

LOLF y reforma del Estado

Economía política de la LOLF

Informe de Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi y Julien Samson



Rendimiento, incitaciones y gestión pública

Informe de Dominique Bureau y Michel Mougeot

La ley orgánica sobre las leyes de finanzas está en aplicación desde 2006. Ella sustituye la lógica de medios por una lógica de objetivos, y permite abordar la eficacia del gasto público.

La LOLF es un nuevo lenguaje, una especie de nueva gramática. Ella crea una oportunidad para hacer avanzar la reforma del Estado. Pero todo depende y dependerá en los años que vienen de la voluntad política de usarla como una palanca necesaria, pero no suficiente, para esta reforma.

Interesarse a la eficacia del gasto público supone en especial establecer y vigilar los buenos indicadores de rendimiento. Considerando el tipo de servicios rendidos, la tarea es ardua. La reforma concierne hoy el presupuesto del Estado, pero debería igualmente tocar rápidamente las colectividades locales y la Seguridad social. Tendrá consecuencias significativas en el papel del Parlamento en materia presupuestaria, la gestión pública, la repartición de competencias entre los diferentes niveles jerárquicos y el sistema de responsabilidad social.

La "ley orgánica sobre las leyes de finanzas" (LOLF), votada en 2001 durante una votación bipartidaria, reemplaza la ordenanza de 1959 que ha regido por largo tiempo el derecho presupuestario francés. Verdadero "trabajo en curso", esta ley aparece como una construcción que hay que revitalizar y de la cual los parlamentarios, funcionarios, expertos y después eventualmente el público en general, descubren el conjunto de potencialidades pero también las limitaciones. Texto refundador del presupuesto del Estado, la LOLF sigue careciendo, en especial, de un real análisis económico. Dos informes del CAE aspiran a progresar en ese sentido. En "Economía política de la LOLF", Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi y Julien Samson proceden a un examen sistemático de la LOLF, tratando de poner de manifiesto los componentes más importantes desde el punto de vista de la gestión de las finanzas públicas. En "Rendimiento, incitaciones y gestión pública", Michel Mougeot y Dominique Bureau se interesan a la cuestión de las incitaciones que deben crearse para adecuar el trabajo de los agentes públicos con las políticas públicas que están encargados de aplicar.

Estos dos informes han sido presentados el 18 de enero de 2007 a Jean-François Copé, ministro delegado al Presupuesto y la Reforma del Estado, en el marco de una sesión plenaria del CAE. Esta carta, escrita bajo la responsabilidad de la célula permanente, presenta los análisis y las principales conclusiones.

Economía política de la LOLF

Este primer informe se refiere a los principios que han presidido la preparación de la LOLF, que, recuerdan los autores, se sitúa en un movimiento que pretende "sustituir un funcionamiento jurídico por un funcionamiento

gestionario" basado en dos grandes principios : el mejoramiento de la gestión pública y la transparencia.

En relación al mejoramiento de la gestión, la LOLF prevé una incorporación al presupuesto desde el primer euro de gastos, agrupados por misiones o programas que cubren el conjunto de las políticas aplicadas por el Estado, puestas bajo la autoridad política de un ministro y la autoridad gestionaaria de un responsable de programa. Se permite una mayor libertad de gestión de los responsables mediante la fungibilidad de los presupuestos por títulos, con excepción de los gastos de personal que no pueden ser incrementados por otros títulos (pero que pueden ellos mismos venir a aumentar otros gastos : es el principio de "fungibilidad asimétrica"). El corolario es que esos responsables deben comprometerse sobre objetivos (sintetizados previamente en los Proyectos anuales de rendimientos) y dar cuenta de los resultados obtenidos (presentados posteriormente en los informes anuales de rendimientos).

Respecto de la transparencia, la reorganización del presupuesto del Estado por políticas públicas permite al Parlamento de votar cada misión/programa desde el primer euro (haciendo así desaparecer la noción de servicios votados, del orden de 95 % del gasto, anteriormente adoptados en bloque por el Parlamento). La LOLF aporta otras innovaciones, entre las cuales el voto de un techo de variación de la deuda del Estado a más de un año, la presentación del PLF con estructura constante, una presentación separada de los créditos directamente asignados a una acción y de aquéllos que contribuyen a su puesta en marcha, una presentación de los gastos fiscales y su vinculación con el programa al que contribuyen, etc.

¿ Una revelación de las preferencias estatales ?

Los autores del informe destacan lo que según ellos constituye el mayor progreso de la LOLF desde el punto de vista de la economía política del dispositivo : un mecanismo de revelación de las preferencias estatales. Esta noción remite a una abundante literatura en la teoría económica del consumidor. Ella consiste en inferir cuáles son las preferencias de los consumidores a partir de la observación de las cantidades consumidas y de los precios de mercado, y de explorar las hipótesis que permiten establecer esta función de utilidad a partir de estas observaciones. Tratándose de las "preferencias estatales", un buen número de ellas no son verificadas, especialmente la principal: la existencia de mercados y de precios.

La analogía entre la teoría del consumidor y la del Estado no deja evidentemente de plantear problemas : ella remite a las discusiones sobre la concepción del estado (entidad orgánica que tendría sus "propias" preferencias, los "objetivos nacionales", o institución cuya acción debería interpretarse como el resultado de las relaciones de fuerza entre individuos y grupos sociales). De ahí se desprenden varios enfoques de la "revelación de las preferencias estatales" : por ejemplo, el ejercicio puede consistir en la "actualización" de las ponderaciones que se acuerdan implícitamente a programas diferentes (los autores citan los datos sobre la asignación relativa de los estudiantes secundarios y de los universitarios para ilustrar sus propósitos), pero que puede también aplicarse perfectamente a la estimación de una función objetivo dada *a priori*.

Los autores examinan igualmente lo que puede oponerse a la "revelación de las preferencias estatales". Así, hay dudas sobre la relación de causalidad existente entre los recursos asignados y un resultado de política pública, existen "efectos de desbordamiento" entre diferentes políticas (cuando los resultados de ciertas de ellas tienen consecuencias sobre otras políticas), etc.

Cualquiera sea la LOLF, nos es presentada como un conjunto de reglas de gobernanza que mejoran la legibilidad de los objetivos de la acción pública, ya que las políticas son ahora aclaradas, se les asignan medios desde el primer euro y se han previsto revisiones de rendimiento basadas en objetivos cifrados.

El informe insiste también sobre aquéllo que en el dispositivo impide que esta función de revelación muestre toda su capacidad. Así, la LOLF sigue siendo esencialmente una herramienta presupuestaria y otorga poco espacio a las herramientas no financieras de la acción pública (por ejemplo, el CNE (contrato de nuevo empleo) o la revisión en curso del derecho del trabajo tienen impactos importantes en una política pública importante, el empleo, aunque no dependen de la ley de finanzas). Igualmente, la elección de ciertos indicadores ilustra hasta dónde ciertas preferencias públicas no son asumidas (los autores dan algunos ejemplos en materia de educación o de políticas sociales).

Otro problema concierne la exclusión del campo de la LOLF de los principales actores de las políticas públicas que no están incluidos en el perímetro del Estado : colectividades locales y administraciones sociales, cuyos gastos son superiores a los gastos del Estado en sentido estricto.

Esto hace surgir un tercer dilema: para que la LOLF cumpla plenamente su función de "revelador de preferencias", los parlamentarios tendrán que asumir plenamente los poderes que se les ofrecen, una práctica aún poco difundida según la OCDE, incluso cuando se dispone de evaluaciones de las políticas.

Las experiencias extranjeras

Evidentemente, Francia no es el primer país que se compromete con una reforma presupuestaria de gran amplitud. Se revisan numerosos ejemplos : Canadá (a partir de 1994), Estados Unidos (en varias ocasiones en cincuenta años), Finlandia (a fines de los años ochenta), Nueva Zelandia (en varias etapas a partir de mediados de los años ochenta), Reino Unido (en los años ochenta), Suecia (desde 1993), Australia (fines de los años noventa) y Holanda (en 1999) son algunos de los casos examinados. ¿ Qué conclusiones pueden sacarse de estas experiencias ?

Se encuentran motivaciones comunes : la preocupación de controlar los gastos públicos, el mejoramiento de las políticas públicas para el ciudadano y una mayor voluntad de transparencia tanto para el ciudadano como para el parlamentario que vota el gasto. Del mismo modo, aunque las vías de reforma han estado marcadas por las especificidades nacionales, es posible al menos observar por todas partes un triple movimiento de descentralización/desconcentración, una autonomización/responsabilización de los gestores locales y una importante redefinición de las herramientas presupuestarias, especialmente contables.

Aunque los autores no se pronuncian sobre el éxito de estas políticas, destacan los elementos claves de cualquier reforma exitosa: la reorganización administrativa, la difusión de una cultura del rendimiento, una apropiación por los agentes encargados de aplicar la reforma, una visión global, la duración y, finalmente, una dosificación de las herramientas de la reforma. Pero, sobre todo, es conveniente insistir sobre el hecho de que ninguna reforma puede ser eficaz sin una voluntad política firme y sostenida en el tiempo.

Las implicaciones de la LOLF para el sector público

Las consecuencias de la LOLF son potencialmente importantes y los autores les consagran un capítulo entero.

La primera de esas consecuencias es la difusión de la práctica del rendimiento gracias a la estrecha vinculación establecida entre la votación de medios (desde el primer euro) asignados a una política dada, los Proyectos anuales de rendimientos que explican los objetivos perseguidos y los indicadores que permiten seguir su realización. El informe insiste a este respecto en el equilibrio que debe buscarse entre los indicadores de eficiencia (que destacan la actividad de servicios, el rendimiento y los recursos consumidos), de calidad (calidad del servicio rendido al usuario) y de eficacia (que da cuenta del resultado socioeconómico alcanzado).

La segunda implicación es la revisión de la organización administrativa. El ideal es llegar a una biyección entre estructuras administrativas y políticas públicas. La elección de programas ministeriales (incluso cuando numerosas políticas tienen una dimensión interministerial) más bien que interministeriales, la creación de unidades operacionales locales, la imbricación de dos jerarquías (responsables de programas y responsables de administración), el nuevo papel asignado a los directores financieros de las administraciones centrales, etc., muestra que este ideal no ha sido alcanzado y que, en este campo, la LOLF, lejos de ser una concretización, es sólo el punto de partida de una modificación de las estructuras.

La transformación de las responsabilidades es una tercera consecuencia de la LOLF, ya que la arquitectura del presupuesto (programas, acciones, unidades operacionales...) permite dissociar la responsabilidad gestiona del grado, del nivel jerárquico o del posicionamiento en la administración central o desconcentrada. Ahí también esta posibilidad teórica se manifiesta de modo muy diverso según el caso. Portadora igualmente de cambios importantes, la lógica de la LOLF es la de un debilitamiento del control previo a beneficio del control posterior de la acción de los diversos responsables de la puesta en marcha de una política pública. Incluso ahí, esta lógica que pone en duda la línea divisoria entre el ordenador de pagos y el contable, no corresponde aún a una práctica perfectamente estabilizada.

Como hemos visto, uno de los objetivos de cualquier reforma del Estado es encontrar márgenes de maniobra presupuestarios. Desde este punto de vista, los autores identifican cuatro niveles de posible reasignación de recursos:

- a nivel global (con un ajuste macroeconómico plurianual presentado todos los años al mismo tiempo que el informe económico, social y financiero asociado al PLF, y una votación sobre la asignación previa de los eventuales excedentes) ;
- un procedimiento presupuestario "de arriba hacia abajo", que reparte una provisión global en lugar de sumar peticiones presupuestarias arbitradas independientemente unas de otras ;
- una mayor responsabilización del Parlamento, que debería asumir ahora su papel de vigilancia de las políticas votadas (especialmente durante el proyecto de ley de regulación) y que vota cada año los créditos en base cero ;
- a nivel de los responsables de programas con la fungibilidad (asimétrica) de los presupuestos, la reducción de los controles previos y la desconcentración de las responsabilidades.

Usar plenamente la LOLF

En un último capítulo, los autores plantean diecinueve proposiciones destinadas a asegurar una mejor eficacia de la LOLF. Estas proposiciones conciernen la reorganización del Estado (por ejemplo, adaptar los organigramas a los programas, confiar las estructuras públicas a "patrones" contractualizando su misión y abriendo su vivero de contratación), la gestión eficaz de las finanzas públicas (por ejemplo, generalizar la LOLF a las colectividades locales y a las políticas sociales, generalizar la plurianualidad del presupuesto, establecer la condición de que el endeudamiento no puede ser superior a los solos gastos de inversión del Estado), la modificación de los comportamientos (por ejemplo, sistematizar la evaluación posterior, dar curso a las recomendaciones de las auditorías de las finanzas públicas) y, sobre todo, un mejoramiento de la revelación de las preferencias.

Respecto de esto último, insistiremos sobre el desarrollo de la evaluación previa, que podría ser objeto de una ley orgánica que obligue al Parlamento a interrogarse sobre la pertinencia de una intervención pública y las ventajas e inconvenientes asociados a las medidas proyectadas, y a someter a un banco de pruebas las políticas análogas aplicadas por nuestros vecinos europeos. Una segunda proposición es establecer una verdadera auditoría de los indicadores asociados a las políticas votadas. La idea sería renovar profundamente el Comité interministerial de auditoría de programas, abriéndolo a personalidades políticas y de la sociedad civil y con la imposibilidad de introducir indicadores rechazados en los Proyectos anuales de rendimiento (el CIAP debería preocuparse especialmente de eliminar al máximo los indicadores de actividades).

Comentario

Philippe Herzog observa que cualquier reforma del Estado debe estar basada en un fuerte consenso y una fuerte voluntad política. En cuanto a la "revelación de las preferencias", destaca que el Estado no es un sujeto, sino que está compuesto de instituciones segmentadas (incluso rivales) al igual que la sociedad para la cual actúa. Así podemos temer que una revelación demasiado marcada de las preferencias sea sólo un pretexto para establecer coaliciones de opositores y que, desde este punto de vista, la "cultura de los indicadores" sólo sea "una forma de respuesta a preguntas que nunca se plantearon". De ahí la pregunta que hace Philippe Herzog : ¿ puede aplicarse la LOLF sin tener objetivos políticos ?

Rendimiento, incitaciones y gestión pública

Este segundo informe sobre la reforma del Estado está más centrado en el análisis del rendimiento en la gestión

pública, pero igualmente en el de las incitaciones que deben establecerse para orientar la actividad de los agentes públicos.

El objetivo perseguido con la nueva arquitectura presupuestaria de la LOLF es hacer evolucionar la gestión pública hacia el rendimiento, sobre la base de una estrategia, de objetivos y de indicadores precisos para guiar y evaluar las políticas.

El trabajo iniciado con la fijación de los indicadores de la LOLF es por tanto esencial. Debe situarse en una perspectiva más amplia, de construcción de un dispositivo completo de producción de informes o de la responsabilidad social de los servicios y operadores, cuya unidad básica debería ser primeramente microeconómica. Esto constituye, junto a la necesidad de desconfiar de los sistemas centralizados de evaluación (fácilmente capturables por los grupos de presión y los *lobbys*), la proposición principal de esta parte del informe.

Evaluación y eficacia

Los autores destacan que la evaluación de los rendimientos del sector público es una cuestión crucial, ya que condiciona la eficacia de la acción pública, porque las regulaciones públicas se ejercen siempre en situación de asimetría de información y más a menudo fuera de toda referencia mercantil (en especial para las funciones de regalía). Pero es también una cuestión delicada. En efecto, sabemos que, cuando se trata de remunerar agentes (o un operador) cuyas tareas son múltiples, los indicadores parciales conducen a una focalización excesiva y el agente descuida aquéllas que no son contabilizadas. Por consiguiente, hay que resistir a la tentación de usar demasiado esos indicadores que van a generar este tipo de sesgo, distinguiendo bien, por ejemplo, la evaluación de los rendimientos de los servicios y la evaluación individual, y preocupándose de tomar en cuenta todo lo que contribuye al potencial a largo plazo de los servicios o de la economía.

Evidentemente, la multiplicidad de tareas o de mandantes es a menudo exagerada, o destacada por aquéllos que desean escapar a las exigencias de rendimiento. Pero es una realidad de la gestión pública, de la cual hay que conocer las consecuencias : los objetivos de la acción pública son complejos, multidimensionales y a menudo evolutivos (por ejemplo, durante las alternancias políticas), especialmente en cuanto a las ponderaciones de los diferentes criterios ; las dificultades de evaluación de los rendimientos en este contexto de tareas múltiples se amplifican, ya que no se dispone de la información transmitida por los mercados; la actividad del sector público implica fundamentalmente que un agente depende de varios mandantes, cuyos criterios de evaluación son diferentes, de modo que cualquier mecanismo de incitación que no sea concebido conjuntamente corre el riesgo de ser poco eficaz en un contexto de tareas múltiples.

Organizar la evaluación

En efecto, como toda organización, el sector público se caracteriza por un conjunto de relaciones de tipo "jefe-agente", en las cuales las asimetrías de información cumplen un papel esencial para concebir los mecanismos de incitaciones apropiados. La estructura jerárquica de la administración crea además posibilidades de colusión entre los agentes y su supervisor. Esto conduce, más allá de las recomendaciones habituales, a progresar en la medida del rendimiento, especialmente a nivel de los servicios rendidos (resultados), a poner el acento en las cuestiones de métodos y de organización de la evaluación, insistiendo en la necesidad de verificar la competencia de los evaluadores y la ausencia de conflictos de intereses, y en la necesidad de "certificación" del proceso.

El enfoque en términos de evaluación por comparación (banco de pruebas) es un medio muy útil en esta perspectiva y debe ser sistemáticamente desarrollado. Cuando la comparación es posible, ella debe integrar los modos de gestión privada. En efecto, aunque los fundamentos de la intervención pública siguen sin variar en relación a la visión que se estableció después de la guerra, puede concebirse su puesta en marcha en diferentes tipos de organización, implicando fronteras diferentes entre los sectores público y privado, y teniendo implicaciones variables en términos de incitaciones.

Finalmente, debe prestarse una atención especial a la evaluación de la calidad, a la vez porque es una dimensión esencial de los servicios públicos y porque el debate público sobre este tema es un potente medio de estimular el rendimiento.

Por lo tanto es conveniente completar el trabajo iniciado con la LOLF sobre los indicadores a nivel de la información del Parlamento, desarrollando la medida del rendimiento a nivel microeconómico de los servicios, agencias o establecimientos públicos. Éste debería informar imperativamente, más allá de la información sobre los medios y la actividad, sobre los resultados y servicios prestados al público, permitiendo la comparación con establecimientos que funcionan en condiciones comparables (o hechas así). Estos resultados deberían ser establecidos de manera independiente, certificados y hechos públicos. En base de ellos deberían presentarse sistemáticamente proposiciones de acción a sus instancias de orientación, con un dispositivo de seguimiento.

Los autores insisten así en la necesidad de prevenir los riesgos de captura de la evaluación, lo que conduce a descartar muy claramente el modelo de instancia centralizada que podría tener el monopolio, y más generalmente sobre los riesgos de una visión demasiado tecnocrática de la aplicación de procedimientos por objetivos en el marco de la LOLF, la que encontraría inevitablemente los obstáculos de los mecanismos de planificación centralizada. En cambio, se destaca evidentemente que el desarrollo de la medida del rendimiento condiciona la alineación de los objetivos de los agentes o agencias con el interés general.

Finalmente, este informe enfatiza que la medida del rendimiento a nivel microeconómico sólo puede fructificar si se aplica en un entorno general favorable. Esto lleva a interrogarse sobre las entidades más pertinentes para desarrollar esta responsabilidad social, sobre la cuestión de las fronteras de las agencias, del grado de discreción dejados a éstas o a los agentes, de la articulación de las agendas del político y de la gestión, de las relaciones con los responsables presupuestarios (plurianualidad) y sobre el funcionamiento de los mercados del trabajo internos de la administración.

Comentario

Philippe Mongin destaca que el informe sigue siendo impreciso sobre la distinción que debe hacerse entre rendimiento por una parte y objetivos y resultados por la otra. Identificar el rendimiento es difícil y es tentador confundir resultado y rendimiento. Finalmente, se sugiere a los ponentes ser más precisos en cuanto a las recomendaciones finales del informe, por lo demás bien fundadas en su análisis.