto se evita que se pierda la identificación de los créditos destinados a estos colectivos con características específicas. De todos modos no se facilita la información presupuestaria relativa a los recursos humanos con que cuenta cada uno de los centros directivos (servicio presupuestario).

Se debería poner en marcha los cambios informáticos necesarios para facilitar que los créditos de personal de cada departamento se desglosen entre los servicios presupuestarios a los que dicho personal está asignado, aunque no sea necesario que todas las direcciones generales tengan que corresponder necesariamente a un servicio presupuestario. De hecho, actualmente en la mayoría de departamentos, los servicios presupuestarios corresponden a la secretaría general y a las respectivas secretarías sectoriales.

En cuanto a la asignación del personal a los correspondientes programas presupuestarios, en los últimos años se ha hecho un esfuerzo para asignar el personal al programa al cual presta servicio, e intentar evitar la adscripción al programa genérico de *Administración y servicios generales*. La consignación correcta de los gastos de personal en los respectivos servicios presupuestarios y programas constituye un requisito imprescindible si se quiere disponer de una aproximación presupuestaria al «coste directo» de los programas si se quiere vincular la responsabilidad del gestor con los recursos que administra. Sin esta consignación de los gastos de personal, la clasificación de los gastos por servicios presupuestarios y la presupuestación por programas tendrían poco sentido.

Por lo que se refiere a la transparencia, hay que avanzar más en la difusión de la información relativa a la ejecución presupuestaria. Si bien, desde hace ya varios años se publican mensualmente en la página Web del Departamento de Economía las cifras de ejecución presupuestaria correspondientes a los departamentos, a los organismos autónomos administrativos y a las entidades gestoras de servicios sanitarios y sociales (CatSalut, ICS e ICASS) por capítulos y por políticas, hasta ahora no se publica la in-

formación de detalle a nivel de partidas presupuestarias ni ninguna información de seguimiento de la ejecución presupuestaria del resto de entidades (entidades de derecho público, sociedades mercantiles, consorcios y fundaciones, con participación total o mayoritaria de la Generalitat); a pesar de que en dicho grupo de entidades se incluyen algunas de las principales prestadoras de servicios públicos en ámbitos tan relevantes como el de la asistencia sanitaria (los hospitales que no pertenecen al ICS), así como también las principales agencias inversoras del gobierno en materia de infraestructuras y de equipamientos (GISA, REGSA, IFCAT, ICF-E, ACA, etc.).

Finalmente, se ha de señalar en este apartado que a pesar de las mejoras ya efectuadas en la página Web de presupuestos, hay que continuar desarrollando y mejorando la presentación y los contenidos de la misma para hacerla más accesible y útil, y con información diferenciada y adaptada a los diferentes públicos objetivo e incluso ofreciendo canales de opinión e interacción). En particular, hay que ampliar sustancialmente el apartado correspondiente a estadísticas presupuestarias donde se debería poder encontrar toda la información estadística relevante de los presupuestos de la Generalitat, con series históricas completas desde por lo menos 1980, año en el que Cataluña recuperó la institución histórica de la Generalitat en su actual configuración constitucional y estatutaria.

## 5. VALORACIÓN GLOBAL Y PERSPECTIVAS

El cambio presupuestario efectuado durante los últimos años en la Generalitat de Catalunya ha supuesto un importante salto adelante en una línea de modernización y de orientación del presupuesto hacia los resultados para convertirlo, cada vez más, en una herramienta útil a la hora de mejorar la eficacia y la eficiencia en la asignación y la gestión de los recursos públicos.

El difícil contexto financiero actual para todas las administraciones públicas, con fuertes restricciones de gastos, y que afecta de forma muy especial a la Generalitat de Catalunya, lejos de provocar una cierta parada del proceso de mejora presupuestaria, tiene que ser una ocasión para dar un nuevo paso adelante y avanzar para hacer frente a los grandes retos de cambio que, de forma sintética, se pueden agrupar en los aspectos siguientes.

En primer lugar, hay que desarrollar sustancialmente los sistemas de información de costes y de resultados de los programas presupuestarios. Esto exige, por un lado, que se generalice a la Administración de la Generalitat un sistema de contabilidad analítica (hoy en fase de prueba piloto sólo en unos pocos departamentos y entidades) que permita conocer el coste de cada centro y de cada servicio.

Por otra parte, hace falta una mejor sistematización de los indicadores de los programas, haciendo hincapié sobre todo en los indicadores de *output* y de resultados. Sólo con un buen conocimiento de los costes y con un sistema de indicadores relevantes de resultados se puede medir la eficiencia en la asignación y la gestión de

los recursos y sólo con una buena medida de la eficiencia es posible evaluar y mejorar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos.

En segundo lugar, hay que avanzar en el desarrollo de los escenarios presupuestarios a medio plazo como herramienta clave para garantizar que la actuación de Gobierno es sostenible en el tiempo. Hay que desarrollar instrumentos para poder visualizar bien cuál es el impacto futuro de las decisiones presentes y mecanismos, como la introducción de límites de gasto, que contribuyan a asegurar que los recursos se destinan a los programas y actuaciones más prioritarios y que proporcionan mejores resultados.

También hay que afrontar de una vez y de forma rigurosa el reto de la racionalización e innovación de la estructura organizativa del sector público de la Generalitat. Un proceso de pretendida «agencialización» de la prestación de los servicios públicos desarrollado a remolque de las necesidades, sin un prediseño consciente del modelo organizativo que se quería y sin unos sistemas claros de asignación de responsabilidades, ha llevado a la situación actual donde el sector público de la Generalitat está integrado por unas doscientas cuarenta entidades con personalidad jurídica propia y diferenciada, en muchos casos sin una dimensión suficiente que permita justificar los costes de estructura, a menudo con una tipología de entidad jurídica poco adecuada a los objetivos de servicio perseguidos, y sin contar en muchos casos con sistemas estructurados y rigurosos de control efectivo por parte de la Generalitat y de rendición de cuentas por parte de la entidad. Un estudio reciente elaborado desde los Departamentos de Economía y de Gobernación de mayo del 2010 concluye que «para un número significativo de entidades (del sector público de la Generalitat) existentes no se justifica la necesidad de personalidad jurídica diferenciada». A pesar de esto, todos los intentos efectuados hasta ahora para racionalizar la estructura organizativa del sector público han sido demasiado tímidos o no han contado con el consenso y apoyos suficientes para poder producir un cambio positivo significativo.

Además, para hacer posible un nuevo salto adelante de acuerdo con las líneas expuestas, resulta urgente abordar la necesaria reforma de la normativa de finanzas públicas y, en especial, de la vigente Ley de finanzas públicas de Cataluña del año 1982, parcialmente modificada en numerosas ocasiones. La necesidad de fijar reglas fiscales claras en un marco de estabilidad, de modernizar la herramienta presupuestaria orientándola más hacia el logro de resultados y hacia la rendición de cuentas, así como el reto de afrontar la modernización organizativa de la Generalitat para adaptarla a las actuales exigencias de transparencia y de eficacia, no permiten atrasar una vez más esta reforma legislativa.

Finalmente, todo este proceso de reforma presupuestaria se ha de continuar haciendo de forma participativa y compartida por toda la organización, tanto de la propia Dirección General de Presupuestos y de las otras unidades afectadas del propio Departamento de Economía y Conocimiento, como también de los responsables presupuestarios del resto de departamentos, normalmente los respectivos servicios

de gestión económica y gabinetes técnicos, para lo cual habrá que desarrollar nuevos programas formativos para dotar de más capacidad analítica tanto a los mencionados servicios de los departamentos, como a los propios servicios de la Dirección General de Presupuestos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANDA, C. y RIERA, M. (2011): Las memorias de los programas presupuestarios y su evaluación. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia 99 Departament d'Economia i Coneixement Generalitat de Catalunya*. (Barcelona).
- BAÑOS, J. (2007): La pressupostació orientada a resultats: experiència comparada i possibles lliçons per a Catalunya. *Papers de treball 8/2007. Sèrie sector públic*. Departamento de Economía y Finanzas. Generalitat de Catalunya.
- 2008: La pressupostació top-down i els escenaris pressupostaris pluriennals: aspectes teòrics i experiència comparada. *Papers de Treball 5/2008. Sèrie sector públic*. Departamento de Economía y Finanzas. Generalitat de Catalunya.
- 2011: La proyección del presupuesto base de ingresos y gastos: la experiencia de la Generalitat de Catalunya. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya*.
- DOMINGO, M. (2011): La evolución del ámbito institucional de los presupuestos de la Generalitat. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya*.
- FERRER MINGUET, L. (2008): La perspectiva de gènere als pressupostos públics. *Papers de Treball 8/2008. Sèrie sector públic*. Departamento de Economía y Finanzas. Generalitat de Catalunya.
- MALUQUER, S. (2011): El cambio presupuestario en la Generalitat de Catalunya: una reforma necesaria. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia 99. Departament*
- d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya.
- MALUQUER, S. y TARRACH, A (2006): Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Presupuesto y Gasto Público 46/2006*. Instituto de Estudios Fiscales.
- 2008: Nuevas tendencias en la gestión presupuestaria: La experiencia reciente de modernización presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Presupuesto y Gasto Público 51/2008*. Instituto de Estudios Fiscales.
- NOGUERA, M. y FERRER, L. (2011): La evaluación de resultados de los programas presupuestarios según sus indicadores. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya*.
- PALLAROLS, E. (2011): Los escenarios presupuestarios a medio plazo y la experiencia de la Generalitat de Catalunya. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya*.
- SORT, J. (2009): El procés de reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya: balanç i propostes per aprofundir-hi. *Col·lecció Obres Digitals núm. 4*. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- 2011: La planificación estratégica, el presupuesto y el proceso de fijación de objetivos. Dossier sobre la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya. *Revista Nota d'Economia 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya*.
- TARRACH, A. (2011): El presupuesto orientado a resultados. Principales componentes y aspectos clave teniendo en cuenta la experiencia internacional. *Revista Nota d'Economia 99. Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya*.