IEB Institut d'Economia de Barcelona

Universitat de Barcelona

IEB Report 3/2018

The Challenges of Public Budgeting After the Great Fiscal Crisis: Where Improvements and Reform Can Be Made 5

The Challenges of Public Budgeting After the Great Fiscal Crisis: Where Improvements and Reform Can Be Made Jordi Baños Rovira and Daniel Montolio

Emerging Developments in Public Financial Management: the Role of Technology and the Managing of Fiscals Risks Marco Cangiano and Mark Miller

Democracy Comes to Public Management: Participatory Budgeting Ernesto Ganuza

Taking Responsibility for the Budgetary Impact of Election Platforms Santiago Lago-Peñas

Los retos de la presupuestación pública tras la gran crisis fiscal: líneas de mejora y reformas por afrontar 19

Los retos de la presupuestación pública tras la gran crisis fiscal: líneas de mejora y reformas por afrontar Jordi Baños Rovira y Daniel Montolio

Avances incipientes en la gestión de las finanzas públicas: el papel de la tecnología y la gestión de los riesgos fiscales Marco Cangiano y Mark Miller

La democracia ha llegado a la gestión pública: los presupuestos participativos Ernesto Ganuza

La responsabilidad en el impacto presupuestario de los programas electorales Santiago Lago-Peñas

Els reptes de la pressupostació pública després de la gran crisis fiscal: línies de millora i reformes a afrontar 35

Els reptes de la pressupostació pública després de la gran crisis fiscal: línies de millora i reformes a afrontar Jordi Baños Rovira i Daniel Montolio

Avenços incipients en la gestió de les finances públiques: el paper de la tecnologia i la gestió dels riscos fiscals Marco Cangiano i Mark Miller

La democràcia ha arribat a la gestió pública: els pressupostos participatius Ernesto Ganuza

La responsabilitat en l'impacte pressupostari dels programes electorals Santiago Lago-Peñas

Instituto de Estudios Fiscales

IEB Report 10 Years Años Anys

Editorial Board: Núria Bosch (Director), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordination and Supervision: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Design and graphic production: Digital Dosis and EPA Disseny S.L.
Translation: Language Services of the University of Barcelona / Sara Sicart
Legal deposit number: B.- 24280-2013
ISSN: 2339-7292

Consejo de redacción: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordinación y Supervisión: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Diseño y producción gráfica: Digital Dosis y EPA Disseny S.L.
Traducción: Servicios Lingüísticos de la Universidad de Barcelona / Sara Sicart
Depósito legal: B.- 24280-2013
ISSN: 2339-7292

Consell de redacció: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordinació i Supervisió: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Disseny i producció gràfica: Digital Dosis i EPA Disseny S.L.
Traducció: Serveis Lingüístics de la Universitat de Barcelona / Sara Sicart
Dipòsit legal: B.- 24280-2013
ISSN: 2339-7292

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona
Facultat d'Economia i Empresa c/ John M. Keynes, 1-11
08034 Barcelona, Spain
www.ieb.ub.edu

© Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Instituto de Estudios Fiscales (IEF)

IEB Institut d'Economia de Barcelona

Universitat de Barcelona

IEB Report 3/2018

Instituto de Estudios Fiscales

IEB Report

The Challenges of Public Budgeting After the Great Fiscal Crisis: Where Improvements and Reform Can Be Made

The Barcelona Institute of Economics (IEB) is a research centre whose goals are to promote and disseminate work in economics and to contribute to the debate on economic policy decision-making.

The members' research is conducted primarily in the fields of fiscal federalism and public economics; urban economics; transport economics and infrastructure; and tax system analysis; human capital; energy sustainability; and innovation.

Founded in 2001 within the University of Barcelona (UB) and recognised by the Catalan Government, the IEB received a major boost in 2008 with the creation of the IEB Foundation (in which Abertis, Applus, Gas Natural Fenosa, La Caixa, the Barcelona City Hall, the University of Barcelona, the Barcelona Provincial Council and Aigües de Barcelona are all active participants). The Institute also hosts the UB Chairs in Fiscal Federalism and Energy Sustainability.

In addition to undertaking academic research, the IEB aims to bring the findings of its work to a wider audience by organizing symposiums and workshops, and by publishing a variety of documents, including an annual Report on Fiscal Federalism and Public Finance. The IEB Report that the reader has in their hands represents a recent initiative to increase the frequency of publication of this report so that the Institute can respond better to changing economic circumstances.

The opinions expressed in the Report do not reflect the views of the IEB.

For more information www.ieb.ub.edu

Jordi Baños Rovira
Generalitat de Catalunya
Universitat de Barcelona

Daniel Montolio
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

The Challenges of Public Budgeting After the Great Fiscal Crisis: Where Improvements and Reform Can Be Made

According to the most recent economic and fiscal figures (IMF and EC 2018), the developed economies are characterized by high debt levels, exceeding 100% of GDP as a whole, and where more than one third have (in 2017) a debt exceeding 85% of GDP, three times as many as in 2000. Moreover, despite the current economic recovery and a marked correction of the structural budget deficits, expectations in the medium term are for a slow reduction (a total of 5pp up to 2023, according to the IMF 2018), thus maintaining significant risks with regard to sustainability. At the same time, and within this framework of restriction, the developed economies must begin to face the impacts derived from population aging (pensions, socio-health services, etc.) and social changes that demand more transparency in the public actions of those who manage the citizens' resources.

Facing these challenges requires, among other things, robust institutional and budgetary management models, which ensure the solvency of finances and rational decision-making, prioritizing and maximizing the social impact of resources. This IEB Report seeks to emphasize the need to make budget reforms if we hope to meet the challenges faced – from the use of information technology and sound risk management in budgeting (see the article by M. Cangiano and M. Miller), to the need to bring decision-making closer to the citizens through participatory budgeting (see the article by E. Ganuza), and the introduction of economic logic and budgetary coherence in the proposals of the political parties in their race to manage the "res publica" (see the article by S. Lago).

Practical Results-Based Resource Prioritization with Sustainable Finances

To face the challenge of the sustainability of public finances, one of the instruments that public administrations here have often used is performance budgeting, defined as the mechanisms and processes designed to strengthen the link between resource allocation decisions and the systematic use of performance information (Robinson 2007). The study of different implementation experiences (Moynihan and Beazley 2016) has allowed us to identify the most critical aspects for developing a new generation of performance budgeting that is more realistic, simple, specific and self-contained, and, therefore, more effective in valuing performance information to guide decisions about budgetary priorities. Among these aspects are the development of a relevant and simple program and performance measures architecture, adaptation to the corresponding context; the development of skills in budget and cost analyses and evaluations; the systematization of processes of analysis and evaluation; and the adoption of flexible strategies of implementation over time that encourage learning and allow a cultural change to take place in the organization.

Clearly, this "new generation" of performance budgeting has to be coordinated and must strengthen the application of the main tools for achieving fiscal discipline and budgetary stability: that is, medium-term budget frameworks, together with the adoption of appropriate fiscal rules and regulations of fiscal responsibility. At the moment, this is our government's framework of reference, and therefore, any effort aimed at improving it can only be positive for the citizens.

The prioritization of resources can be carried out, as proposed by Cangiano and Miller in their contribution to this IEB Report, using the Financial Management Information System (FMIS), that is, an information system that tracks financial events and summarizes financial information and that facilitates the tackling of one of the main problems in public finance, namely the lack of a unitary vision of a government's priorities and objectives within an overarching public financial management architecture.

On the other hand, the prioritization of public resources can also be achieved through the empowerment of the citizens as Ganuza explains in his contribution. The opportunities that a participatory process offers the anonymous citizen to increase his or her political capacity and influence in public institutions, which can help to improve confidence in the main political institutions, a belief in clear decline in recent times.

Clear, Transparent and Democratic Accounts

Public budgets constitute one of the main tools of government policy: providing information about the composition, origin and application (planned and executed) of public resources, they are also one of the main tools of democracy and accountability to citizens. In this regard, meeting the targets of allocative and operational efficiency in the management of public expenditure means having adequate information to ensure a rational selection of public financing initiatives from among the different options available, and in keeping with the actual availability of resources. Within the framework of performance budgeting, and also largely in relation with medium-term budgetary scenarios, robust scrutiny processes for public spending have become key tools in providing evidence for budgetary decision-making.

As Cangiano and Miller point out in their contribution, robust systems of economic-financial information, as well as the sound management of fiscal risks, are key factors in providing information for rational decision-making in relation to budgetary resources. At the same time, they can also facilitate greater budgetary transparency: making available to the public all relevant budgetary information (and associated resources), in formats, models and channels that should meet the needs of different agents; being explanatory, understandable, complete, accessible and reusable information, and including all phases of the budget cycle, with special emphasis on the settlement of accounts. In addition, as Lago proposes in his contribution, the generation of this rigorous information to support decision-making should be extended to the political phase of budgeting, that is, to the election platforms of political parties. These documents can and should be seen as constituting the stage prior to what is strictly the next budgetary cycle and which should also form part of the scrutiny of public spending.

References

European Commission (2018): "European Economic Forecast Spring 2018". Institutional Paper 077, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Luxembourg.

International Monetary Fund (2018): *Fiscal Monitor April 2018: Capitalizing on Good Times*. World Economic and Financial Surveys, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Moynihan D., and Beazley, I. (2016): *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington, D.C.

Robinson, M. (ed.) (2007): *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Marco Cangiano
Overseas Development Institute (ODI)

Mark Miller
Overseas Development Institute (ODI)

Emerging Developments in Public Financial Management: the Role of Technology and the Managing of Fiscals Risks

The definition of public financial management (PFM) has evolved over the last few decades. The managing of public resources has expanded from the narrowly defined central government budget to the broader public sector (see for instance Cangiano et al., 2013).[1] The annual budget cycle, while still remaining the lynchpin of any PFM system, is now increasingly limited because of the need to extend the scope of PFM over the medium-to-long term. That said, PFM remains a 'means to an end', whose goal is to shed light on the trade-offs among policy objectives in terms of their relative costs and benefits. In this respect, governments continue to learn and innovate in the face of changing policy challenges. The global financial crisis provided a painful reminder that fiscal outcomes are not just the function of budgetary institutions.

The following discussion highlights two emerging developments that bear direct implications for how governments can support the achievement of desired fiscal outcomes but that at the same are still in their infancy as to their being duly reflected in a modern PFM system: the role of technology; and the managing of fiscal risks.

The Role of Technology

The so-called digital revolution has left the proverbial station, but, contrary to other areas, has yet to be reconciled with standard economic policy tools[2] and, as we argue, become integral part of PFM.[3] Driven by IT developments, the agenda has so far been led by isolated if not fragmented initiatives largely built around IT innovations in the payment processing sphere and driven by finance inclusion concerns.[4] It is fair to say then that so far the IT agenda have stayed somewhat at the periphery of PFM and its more IT-driven components such a Financial Management Information System (FMIS). A few observations may help clarify this point and advance a few caveats.

* We thank Seird Hadley for his thoughtful comments. The usual disclaimer applies.

[1] PFM remains at its core a set of processes and procedures that relate the expenditure of funds to the accomplishment of planned objectives (Schick, 2013).

[2] The debate on digitalization and its implications for monetary policy appears more advanced than that on how fiscal policy, and hence PFM, would be affected. See for instance the most recent issue of the IMF Finance and Development magazine Money, Transformed: The Future Of Currency In A Digital World, June 2018

[3] While often used interchangeably, digitization and digitalization refer to two different concepts: the former refers to the storage of information in digital form; the latter to the integration of digital technologies into broader systems, such as PFM. For an introduction, see Gupta et al. (2017).

[4] A recent Better Than Cash Alliance (2016) report reviewing the experience of 25 countries where digitization has already had an impact, concluded that "knowledge about digital payments has been highly fragmented. The lack of a broad and cohesive analytical framework has prevented governments and companies from leveraging the experiences of other markets and players to implement digital payments most effectively." The same report also stressed that "until now there hasn't been a coherent and tailorable framework available to governments and companies about how to realize these gains."

The definition of digitalization of payments—in essence, digital access to and use of formal financial services—closely resembles that of an FMIS as "an information system that tracks financial events and summarizes financial information."[5] Whereas digitalization is still a relatively new concept and its expansion within governments remains somewhat underdeveloped, FMISs have been around at least conceptually for quite a while. The growing *corpus* of evidence about their success in helping strengthen PFM systems points however to a "mixed" record. Their success is by and large explained by the existence of some of the basic components of a modern PFM system such as a unified chart of accounts, integrated with budget classification; a treasury single-account; and commitment control mechanisms.[6] Success also requires identifying government needs; developing customized solutions; and strengthening institutional capacity. But FMIS have often fallen short of expectations because they have been increasingly seen as the "silver bullet" solution to all governments' problems. This leads us to what we see as the most relevant parallel with digitalization: the lack of a unitary vision of governments' priorities and objectives within an overarching PFM architecture.

All that said, the digital revolution is marching on. Cangiano et al (2017) review a number of case studies—Mexico, Estonia, India, and Ghana—presenting a diverse range of approaches to developing a functional PFM that could meet respective policy objectives.

- Through consolidating payments services, **Mexico** aimed to rationalize payments and increase efficiency. It thus clearly illustrates the benefits of combining PFM modernization with the digitalization of government payments to drive financial inclusion.

- In **Estonia**, digitization has gone far beyond payments, to encompass virtually all government functions and engagement with citizens. The aim, again, has been to govern effectively and inclusively at lower cost.

- Financial inclusion has also been a major focus of **India**'s digital transition, but equally important has been improving the efficiency of its vast array of subsidies and transfer schemes as well as creating auditable trails. India's unique identification Aadhaar program in combination with digital payments has substantially reduced leakages in payments schemes. In Andhra Pradesh, aggregate take-up of payments and subsidized rations can now be monitored in real-time by town, individual bank or Fair Price Shop, and individuals.

- **Ghana's** digitalization program, though far more limited in scope, had in the first instance the objective of reducing leakages in managing public payrolls through channeling payments into biometrically enabled accounts. Building on financial inclusion, the next stage intends to focus on broadening the tax net to include all formal wages and salaries.

These cases also prove the importance of high level leadership, a comprehensive and integrated approach, and explicit appreciation of risks, to which we now turn.

The Managing of Fiscal Risks

The management of fiscal risks—identification and disclosure, analysis and quantification, and proper management—is still in its infancy. Fiscal risks are, simply put, factors that lead to differences between a government's forecast and actual fiscal position. In other words, factors that may affect government's performance in achieving stated objectives, from macro stabilization to service delivery. The link to what PFM is therefore obvious. Allen Schick along with his co-author Hana Polackova Brixi were at the frontier when they published their seminal contribution in 2002, but their early contributions along with many others' was somewhat neglected.

Poor quality information of past, current, and expected fiscal developments—or, put in other words, lack of fiscal transparency—remains one of the most critical risk factors for public finances. In the recent financial crisis, although in many cases the crisis originated outside the fiscal perimeter, PFM systems failed to inform governments of their true underlying fiscal positions while at the same time braking the responsibility/accountability nexus of the heart of trust between governments and citizens. A 2012 IMF policy paper made thus the case for a re-vamped fiscal transparency code in which risk management was the

[5] Diamond and Khemani (2005) define an FMIS as the "computerization of public expenditure management processes including budget formulation, budget execution, and accounting with the help of a fully integrated system for financial management of the line ministries (LMs) and other spending agencies. The full system should also secure integration and communication with other relevant information systems."

[6] Of the 55 projects that had been completed by 2010, the World Bank Independent Evaluation Group concluded that nearly 64 percent of them were rated "moderately satisfactory."

most notable and novel addition.[7] The most recent wave of Fiscal Transparency Evaluations based on the revised 2014 Fiscal Transparency Code attest to the fact that even in advanced economies fiscal risk management remains to be fully developed.[8]

A thorough discussion of what fiscal risk management entails is beyond the scope of this paper[9], but three points may deserve further discussion. The mere existence of fiscal risks should not be used as an excuse for governments to avoid risks. It is in the very nature of government taking risks that the private sector would not otherwise undertake. The argument is well known and dates back to the Arrow-Lind (1970) theorem. Second, any discussion on fiscal risks put the quality of information squarely at the center. This is the very essence of a modern PFM system. Third, a dis-functional PFM system, much as poor quality information, is by itself an element of risks. As PFM evolves, so are the risks it will have to help identify and manage.

References

Arrow, K. J. and Lind, R. C. (1970): "Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions". *American Economic Review*, 60, 364-78.

Better Than Cash Alliance (BTCA) (2016): "Responsible Digital Payments Guidelines". *July 20*. https://www.betterthancash.org/tools-research/case-studies/responsible-digital-payments-guidelines.

Bova, E.; Ruiz-Arranz, M.; Toscani, F. and Ture, H. E. (2016): "The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: a New Dataset". IMF Working Paper 16/14, International Monetary Fund, Washington, D.C. https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf.

Cangiano, M.; Gelb, A. and Goodwin-Groen, R. (2017): "Integration of Government Digitalization and Public Financial Management—Initial Evidence", in *Digital Revolutions in Public Financial Management*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Cangiano, M.; Curristine, T. and Lazare, M. (eds.) (2013): *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Diamond, J. and Khemani, P. (2015): "Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries". IMF Working Paper WP/05/196, October, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Gupta, S.; Keen, M.; Shah, A. and Verdier, G. (2017): *Digital Revolutions in Public Financial Management*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

International Monetary Fund (2016): *Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices*. IMF Policy Paper, May, International Monetary Fund, Washington D.C. https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf.

International Monetary Fund (2014): Fiscal Transparency Code. http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf.

International Monetary Fund (2012): "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk". IMF Policy Paper, August, International Monetary Fund, Washington, D.C. http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf.

Schick, A. (2013): "Reflections on Two decades of Public Financial Management Reforms", in Cangiano, M.; Curristine, T. and Lazare, M. (eds.) (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Schick, A. and Polackova Brixi, H. (2002): *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. World Bank, Washington, D.C. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15233.

[7] That paper showed that in the ten countries that experienced the largest unexpected increases in general government gross debt as a share of GDP between 2007 and 2010, the main contributing factors were: incomplete information about the government's underlying fiscal position; underestimation of the likelihood and scale of shocks to the government's fiscal position; discretionary policy measures introduced in the wake of the crisis.

[8] The Code comprises a set of principles built around four pillars: (i) fiscal reporting; (ii) fiscal forecasting and budgeting; (iii) fiscal risk analysis and management; and (iv) resource revenue management. For each transparency principle, the Code differentiates between basic, good, and advanced practices to provide countries with clear milestones toward full compliance with the Code and ensure its applicability to the full range of IMF member countries. The Code as well as a number of Fiscal Evaluations Report are available at http://www.imf.org/external/np/fad/trans/ .

[9] For an updated discussion see IMF, 2016. Among the sources of fiscal risk, that paper identifies macroeconomic shocks, financial sector, legal cases, subnational governments, state-owned enterprises, private non-financial companies, natural disasters, public-private partnerships. On contingent liabilities in general, see also Bova et al., 2016.

Ernesto Ganuza
Instituto de Estudios Sociales Avanzados
CSIC

Democracy Comes to Public Management: Participatory Budgeting

The decline in citizen confidence in the main political institutions can never pass unnoticed. And this is hardly surprising given that trust is one of those intangible factors that ensures the political system works. Just as confidence in the economy is critical, its absence from politics can be equally destabilizing. It can lead to the rise of authoritarian governments, it can isolate public administration from the people, it can be the motive for unjust public policies, etc. For many years the leading international organizations (for example, the OECD) have warned of the perverse consequences that the decline of confidence in politics can have in the more developed countries. Recovering it is one of the main objectives of these bodies.

Governments and administrations have promoted innumerable measures to revitalize citizen confidence, many of them aimed at improving public management, making it more transparent, providing greater control, etc. Others have targeted the political parties in an effort to make their activities less opaque. While others, arguably not so glamorous, have encouraged citizen participation in public management with participatory budgeting being the great global model for reforms of this type.

Broadly speaking, participatory budgeting is a process in which the citizens directly determine how to allocate part of the public budget. Just how exactly people participate varies greatly from one territory to another, but the general cycle is very similar. The government administration announces the participatory budget and calls on the public to debate public investment proposals. All these proposals are analysed by experts to ensure that the citizens eventually vote for specific proposals that the government will implement within the limits of prevailing legislation.

First developed in 1989, in a corner of the southern hemisphere (in the city of Porto Alegre, Brazil), today participatory budgeting is a tool used in cities on all five continents, rich and poor, in democratic and authoritarian countries (China), in small and big cities that include Paris, New York and Madrid. For a year now, the Portuguese state has been implementing the first participatory budget at the state level.

But just how can participation help revitalize politics? If participation has managed to multiply exponentially in the world, establishing itself as a strategic tool in the actions of the World Bank, which spent about 85 billion dollars in support of such programs over the last 15 years (Baiocchi and Ganuza, 2017), it is because the development of participatory budgeting has succeeded in uniting economic and administrative efficiency with massive citizen participation. The indicators of the quality of life in Porto Alegre increased significantly in the 1990s, while during the years that the city implemented participatory budgeting, its administrative management improved across the board. Participation ceased to be at odds with efficiency, as is highlighted in several case studies conducted in Brazil, which identify the positive effect of participation on citizen well-being (Touchton and Wampler, 2014) and the boost it gave to the 'associational environment' (Baiocchi et al., 2011). This effect ensured that the Brazilian experience transcended the specific cultural and political context of the country to become a tool deployed by progressive and conservative political parties throughout the world.

Participatory budgeting reached Spain in 2001, being adopted primarily by the Catalan (Rubí) and Andalusian (Córdoba) municipal governments. In the years up to 2011, participatory budgeting was deployed throughout the state.

However, the economic crisis and the municipal elections of that year represented a major setback in their use. But the 2015 local elections marked a fresh political turn in municipal governance and the economic recovery acted once more to boost their implementation. There are no exact data regarding their number, but arguably in 2018 there are more participatory processes being implemented than there were in 2011 (Francés et al., 2018). And Catalonia is undoubtedly the region where most participatory budgets are being deployed in Spain today.

Most of the participatory budgeting in Spain, both before and after 2011, involved a process in which the citizens could decide between 1 and 2% of the public budget allocation. In some municipalities, especially the smaller ones, this proportion might be higher. Most of the financial resources were allocated to investment in small infrastructure projects. As such their impact on public policy in Spain has never been great; however, they are uniquely attractive as they allow the citizens to participate directly in determining part of public policy. This has notable political benefits, not least in terms of generating political trust, but we should also not overlook the efficiency of the investments made. After so many years of witnessing municipalities spend public resources with little justification, participatory budgeting serves as a guarantee of transparency and publicity in public management, as studies of the Spanish experience show (Ganuza and Francés, 2012).

But nor should we overlook what such processes represent for the agency of citizenship, that is, the capacity that a participatory process such as this offers an anonymous citizen to increase his or her political capability and influence in the municipality. This usually translates into greater control over elected representatives, more concern for what happens in the city. For a decision to be taken in participatory budgeting, each participant is obliged to contrast their own preferences with those of their neighbours, which helps visualize the plurality of the city. The fact that there is also a need to prioritize proposals, given that public spending is always a finite resource, helps create an idea of the significance of public prioritization. All this generates a civic space that improves understanding of the limits of political action and strengthens the democratic sense of coexistence. In a recent study of such processes in Russian cities, the inhabitants pointed out that participatory budgeting offered a significant opportunity to improve coexistence in relation to matters of importance (Shulga and Vagin, 2018).

In Spain there have been two significant changes in the general morphology of the processes between the two dates identified above. First, there has been a shift in participation. Before 2011, only between 1 and 2% of the population used to participate: the smaller the municipality, the greater the participation (Ganuza and Francés, 2012). In contrast, after 2015 there are municipalities that greatly exceed this figure of 2% participation (Francés et al., 2018). This is due, in the main, to the use of digital tools, which have been incorporated on a massive scale in the design of participatory processes. Before, any neighbour in the municipality would have to attend an assembly and make a proposal and vote for it. Today, in many places, for example, in Madrid and San Cugat del Vallés, proposals and votes are often made via the Internet. This has boosted participation, while at the same time addressing the problem of scale in large cities. The second change is also linked to new technologies, since their incorporation has reduced the quality of deliberation in the participatory processes. If before the citizenship could debate in person, today this is more difficult. The direct consequence is that people are now unlikely to discuss their preferences in advance and, so, the experience becomes a competitive process of proposals, rather than their collective construction.

The weakening of the deliberative process is a potential problem of participatory budgeting, but it is not the only one, nor the most serious. For example, previous studies (Ganuza and Francés, 2012) show that the process depends heavily on the ideology of the party in government. This can undermine the participatory experience, because if, in the eyes of the citizens, a high degree of impartiality is not achieved, the process can fail to generate trust. Another potential problem is ensuring that the technical and administrative dimensions of the process converge effectively with what is its more obviously participatory dimension. Governments often show little concern for implementing new procedures that might facilitate the development of the participatory process, and this can ultimately undermine the quality of participation. Ultimately, the process depends on the administration's executive body being able to incorporate the citizens' proposals into the budget for the following year. This is what makes or breaks the participatory process. Failure to implement the citizens' proposals can quickly lead to the public vanishing from the process.

Be that as it may, participatory budgeting has succeeded in incorporating the need for citizen participation on the

political agenda. One of the clearest examples of the success and effectiveness of this experience can be found in the town of Cascais in Portugal. There more people take part in the participatory budgeting vote than in the municipal elections. Indeed, therein lies the greatest challenge of the process, consolidating it as a public management tool within the administrations. Failure to do so will make it difficult for the promises offered by the participatory rhetoric to reach fruition. To be successful, administrations will have to incorporate this instrument within their internal dynamics, but not just as one more simple experience, but as part of the public management exercise. Its success goes hand in hand with another kind of political institutionality, one that is more open and transparent, but it can only be developed if there is a firm commitment on the part of political technicians and representatives.

References

Baiocchi, G. and Ganuza, E. (2017): *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford University Press.

Baiocchi, G.; Heller, P. and Silva, M. K. (2011): *Bootstrapping Democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press.

Francés, F.; Carratalá, L. and Ganuza, E. (2018): "20 years of participatory budgeting in Spain", in Dias, N. (ed.), *Hope for Democracy* (in press).

Ganuza, E. and Francés, F. (2012): *El círculo virtuoso de la democracia*. Madrid: CIS.

Shulga, I. and Vagin, V. (2018): "Developing Participatory Budgeting in Russia", in Dias, N. (ed.), *Hope for Democracy* (in press).

Touchton, M. and Wampler, B. (2014): "Improving social well-being through new democratic institutions". *Comparative Political Studies,* 47(10), 1442-1469.

Santiago Lago-Peñas
Universidad de Vigo

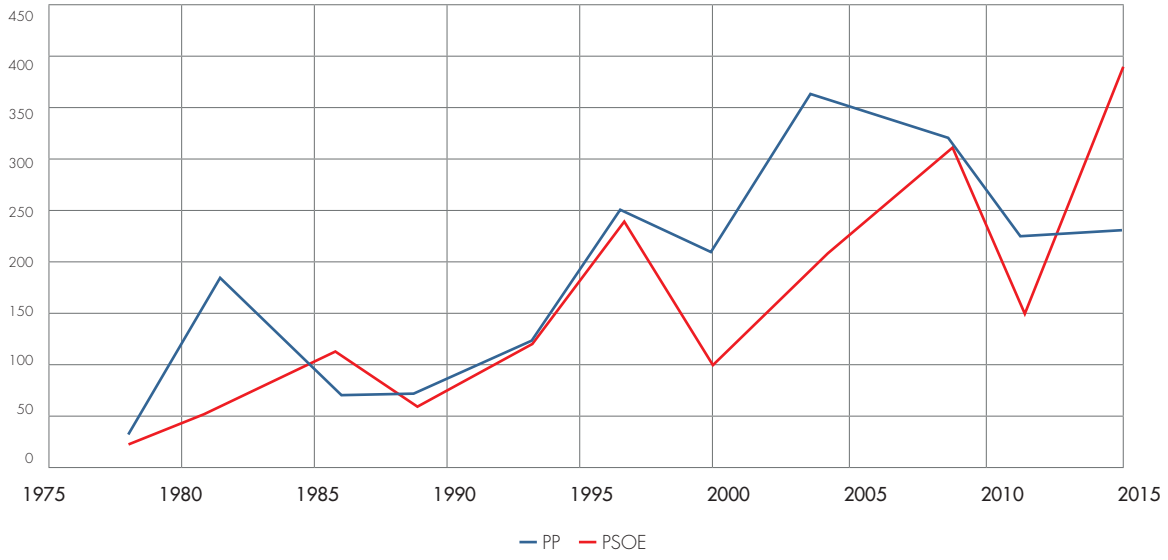
Taking Responsibility for the Budgetary Impact of Election Platforms

Public policy evaluation is a fundamental task for ensuring that political action and public management are conducted with a certain economic logic and budgetary coherence. Because, without evaluation, resources are prone to be squandered in a somewhat absurd fashion; without evaluation, we lose the ability to learn from past mistakes and successes, and from the experiences of other governments operating in the same tier in decentralized structures; in short, without evaluation, the public sector is left wide open to criticism regarding its lack of rigor and efficiency.

Unfortunately, the contrast between the unanimous consensus reached by academics with regard to evaluation and political practice in Spain is great. Political experiences characterised by their solvency and which seek to do more than simply apply basic legal controls are an exception (Albi and Onrubia, 2015). Much work has yet to be done as regards institutional design if we are to have organizations that can boast the requisite levels of technical capacity, resources and independence, and if we are to ensure that the output of processes of evaluation can permeate the work of the legislative and executive powers and, ultimately, feed the process of accountability.

While substantial changes in this area are not visible on the horizon, a recent experience does give cause for optimism, suggesting that Spaniards today can count on independent evaluation bodies, with considerable technical expertise and influence in the public sector. I refer to the Independent

Figure 1: Change in the total number of pages in the election platforms of the PP and the PSOE at successive general elections (1978–2015)



Source: Various authors (2017).

Table 1: Spanish opinions about election platforms

How important is the election platform in determining your vote?	42.4%: Very important 37.9%: Quite important
Do you usually read the election platforms in full or in part before going to the polls?	38.6%: Yes, I always read them 40.1%: Sometimes
Do you consider it important to incorporate into the general platform the cost of the electoral measures and the means for financing them in order to avoid unfulfilled promises?	63.4%: Very important 27.8%: Quite important
Would you like to see the creation of an entity that would quantify and evaluate the cost of the economic measures proposed by the different parties?	80.0%: Yes

Source: Fundación Transforma España (2015).

Note: Results of the survey conducted in April and May 2015 by Sigma Dos based on 1,000 interviews, with a margin of error of + 3.1% for a confidence level of 95.5%.

Authority for Fiscal Responsibility (AIReF), which, in a short period of time, has established itself as an essential reference for the analysis of budgetary stability in Spain, and developed a reputation for conducting high quality analyses, as attested by the evaluation of the institution undertaken by the OECD (Von Trapp et al., 2017).

It is within this general context that we need to consider the election platforms of the political parties – documents that can and should be seen as constituting the stage prior to what is strictly the next budgetary cycle. If the citizens inform themselves of the content of these platforms and this weighs ex-ante in their vote and ex-post in future elections, after verifying their compliance or otherwise with party pledges (Thomson, 2011), it is evident that budgetary coherence and stability begin to manifest themselves in the platforms of the parties that will later form government. Data for Spain, obtained from a survey conducted in 2015 by the Fundación Transforma España, show that both assumptions are to a large extent met (Table 1): namely, that 80% of respondents consider a party's election platform, as a whole, to be quite or very important in determining their vote, and that almost the same percentage claim to read them partially or in full.

It emerges that election platforms have tended to gain in length over time (Figure 1), without this having been offset by systematizations and quantifications that allow voters to undertake a comprehensive evaluation of all the platform's promises that are likely to have an impact on the budget. In the majority of cases, voters are not expert economists with the capacity and time to make the necessary calculations (Paldam and Nannestad, 2004), but nevertheless they would like to see these calculations. Returning to Table 1, more than 90% of respondents consider it important that the cost of a party's electoral promises and the means for financing them be incorporated in its platform.

Undoubtedly, the first step in ensuring the congruence of the electoral platforms needs to be taken by the parties themselves by providing clear and rigorous economic reports of their promises. But given the moral risk involved, we cannot stop here. What is required is a competent external and independent institution that can scrutinize these reports and the platforms as a whole. Here again, 80% of the respondents would like to see the appointment of such a body (Table 1).

Numerous details would have to be agreed upon.[1] The first of these would be whether such an evaluation would have to be mandatory or not. My opinion is that it should be voluntary. The parties willing to go through this filter and open to hearing the opinions of external experts on their proposals, so as to improve their budgetary coherence, would adhere to the initiative. Those unwilling to do so would have to explain their reasons and assume the impact to their reputation from not participating. The second would be the scope of such an evaluation. In this case, I favour pragmatism and the adoption of a gradual approach. The Dutch experience (Bos and Teulings, 2011), the most successful and ambitious to date, comprises an evaluation that examines the impact of the platform on national income and its distribution, on unemployment, on gender issues and on the environment.[2] But in the short term what would be assumable, and at the same time a notable advance, would be an estimation of the direct effect of all proposals on public expenditure and revenue, so that any risks for fiscal stability could be identified. In addition, it would be reasonable to concentrate the initiative in the first place at the state level and not include, at this juncture, election platforms at the sub-state level. Where there should be no doubt is that the evaluation should result in a concise, informative public document.

[1] The objective of the recent report published by the Fundación Transforma España (2017) is to offer answers to most of the questions that can be posed by citizens and political organizations.

[2] The entity responsible for the evaluation is the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), an autonomous body within the Ministry of Economy, but with independence to perform its tasks. Although the evaluation is voluntary, the loss of credibility from opting out means all parties accept it. An advantage in the Dutch case with respect to Spain is the predictability of the electoral calendar. The evaluation process is costly and technically complex, requiring highly qualified personnel with a high level of training. Many months before the elections (about nine), the parties prepare their electoral proposals and send them to the CPB, which has three months to complete its confidential evaluation. Each platform is evaluated by a team of researchers who work exclusively with that party and are subject to a strict ethical code of confidentiality.

During the evaluation process, the platforms undergo changes and the parties adjust them in the light of feedback from the CPB. Finally, a few months before the elections, the platforms and the CPB evaluations are published. For further details, see chapter four of Fundación Transforma España (2017).

References

Albi, E. and Onrubia, J. (2015): *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentals*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.

Bos, F. and Teulings, C. (2011): "Evaluating election platforms: A task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice". MPRA Working Paper 31536. https://ideas.repec.org/p/pra/mprapa/31536.html.

Fundación Transforma España (2017): *Coherencia económica de los programas electorales*. Fundación Transforma España, Madrid.

Fundación Transforma España (2015): *Estudio de opinión pública sobre los programas electorales*. Sigma dos. http://ftransformaespana.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-DECALOGO.pdf

Paldam, M. and Nannestad, P. (2000): "What do voters know about the economy? A study of Danish data, 1990–1993". Electoral Studies, 19, 363-391.

Thomson, R. (2011): "Citizens' evaluations of the fulfillment of election pledges: Evidence from Ireland". The Journal of Politics, 73(1), 187-201.

Von Trapp, L.; Nicol, S.; Fontaine, P.; Lago-Peñas, S. and Suyker, W. (2017): *Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Baños Rovira, Jordi

Jordi Baños Rovira graduated in Economics from the University of Barcelona and holds a Master's Degree in Public Finance and a Postgraduate Certificate in Local Finance from this same university. He has also completed postgraduate studies in Accounting and Public Auditing at the University of Zaragoza, a Master's Degree in Public Management at the Public Administration School of Catalonia (EAPC) and has taken executive education courses in Public Financial Management at Georgia State University and Harvard University. He is currently Director of the Economic Evaluation of Public Policies at the Generalitat of Catalonia, Associate Professor at the University of Barcelona, teacher at the EAPC and consultant of the International Monetary Fund and the World Bank. Prior to this, he was Director of Strategic Planning and Budget Analysis at the Barcelona City Council. He is a specialist in government financial management, with a particular concern for public budgeting, budgetary reform and techniques, budget analysis and the economic evaluation of public policies. He has published articles in the *Government Finance Review*, the *European Public Mosaic*, the *Revista Econòmica de Catalunya*, and in *Nota de Economía* and *Papers d'Economía* of the Department of Economy of the Generalitat of Catalonia.

Cangiano, Marco

Marco Cangiano is a former assistant director of the International Monetary Fund (IMF) and is currently an independent consultant affiliated with the London-based Overseas Development Institute (ODI) and the United Nations Capital Development Fund. Between 1991 and 2016 he has held a number of positions at the IMF. Among these, between 2008 and 2015 he was head of the divisions responsible for public financial management in the Fiscal Affairs Department; prior to that he headed the Budget Strategy Division of the IMF Office of Budget and Planning. Over the years, he has presented and lectured on a range of fiscal topics in Washington and abroad, including at the OECD Senior Budget Officers' meetings, the Harvard Kennedy School of Government, and the NYU's Wagner Graduate School for Public Service. He is a graduate of La Sapienza University in Rome (Italy) and holds an Msc in economics from the University of York (UK). He published on energy economics, pension reforms, fiscal transparency, and tax policy; and co-edited "Public Financial Management and Its Emerging Architecture", published by the IMF in April 2013.

Ganuza, Ernesto

Ernesto Ganuza holds a PhD in Sociology from the Complutense University of Madrid. He has been Visiting Professor at Brown University, New York University and the CNRS in France. He is currently working as a researcher in the DEMOCRETS group at the Institute of Advanced Social Studies run by CSIC. His work examines the relationships between citizenship and democracy. He has participated in international research projects on the implementation of democratic innovations, and has acted as an advisor to various administrations on their development of actions in this policy area. Together with Gianpaolo Baiocchi, he has recently written "Popular Democracy: the Paradox of Participation", published by Stanford University Press.

Authors

Lago-Peñas, Santiago

Santiago Lago-Peñas is Professor of Applied Economics and Director of GEN at the University of Vigo. He conducts research in the field of fiscal federalism, the local public economy and studies relationships between economics and politics and family businesses. His work has been widely published, most notably in the *European Journal of Political Economy, Public Choice, Economic Modelling, Economics and Politics, Papers in Regional Science, Publius: the Journal of Federalism, Economics of Governance, Public Finance Review, Contemporary Economic Policy, Applied Economics,* and *Environment and Planning C: Government and Policy*. He is the executive editor of *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* and associate editor of *e-pública*. He is also co-director of the Network of Researchers in Regional Financing and Financial Decentralization in Spain (RIFDE), director of the Galician Economic Forum, director of the University of Vigo's Chair in Family Businesses, researcher at the Barcelona Institute of Economics and a frequent collaborator with FUNCAS. He has been a consultant for the OECD, the Forum of Federations, the European Commission (H2020) and other institutions.

Miller, Mark

Mark Miller is a Senior Research Fellow at the Overseas Development Institute (ODI). Mark's research focuses on how the international community engages on questions of public finance to promote development and how it could play that role more effectively in future. Before joining ODI, Mark worked for the World Bank Group in East Asia, providing advice to governments and parliamentarians in the region (Lao PDR, Malaysia, Myanmar and Thailand) on public finance issues. Previously, Mark spent three years in the Budget Department of the Malawian government working as a senior economist in the budget department and latterly as a DFiD-financed technical adviser.

Montolio, Daniel

Daniel Montolio is currently Associate Professor in Economics at the University of Barcelona (Spain) and holds an MSc (with distinction) and a PhD in Economics both from the University of York (UK). He is also researcher and board member at the Barcelona Institute of Economics (Spain) and member of the Barcelona CityLab from the UN-HABITAT program on SaferCities. He was a visiting researcher at the University of Rosario in 2013 (Colombia) and at the InterAmerican Development Bank in 2015 (USA). His research focuses on economics of crime and also on public, regional and urban economics. He has published various articles in international journals such as *Regional Science and Urban Economics, Journal of Economic Geography, Journal of Law and Economics, Journal of Macroeconomics, Journal of Economic Psychology, Fiscal Studies, International Review of Law and Economics, Urban Studies, Papers in Regional Science, Empirical Economics, Applied Economics* and *Applied Economics Letters,* among others.

IEB Report

Los retos de la presupuestación pública tras la gran crisis fiscal: líneas de mejora y reformas por afrontar

El Institut d'Economia de Barcelona (IEB) es un centro de investigación en Economía que tiene como objetivos fomentar y divulgar la investigación en economía, así como contribuir al debate y a la toma de las decisiones de política económica.

La investigación de sus miembros se centra principalmente en las áreas del federalismo fiscal y la economía pública; la economía urbana; la economía de las infraestructuras y el transporte; el análisis de sistemas impositivos; el capital humano; la sostenibilidad energética; y la innovación.

Creado en 2001 en el seno de la Universitat de Barcelona y reconocido por la Generalitat de Cataluña, el IEB recibió un importante impulso en 2008 con la constitución de la Fundación IEB (en la que colaboran Abertis, Applus, Gas Natural Fenosa, La Caixa, Ayuntamiento de Barcelona, Universitat de Barcelona, Diputación de Barcelona y Aguas de Barcelona). También acoge la Cátedra de Federalismo Fiscal de la UB y la Cátedra de Sostenibilidad Energética de la UB.

Además de realizar actividades relacionadas con la investigación académica, el IEB pretende dar a conocer y difundir la investigación realizada mediante la organización de simposios y jornadas, así como de diversas publicaciones entre las que cabe destacar cada año el Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas. El IEB Report que el lector tiene en sus manos, forma parte de dicho informe, si bien con una periodicidad mayor y un contenido más ágil para poder adaptarse mejor a la cambiante actualidad.

Las opiniones expresadas en el Report no reflejan las opiniones del IEB.

Más información *www.ieb.ub.edu*

Jordi Baños Rovira
Generalitat de Catalunya
Universitat de Barcelona

Daniel Montolio
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

Los retos de la presupuestación pública tras la gran crisis fiscal: líneas de mejora y reformas por afrontar

De acuerdo con los datos económicos y fiscales más recientes (FMI y CE, 2018), las economías desarrolladas se caracterizan por un elevado endeudamiento, superior al 100% del PIB en su conjunto; de hecho, en más de un tercio de estos países, esta deuda supera el 85% del PIB (2017), y esto es el triple de países que en el año 2000. Además, a pesar de la actual recuperación económica y una importante corrección de los déficits presupuestarios estructurales, a medio plazo se prevé una lenta reducción (5 puntos porcentuales hasta 2023, según el FMI (2018)), por lo que su sostenibilidad corre un riesgo importante. Por otro lado, en este escenario de restricción, las economías desarrolladas deben empezar a afrontar las consecuencias derivadas del envejecimiento poblacional (pensiones, servicios sociosanitarios, entre otros) y los cambios sociales que reclaman más transparencia en la actuación pública de los que gestionan los recursos de los ciudadanos.

Abordar esta compleja situación requiere, entre otros aspectos, sólidos modelos institucionales y de gestión presupuestaria que permitan la solvencia de las finanzas y una toma de decisiones racional, con priorización y maximización del impacto social de los recursos. Este IEB Report insiste en la necesidad de afrontar reformas presupuestarias para dar respuesta a los retos que tenemos por delante. Desde la utilización de tecnología de la información y una sólida gestión de riesgos en el ámbito presupuestario (aportación de M. Cangiano y M. Miller) hasta la necesidad de acercar la toma de decisiones a la ciudadanía mediante presupuestos participativos (aportación de E. Ganuza), pasando por la introducción de la lógica económica y la coherencia presupuestaria de las propuestas de los partidos políticos en la carrera por alcanzar la gestión de la res publica (aportación de S. Lago).

Priorización práctica de los recursos por resultados con unas finanzas sostenibles

Para afrontar el reto de la sostenibilidad de las finanzas públicas, uno de los instrumentos que suelen emplear las administraciones públicas de nuestro país es la presupuestación por resultados, definida como los mecanismos y procesos diseñados para fortalecer la vinculación entre las decisiones de asignación de recursos y el uso sistemático de información de resultados (Robinson, 2007). La revisión de diferentes experiencias de aplicación (Moynihan y Beazley, 2016) ha permitido identificar aquellos aspectos más críticos para desarrollar una nueva generación de presupuestación por resultados, más realista, sencilla, concreta y acotada; en consecuencia, un proceso más efectivo para poner en valor la información de los resultados para la toma de decisiones presupuestarias. Entre estos aspectos, se encuentran el desarrollo de una arquitectura de programas e indicadores relevante y sencilla; la adaptación al contexto correspondiente; el desarrollo de habilidades de análisis presupuestario, costes y evaluación; la sistematización de procesos de análisis y evaluación, y la adopción de estrategias de implementación adaptativas y flexibles a lo largo del tiempo que permitan construir un aprendizaje y un cambio cultural en la organización.

Evidentemente, esta «nueva generación» de presupuestación orientada a resultados debe coordinarse y cabe re-

forzar la aplicación de los principales instrumentos para el logro del objetivo de la disciplina fiscal y la estabilidad presupuestaria: los escenarios o marcos presupuestarios a medio plazo, junto con la adopción de unas reglas fiscales y una normativa de responsabilidad fiscal adecuadas. Este es, actualmente, nuestro marco de referencia de la administración y, por ende, cualquier esfuerzo dirigido a su mejora solo puede revertir positivamente en la ciudadanía.

La priorización de los recursos se puede llevar a cabo, tal y como proponen Cangiano y Miller en este IEB report, a través de un sistema de información de administración financiera o, lo que es lo mismo, un sistema de información económica que siga los acontecimientos financieros y resuma la información financiera de la administración. Este sistema permitirá resolver uno de los principales problemas de las finanzas públicas: la falta de visión unitaria de las prioridades y los objetivos de los gobiernos dentro de una arquitectura global de las finanzas públicas.

Por otra parte, la priorización de los recursos públicos también puede llevarse a cabo empoderando a la ciudadanía, tal y como explica Ganuza en su aportación. La capacidad que un proceso participativo ofrece al ciudadano anónimo para aumentar su capacidad política y de influencia en las instituciones públicas puede contribuir a mejorar la confianza en las principales instituciones políticas, una confianza en claro declive en los últimos tiempos.

Unas cuentas claras, comprensibles y democráticas

En cuanto a los presupuestos públicos, se trata de uno de los principales instrumentos y herramientas de información de la política gubernamental: informan de la composición, el origen y la aplicación (prevista y realizada) de los recursos públicos y son, por tanto, una de las principales herramientas de democracia y rendimiento de cuentas para con la ciudadanía. En este sentido, el cumplimiento de las metas de eficiencia asignativa y operativa en la gestión del gasto público supone contar con información adecuada para una selección racional de la financiación de iniciativas públicas, dentro de las diferentes opciones disponibles y de acuerdo con la disponibilidad real de recursos. En el marco de la presupuestación por resultados y, en gran medida, los escenarios presupuestarios a medio plazo, la existencia de sólidos procesos de escrutinio del gasto público deviene una herramienta fundamental de obtención de datos para la toma de decisiones.

Como apuntan Cangiano y Miller en su aportación, contar con sistemas de información económico-financiera robustos y adecuados, así como con una buena gestión de los riesgos fiscales, es clave para facilitar información con vistas a una toma de decisiones racional sobre los recursos presupuestarios. A su vez, también puede facilitar una mayor transparencia presupuestaria: poner a disposición de la ciudadanía la información presupuestaria relevante (y los recursos asociados) en los formatos, modelos y canales que satisfagan a los diversos agentes; una información explicativa, comprensible, íntegra, tratable y reutilizable, y que comprenda todas las fases o etapas del ciclo presupuestario, con hincapié en la liquidación de las cuentas. Además, tal como propone Lago en su aportación, es preciso ampliar la generación de esta información rigurosa y adecuada para la toma de decisiones en la fase política de los presupuestos, es decir, en los programas electorales de los partidos políticos. Estos documentos pueden y deben verse como la etapa previa del ciclo presupuestario en sentido estricto y también deben centrar la atención en el proce so de escrutinio del gasto público.

Referencias bibliográficas

Comisión Europea (2018): "European Economic Forecast Spring 2018". Institutional Paper 077, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea, Luxemburgo.

Fondo Monetario Internacional (2018): *Fiscal Monitor April 2018: Capitalizing on Good Times*. World Economic and Financial Surveys, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Moynihan D. y Beazley, I. (2016): *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington, D.C.

Robinson, M. (ed.) (2007): *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Marco Cangiano
Overseas Development Institute (ODI)

Mark Miller
Overseas Development Institute (ODI)

Avances incipientes en la gestión de las finanzas públicas: el papel de la tecnología y la gestión de los riesgos fiscales

La definición de la gestión de las finanzas públicas ha evolucionado en las últimas décadas. La gestión de los recursos públicos ha pasado del presupuesto del gobierno central —con un acotamiento estricto— al del sector público más amplio (véase, por ejemplo, Cangiano *et al.*, 2013)[1]. El ciclo presupuestario anual, si bien sigue siendo la pieza clave de todo sistema de gestión de las finanzas públicas, es ahora cada vez más limitado, por la necesidad de ampliar el alcance de gestión del medio plazo al largo plazo. Dicho esto, la gestión de las finanzas públicas sigue siendo un «medio para alcanzar un fin»: su cometido es arrojar luz al equilibrio de los objetivos políticos, en términos de costes y beneficios relativos. Al respecto, los gobiernos siguen aprendiendo e innovando, a la vista de los cambiantes desafíos políticos. La crisis financiera mundial trajo consigo un doloroso recordatorio: los resultados fiscales no dependen solo de las instituciones presupuestarias.

Este documento destaca dos avances incipientes con implicaciones directas en la contribución de los gobiernos a los resultados fiscales deseados, si bien su presencia en el sistema de gestión de las finanzas públicas moderno está dando todavía sus primeros pasos. Nos referimos a la tecnología y a la gestión de los riesgos fiscales.

El papel de la tecnología

La llamada «revolución digital» ya está en marcha, pero a diferencia de lo acaecido en otras disciplinas, en política económica todavía debe conciliarse con las herramientas habituales[2] y, a nuestro parecer, debe devenir parte integral de la gestión de las finanzas públicas[3]. Alimentada por los avances informáticos, la agenda hasta ahora se caracterizaba por iniciativas aisladas, si no fragmentadas, que se construían en torno a las innovaciones informáticas del procesamiento de los pagos, y se movía por la preocupación de que las finanzas fueran inclusivas[4]. Es justo decir, pues, que hasta ahora la agenda tecnológica ha quedado

* Agradecen las útiles aportaciones de Seird Hadley. Los derechos de autor aplicables son los habituales.

[1] La gestión de las finanzas públicas consiste en un conjunto de procesos y procedimientos que relacionan el gasto de recursos con el cumplimiento de los objetivos previstos (Schick, 2013).

[2] El debate sobre la digitalización y sus implicaciones para la política monetaria parece más avanzado que el de cómo puede afectar a la política fiscal y, por tanto, a la gestión de las finanzas públicas. Véase, por ejemplo, el último número de la revista Finanzas y Desarrollo del FMI: «El dinero se transforma: el futuro del dinero en una economía digital», junio de 2018.

[3] Aunque menudo se usan indistintamente, en inglés, *digitization* y *digitalization* se refieren a dos conceptos diferentes: el primero tiene que ver con el almacenamiento de información con un formato digital; el segundo, con la integración de la tecnología digital en sistemas más amplios, como la gestión de las finanzas públicas. Para una introducción sobre el tema, véase Gupta *et al.* (2017).

[4] Un reciente estudio de Better Than Cash Alliance (2016), que revisaba la experiencia de 25 países en que la digitalización había tenido repercusiones claras, concluía lo siguiente: «los datos sobre pagos digitales han estado muy fragmentados. La falta de un marco analítico amplio y cohesionado ha impedido que los gobiernos y las empresas se hagan eco de la experiencia de otros mercados y actores para implementar los pagos digitales de forma más efectiva». El mismo informe puntualizaba que «hasta ahora no ha habido un marco personalizable y coherente para gobiernos y empresas sobre cómo materializar esas ganancias».

relegada en cierto modo a la periferia de la gestión de las finanzas públicas y sus componentes más tecnológicos, tales como los sistemas de información de administración financiera (*financial management information systems*, FMIS). Veamos algunas observaciones que pueden aclarar este punto y salvar ciertas distancias.

La definición de «digitalización de pagos» —básicamente, acceso digital a los servicios financieros formales y a su uso— es bastante parecida a la del sistema de información de administración financiera: «sistema de información que analiza los acontecimientos financieros y resume la información financiera»[5]. Mientras que la digitalización es un concepto relativamente nuevo y su presencia en el ámbito público sigue siendo, en cierto modo, escasa, los sistemas de información de administración financiera ya llevan tiempo entre nosotros, al menos conceptualmente. Sin embargo, los crecientes ejemplos de que contribuyen al fortalecimiento de los sistemas de gestión de las finanzas públicas aportan datos «heterogéneos». Su éxito se explica muy bien por la presencia de ciertos componentes básicos de un sistema de gestión de las finanzas públicas moderno, tales como un plan general contable unificado, integrado con la nomenclatura presupuestaria; una gestión unificada integral de flujos de tesorería (cuenta única de tesorería); mecanismos de control de los compromisos adquiridos[6]. Justificar su éxito requiere asimismo identificar las necesidades de los gobiernos, desarrollar soluciones personalizadas y fortalecer la capacidad institucional. Ahora bien, los sistemas de información de administración financiera a menudo se han quedado cortos porque, cada vez más, se consideran la «solución milagrosa» para todos los problemas del gobierno. Esto nos lleva a lo que consideramos el paralelismo más pertinente con la digitalización: la ausencia de visión unitaria de las prioridades y los objetivos de los gobiernos con una estructura global de la gestión de las finanzas públicas.

Dicho esto, la revolución digital está en marcha. Cangiano *et al.* (2017) revisan una serie de estudios de caso —México, Estonia, la India y Ghana— y presentan distintos enfoques para desarrollar una gestión de las finanzas públicas funcional que pueda responder a los objetivos políticos pertinentes.

- Mediante la consolidación de los servicios de pago, **México** pretendía racionalizar los pagos e incrementar la eficiencia. Este caso ilustra claramente las ventajas de combinar la modernización de la gestión de las finanzas públicas con la digitalización de los pagos a la administración para impulsar la inclusión financiera.

- En **Estonia**, la digitalización ha ido más allá de los pagos; alcanza prácticamente a todo lo relacionado con las funciones gubernamentales y el compromiso con los ciudadanos. El objetivo, de nuevo, era gobernar de forma efectiva e inclusiva a un menor coste.

- La inclusión financiera también ha tenido un peso fundamental en la transición digital de la **India**, pero igual de importante ha sido mejorar la eficiencia de sus considerables subvenciones y programas de transferencia, así como crear registros auditables. El programa de identificación personal Aadhaar, en combinación con los pagos digitales, ha reducido sustancialmente las pérdidas en los pagos. En el estado de Andhra Pradesh, el uso agregado de los pagos y de los productos de racionamiento subsidiados puede seguirse a tiempo real por ciudad, banco, tienda y persona.

- El programa de digitalización de **Ghana**, si bien mucho más limitado en su alcance, tenía en un primer momento el objetivo de reducir las pérdidas en la gestión de las nóminas públicas, mediante pagos canalizados por cuentas con identificación biométrica. Basándose en la inclusión financiera, la próxima etapa pretende centrarse en ampliar los procesos de cumplimiento de obligaciones tributarias para incluir todos los salarios y ganancias formales.

Estos casos demuestran la importancia de un alto nivel de liderazgo, un enfoque amplio e integrado y una apreciación explícita de los riesgos existentes, que nos planteamos a continuación.

La gestión de los riesgos fiscales

La gestión de los riesgos fiscales —identificación y publicación, análisis y cuantificación, y correcta gestión— aún

[5] Diamond y Khemani (2005) definen el sistema de información de administración financiera de la siguiente manera: «Informatización de los procesos de gestión del gasto público; entre otros, formulación del presupuesto, ejecución de presupuesto y contabilidad con ayuda de un sistema para la gestión financiera completamente integrado de los ministerios competentes y otros organismos que efectúan los gastos. Además, todo el sistema debería garantizar la integración y la comunicación con otros sistemas informáticos pertinentes».

[6] De los 55 proyectos que se han completado en 2010, el grupo de evaluación independiente del Banco Mundial concluía que prácticamente el 64% de ellos se podían considerar «moderadamente satisfactorios».

está en sus inicios. En realidad, los riesgos fiscales son los factores que crean desajustes entre la previsión del gobierno y la realidad de las finanzas públicas. Dicho de otro modo, son factores que pueden afectar a los resultados del gobierno en cuanto al logro de los objetivos declarados, desde la estabilidad macroeconómica hasta la prestación de servicios. El vínculo con la gestión de las finanzas públicas, pues, es obvio. Allen Schick, junto con su coautora Hana Polackova Brixi, fueron pioneros cuando publicaron su contribución seminal en 2002, pero aquellas primeras contribuciones, igual que las de muchos otros, pasaron en cierto modo sin pena ni gloria.

La poca calidad de datos pasados y actuales y las novedades fiscales previstas —en otras palabras, la falta de transparencia fiscal— siguen siendo unos de los factores de riesgo más críticos para las finanzas públicas. En la reciente crisis financiera, aunque en muchos casos la crisis se originara fuera del perímetro fiscal, los sistemas de gestión de las finanzas públicas no lograron alertar a los gobiernos de su verdadera situación fiscal subyacente, al tiempo que afectaron negativamente a la relación de responsabilidad/responsabilización del núcleo de confianza entre gobiernos y ciudadanía. Una publicación del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 2012 defendía un código de transparencia fiscal reformado en que la gestión del riesgo era el punto más destacado y novedoso[7]. Las recientes evaluaciones de la transparencia fiscal basadas en el Código de Transparencia Fiscal de 2014 revisado demuestran que, incluso en economías avanzadas, el completo desarrollo de la gestión de riesgos fiscales sigue siendo una asignatura pendiente[8].

El completo debate sobre la gestión de riesgos fiscales se escapa del alcance de este documento[9], pero hay tres puntos que parecen merecer una especial atención. En primer lugar, la mera existencia de riesgos fiscales no debería ser excusa para que los gobiernos eviten el riesgo. Asumir riesgos que el sector privado no se atreve a afrontar está en la propia naturaleza del gobierno. El argumento es bien conocido y se remonta al teorema de Arrow y Lind (1970). En segundo lugar, todo debate sobre los riesgos fiscales sitúa en su epicentro la calidad de los datos; es la esencia misma de un sistema de gestión de las finanzas públicas moderno. En tercer lugar, un sistema de gestión de las financias públicas disfuncional, más allá de la pobre calidad de la información, es *per se* un elemento de riesgo. La gestión de las finanzas públicas evoluciona, pero también evolucionan los riesgos que deberá contribuir a identificar y gestionar.

Referencias bibliográficas

Arrow, K. J. y Lind, R. C. (1970) "Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions". *American Economic Review*, 60, 364-78.

Better Than Cash Alliance (BTCA) (2016): "Responsible Digital Payments Guidelines". 20 de julio. https://www.betterthancash.org/tools-research/case-studies/responsible-digital-payments-guidelines.

Bova, E.; Ruiz-Arranz, M.; Toscani, F. y Ture, H. E. (2016): "The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: a New Dataset". IMF Working Paper 16/14, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf.

Cangiano, M.; Gelb, A. y Goodwin-Groen, R. (2017): "Integration of Government Digitalization and Public Financial Management—Initial Evidence", en: Digital Revolutions in Public Financial Management. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

[7] Ese artículo demostraba que en los 10 países que experimentaban los incrementos más inesperados en la deuda bruta general del gobierno, como porcentaje del PIB entre 2007 y 2010, los principales factores que incidieron fueron los siguientes: información incompleta sobre las finanzas públicas subyacentes del gobierno; estimación inadecuada de la probabilidad y la escala de las perturbaciones a las finanzas públicas del gobierno; medidas de política discrecional introducidas a partir de la crisis.

[8] El código comprende una serie de principios construidos en torno a cuatro pilares: a) Declaración de datos fiscales; b) Pronósticos y presupuestos fiscales; c) Análisis y gestión del riesgo fiscal; y d) Gestión de los ingresos provenientes de los recursos. Para cada principio de transparencia, el código diferencia entre prácticas básicas, buenas y avanzadas para que los países tengan objetivos claros para lograr el completo cumplimiento del código y asegurar su aplicabilidad en todos los países miembros del FMI. El código, así como los informes de evaluación fiscal, se pueden consultar en la siguiente dirección: http://www.imf.org/external/np/fad/trans.

[9] Para una reflexión actualizada, véase Fondo Monetario Internacional, 2016. Entre las fuentes de riesgo financiero, el documento identifica las perturbaciones macroeconómicas, los temas legales, los gobiernos subnacionales, las empresas de propiedad estatal, las empresas no financieras privadas, los desastres naturales, las colaboraciones público-privadas. Sobre las responsabilidades contingentes en general, véase Bova et al., 2016.

Cangiano, M.; Curristine, T. y Lazare, M. (eds.) (2013): *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Diamond, J. y Khemani, P. (2015): "Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries". IMF Working Paper WP/05/196, octubre, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Fondo Monetario Internacional (2016): *Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices*. IMF Policy Paper, mayo https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf.

Fondo Monetario Internacional (2014): *Fiscal Transparency Code*. http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf.

Fondo Monetario Internacional (2012): "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk". IMF Policy Paper, agosto, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf.

Gupta, S.; Keen, M.; Shah, A. y Verdier, G. (2017): *Digital Revolutions in Public Financial Management*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Schick, A. (2013): "Reflections on Two decades of Public Financial Management Reforms", en: Cangiano, M.; Curristine, T. and Lazare, M. (eds.) (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Schick, A. y Polackova Brixi, H. (2002): *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. Banco Mundial, Washington, D.C. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15233.

Ernesto Ganuza
Instituto de Estudios Sociales Avanzados
CSIC

La democracia ha llegado a la gestión pública: los presupuestos participativos

El declive de la confianza que tiene la ciudadanía sobre las principales instituciones políticas no ha pasado nunca de forma desapercibida. No es extraño, porque la confianza es una de esas cosas intangibles que permiten que el sistema político funcione. Al igual que la confianza en la economía es capital, su ausencia en la política puede ser igualmente desestabilizadora. Puede incentivar gobiernos autoritarios, puede aislar la administración pública de la gente, puede motivar unas políticas públicas injustas, etc. Desde hace muchos años los grandes organismos internacionales (por ejemplo, la OCDE) han alertado de las consecuencias perversas que podría tener el declive de la confianza hacia la política en los países más desarrollados. Recuperarla es un objetivo primordial para estos organismos.

Las medidas que los gobiernos y las administraciones han impulsado para revitalizar esa confianza son innumerables. Muchas de ellas se orientan a mejorar la gestión pública, que sea más transparente, que esté más controlada, etc. Otras apuntan hacia los partidos para que sean menos opacos. Mientras otras, con algo menos de glamour, incentivan la participación de la ciudadanía en la gestión pública. El presupuesto participativo es el gran paradigma mundial de este tipo de reformas.

En términos generales es un proceso en el que la ciudadanía decide directamente una parte del presupuesto público. El modo y la forma en que la gente participa varía mucho de un territorio a otro, pero el ciclo general es muy similar. La Administración informa del presupuesto participativo y convoca a la ciudadanía para debatir propuestas de inversión pública. Todas ellas serán examinadas por los técnicos con el fin de que la ciudadanía vote finalmente unas propuestas concretas, que la Administración correspondiente implementará dentro de los márgenes de la legalidad vigente.

Nacido en el año 1989, en un rincón del Sur global (la ciudad de Porto Alegre en Brasil), hoy el presupuesto participativo es un instrumento utilizado en ciudades de los cinco continentes, en contextos pobres y ricos, en países democráticos y autoritarios (China), en ciudades pequeñas y grandes como Paris, New York o Madrid. Desde hace un año el estado portugués implementa incluso una experiencia a nivel estatal.

¿De qué modo puede la participación ayudar a revitalizar la política? Si la participación ha conseguido multiplicarse exponencialmente en el mundo, hasta el punto de llegar a ser una herramienta estratégica en las actuaciones del Banco Mundial, que se gastó cerca de 85 mil millones de dólares en asistencia participativa durante los últimos 15 años (Baiocchi y Ganuza, 2017), es porque el desarrollo de los presupuestos participativos consiguió hacer converger la eficiencia económica y administrativa con una participación masiva de la ciudadanía. Los indicadores de calidad de vida de la ciudad de Porto Alegre aumentaron de forma notable en los años noventa del siglo pasado, al tiempo que mejoraba integralmente la gestión administrativa en esos años cuando implementaron el presupuesto participativo. La participación dejó de estar reñida con la eficiencia, como han puesto de relieve diferentes estudios sobre las experiencias brasileñas en los que se destaca el efecto positivo que tiene la participación sobre el bienestar de la ciudadanía (Touchton y Wampler, 2014) o sobre el incremento del asociacionismo (Baiocchi et al., 2011). Esto ayudó a que la experiencia brasileña trasvasara el contexto cultural y político del país para convertirse en una

herramienta desarrollada por partidos políticos progresistas y conservadores en todo el mundo.

El presupuesto participativo llegó a España en el año 2001 a través de municipios catalanes (Rubí) y andaluces (Córdoba) principalmente. Hasta el año 2011 las experiencias se expandieron por todo el territorio. La crisis económica y las elecciones municipales de ese año supusieron un retroceso significativo de las mismas. Con las elecciones municipales del año 2015 se dio otro giro político a los gobiernos municipales y la recuperación económica impulsó de nuevo las experiencias. No hay datos exactos sobre su número, pero posiblemente en el año 2018 haya más experiencias de las que había antes del 2011 (Francés et al., 2018). Y Cataluña es seguramente la región donde más presupuestos participativos existen dentro de España.

La mayoría de las experiencias en España, antes y después del año 2011, organizan un proceso mediante el cual la ciudadanía puede decidir entre el 1% y el 2% del presupuesto público. Algunos municipios, sobre todo de menores dimensiones, pueden alcanzar una parte mayor del presupuesto. Gran parte de ese dinero se orienta a decidir pequeñas inversiones de infraestructuras. Su impacto sobre las políticas públicas en España no es por eso elevado, sin embargo ofrecen un atractivo singular, pues permiten que la ciudadanía pueda participar directamente en la elaboración de una parte de las políticas públicas, lo cual genera beneficios políticos considerables. Empezando por la confianza política, pero también habría que hablar de la eficiencia en las inversiones. Después de tantos años viendo como muchos municipios hacían gastos poco justificados, el presupuesto participativo es una garantía de transparencia y publicidad en la gestión pública, como señalan estudios sobre las experiencias españolas (Ganuza y Francés, 2012).

Pero tampoco se puede olvidar lo que significan respecto a la agencia de la ciudadanía, es decir, la capacidad que un proceso participativo como este ofrece a un ciudadano anónimo para incrementar su capacidad política y de influencia en el municipio. Eso habitualmente se traduce en más control de los representantes, más cuidado en lo que pasa en la ciudad. Para poder tomar una decisión en los presupuestos participativos cualquier participante está obligado a confrontar sus preferencias con las de sus vecinos, lo cual ayuda a visualizar la pluralidad de las ciudades. El hecho de que además haya que priorizar, dado que el gasto público es siempre un recurso finito, ayuda también a hacerse una idea del significado de la priorización pública. Todo ello genera un espacio cívico que mejora la comprensión de los límites de la acción política, así como refuerza el sentido democrático de la convivencia. En un estudio reciente sobre las experiencias realizadas en ciudades rusas, sus habitantes señalaban que el presupuesto participativo ofrecía una oportunidad significativa para mejorar la convivencia en los asuntos importantes (Shulga y Vagin, 2018).

En España podemos dar cuenta de dos importantes cambios en la morfología general de las experiencias entre las dos etapas que señalábamos. Primero, la participación. Antes del año 2011 solía participar entre el 1% y el 2% de la población. Más cuanto más pequeño era el municipio (Ganuza y Francés, 2012). En cambio después del 2015 hay municipios que rebasan con creces el 2% de participación (Francés et al., 2018). Esto se debe básicamente a las herramientas digitales, que se han incorporado masivamente en el diseño de las experiencias participativas. Antes, cualquier vecino podía acudir a una asamblea a proponer y después votar una propuesta. En cambio, ahora las propuestas y las votaciones se hacen a menudo mediante internet en muchos lugares, como en Madrid o San Cugat del Vallés. Esto ha permitido que aumente la participación, a la vez que soluciona un problema de escala en las ciudades grandes. El segundo cambio también está vinculado a las nuevas tecnologías, pues su incorporación ha disminuido la calidad deliberativa en los procesos participativos. Si antes la ciudadanía podía debatir presencialmente, hoy es más difícil. La consecuencia directa es que es más probable que la gente no discuta previamente sus preferencias y, por tanto, la experiencia se convierta en un proceso competitivo de propuestas, antes que la construcción colectiva de las mismas.

La menor deliberación en las experiencias es un potencial problema de las experiencias, pero no es el único, ni el más grave. Por ejemplo, sabemos por estudios anteriores (Ganuza y Francés, 2012) que el presupuesto participativo depende mucho del color del partido en el gobierno. Esto puede deteriorar el objeto de la experiencia participativa, pues si no alcanza un alto grado de imparcialidad a los ojos de la ciudadanía, la experiencia puede dejar de generar confianza. Otro potencial problema es la articulación entre la dimensión técnica y administrativa con la dimensión propiamente participativa de la experiencia. A menudo, las administraciones no se preocupan mucho de generar procedimientos nuevos que faciliten el desarrollo de la experiencia participativa, lo cual puede deteriorar la

participación. Por último, la experiencia depende básicamente de que el Ejecutivo de una Administración sea capaz de incorporar las propuestas ciudadanas en el presupuesto del año siguiente. Esa es la línea de flotación de la experiencia participativa. La no ejecución de las propuestas ciudadanas puede hacer que desaparezca el público.

Sea como fuere, el presupuesto participativo ha conseguido incorporar en la agenda política la necesidad de la participación ciudadana. Uno de los ejemplos más claros del éxito y la eficacia de esta experiencia la encontramos en la ciudad de Cascais en Portugal. Allí participa más gente en las votaciones del presupuesto participativo que en las elecciones municipales. Ese es el gran reto de las experiencias, consolidarse como herramientas de gestión pública dentro de las administraciones. En caso contrario sería difícil que las promesas que ofrece la retórica participativa llegaran a realizarse. Para eso sería necesario que las administraciones incorporaran este instrumento en sus dinámicas internas, pero no tanto como una experiencia casual, sino como parte del ejercicio de la gestión pública. Su éxito lleva aparejada otra institucionalidad política, más abierta y transparente, pero que solo puede desarrollarse si hay una apuesta decidida por parte de técnicos y representantes.

Referencias bibliográficas

Baiocchi, G. y Ganuza, E. (2017): *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford University Press.

Baiocchi, G.; Heller, P. y Silva, M. K. (2011): *Bootstrapping Democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press.

Francés, F.; Carratalá, L. y Ganuza, E. (2018): "20 years of participatory budgeting in Spain", en: Dias, N. (ed.), *Hope for Democracy* (en prensa).

Ganuza, E. y Francés, F. (2012): *El círculo virtuoso de la democracia*. Madrid: CIS.

Shulga, I. y Vagin, V. (2018): "Developing Participatory Budgeting in Russia", en: Dias, N. (ed.), *Hope for Democracy* (en prensa).

Touchton, M. y Wampler, B. (2014): "Improving social well-being through new democratic institutions". *Comparative Political Studies*, 47(10), 1442-1469.

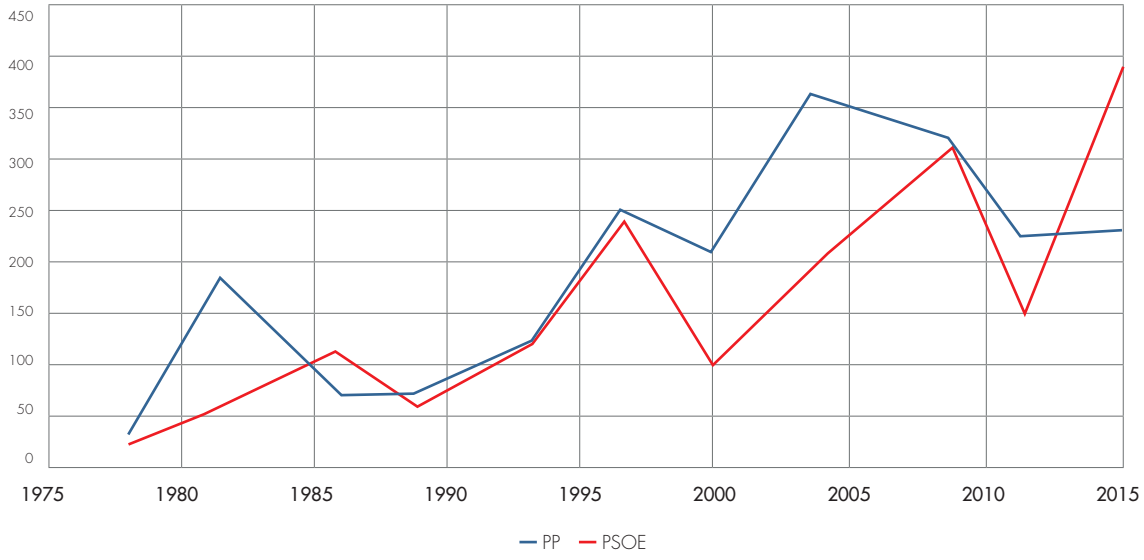
Santiago Lago-Peñas
Universidad de Vigo

La responsabilidad en el impacto presupuestario de los programas electorales

La evaluación de las políticas públicas es una tarea fundamental para garantizar que la acción política y la gestión pública se sitúan en el plano de la lógica económica y la coherencia presupuestaria. Porque, sin evaluación, los mayores disparates y despilfarros son posibles; sin evaluación perdemos el activo que supone el aprendizaje que se deriva de los errores y éxitos pasados, y de las experiencias de otros gobiernos del mismo nivel en estructuras descentralizadas; en fin, sin evaluación abonamos los discursos críticos contra el sector público fundamentados en su falta de rigor y de eficiencia.

Desafortunadamente, el contraste entre el consenso unánime de los académicos y la práctica política en España es considerable. Las experiencias desarrolladas con solvencia y que van más allá del control de la legalidad son excepción (Albi y Onrubia, 2015). Tenemos mucho que avanzar en el diseño institucional para contar con organismos con la capacidad técnica, los recursos y la independencia necesarias. Pero también para lograr que el *output* de esos procesos de evaluación impregne la labor del poder legislativo y el ejecutivo y, en última instancia, alimente el proceso de rendición de cuentas.

Gráfico 1: Evolución del número de páginas totales de los programas electorales del PP y el PSOE en elecciones generales (1978-2015)



Fuente: Varios autores (2017).

Tabla 2: Opiniones de los españoles sobre la evaluación de los programas electorales

¿Cómo de importante es el programa electoral a la hora de decidir su voto?	42,4% Muy importante 37,9% Bastante importante
¿Suele usted leer los programas electorales o parte de ellos en las elecciones?	38,6% Sí siempre los leo 40,1% En alguna ocasión
¿Considera importante incorporar en el programa general el coste de las medidas electorales y la manera de financiarlas para evitar promesas incumplibles?	63,4% Muy importante 27,8% Bastante importante
¿Cree usted que es interesante la existencia de una entidad que cuantifique y evalúe el coste de las medidas económicas propuestas por los diferentes partidos?	80,0% Sí

Fuente: Fundación Transforma España (2015).

Nota: Resultados de encuesta elaborada en abril y mayo de 2015 por Sigma Dos partiendo de 1.000 entrevistas, con un margen de error de +3.1% para un nivel de confianza del 95.5%.

Aunque es cierto que no se divisa en el horizonte un giro sustancial en este ámbito, contamos con una experiencia real y exitosa que nos permite ser más optimistas. Los españoles podemos contar con organismos de evaluación independientes, con elevada capacidad técnica e influencia en el espacio público. Me refiero a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que en un breve lapso de tiempo se ha convertido en la referencia clave para el análisis de la estabilidad presupuestaria en España, con un desempeño y reputación notables, como la atestigua la reciente evaluación externa de la institución elaborada por la OCDE (Von Trapp et al., 2017)

Y en este contexto general, aparecen los programas electorales de los partidos políticos. Unos documentos que pueden y deben verse como la etapa previa del ciclo presupuestario en sentido estricto. Si los ciudadanos se informan de los programas y estos pesan en su voto ex-ante y ex-post en elecciones futuras, tras comprobar el cumplimiento o no del programa (Thompson, 2011), es evidente que la coherencia y la estabilidad presupuestarias comienzan a dilucidarse en los programas de los partidos que luego formarán gobierno. Los datos para España de un estudio demoscópico elaborado en 2015 para la Fundación Transforma España muestran que ambos supuestos se cumplen en buena medida (Tabla 1). El 80% de los encuestados considera que el programa electoral, en su conjunto, es bastante o muy importante para decidir su voto. Casi el mismo porcentaje declara que los lee parcial o totalmente.

No obstante, es verdad que los programas electorales han tendido a ganar extensión con el paso del tiempo (Gráfico 1), sin que ello haya sido compensado por sistematizaciones y cuantificaciones que faciliten a los electores la evaluación global e integrada de todas las promesas del programa que tengan una incidencia presupuestaria significativa . Unos electores que, en su inmensa mayoría, no son expertos economistas con la capacidad y el tiempo de hacer los cálculos necesarios (Paldam y Nannestad, 2004); pero que demandan esa cuantificación. Volviendo a la Tabla 1, más del 90% de los encuestados considera importante incorporar en los programas el coste de las promesas electorales y la forma de financiarlas.

Sin duda, el primer paso para garantizar la congruencia de los programas electorales se sitúa en el ámbito de los propios partidos, que deberían ofrecer memorias económicas claras y rigurosas de sus promesas. Pero es evidente que existe

un problema de riesgo moral que exige ir más allá. Y ahí surge la necesidad de una institución externa, independiente y competente que someta a escrutinio esa memoria y al programa en conjunto. De nuevo, el 80% de los encuestados está de acuerdo con la existencia de este árbitro (Tabla 1).

Existen numerosos detalles a concretar.[1] El primero de ellos, el carácter obligatorio o no de la evaluación. Mi opinión al respecto es que debería ser voluntaria. Los partidos dispuestos a pasar por el filtro del rigor y abiertos a escuchar a expertos externos sobre sus propuestas para mejorar su coherencia presupuestaria se sumarían a la iniciativa. Los que no, deberían explicar sus razones y, en su caso, asumir el coste reputacional que supone mantenerse al margen del proceso. El segundo es el alcance objetivo. En este caso, me decanto por el pragmatismo y el enfoque gradual. La experiencia holandesa (Bos y Teulings, 2011), la más exitosa y ambiciosa en el panorama internacional muestra que la evaluación puede llegar a revisar la influencia del programa sobre la renta nacional y su distribución, el desempleo, las cuestiones de género o el medio ambiente.[2] Pero a corto plazo sería asumible, y supondría ya un notable avance, limitarse a estimar el efecto directo sobre gastos e ingresos públicos de todas las propuestas incluidas, de forma que se pudiese identificar riesgos para la estabilidad fiscal. Además, sería razonable concentrarse en el ámbito estatal y aguardar por la consolidación del proceso para incluir los programas electorales de ámbito sub-estatal. Sobre lo que creo que no deberían existir dudas es que la evaluación debería concluir en un documento final público, sintético y pedagógico.

[1] El objetivo del reciente informe de la Fundación Transforma España (2017) ofrece respuestas a la mayoría de los interrogantes que se le pueden plantear a ciudadanos y organizaciones políticas

[2] La encargada de ejecutar los análisis es la Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (CPB), un organismo autónomo integrado en el Ministerio de Economía, pero con independencia para desarrollar sus trabajos. Aunque la evaluación es voluntaria, la pérdida de credibilidad que supondría evitarla hace que la totalidad de los partidos holandeses la acepten. Una ventaja en el caso holandés respecto a lo que ocurriría en España es la predictibilidad del calendario electoral. El proceso de evaluación es un proceso costoso, técnicamente complejo y que requiere de personal altamente cualificado con una alta formación. Muchos meses antes de las elecciones (alrededor de nueve), los partidos elaboran sus propuestas electorales y se las envían a la CPB, que hace su evaluación durante un trimestre, de forma confidencial. Cada programa es evaluado por un equipo de investigadores que trabajan exclusivamente con ese partido y están sometidos a un estricto código ético de confidencialidad. Durante el proceso de evaluación, los programas sufren cambios y los partidos los ajustan a partir de la retroalimentación que reciben de la CPB. Finalmente, unos meses antes de las elecciones, se publican los programas electorales y la evaluación de la CPB. Para un mayor desarrollo, véase el capítulo cuatro de Fundación Transforma España (2017).

Referencias bibliográficas

Albi, E. y Onrubia, J. (2015): *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.

Bos, F. y Teulings, C. (2011): "Evaluating election platforms: a task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice". MPRA Working Paper 31536. https://ideas.repec.org/p/pra/mprapa/31536.html.

Fundación Transforma España (2017): *Coherencia económica de los programas electorales*. Fundación Transforma España, Madrid.

Fundación Transforma España (2015): *Estudio de opinión pública sobre los programas electorales. Sigma dos*. http://ftransformaespana.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-DECALOGO.pdf.

Paldam, M. y Nannestad, P. (2000): "What do voters know about the economy? A study of Danish data, 1990–1993". *Electoral Studies,* 19, 363-391.

Thomson, R. (2011): "Citizens' evaluations of the fulfillment of election pledges: Evidence from Ireland". *The Journal of Politics*, 73(1), 187-201.

Von Trapp, L.; Nicol, S.; Fontaine, P.; Lago-Peñas, S. y Suyker, W. (2017): *Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.

Baños Rovira, Jordi

Jordi Baños Rovira es licenciado en Economía por la Universidad de Barcelona, tiene un máster en Hacienda Pública y un posgrado en Finanzas Locales por la misma universidad, un posgrado en Contabilidad y Auditoría Pública por la Universidad de Zaragoza, un máster en Dirección Pública por la Escuela de Administración Pública de Cataluña y formación ejecutiva en finanzas públicas por la Georgia State University y Harvard University. Actualmente es director del Área de Evaluación Económica de Políticas Públicas de la Generalitat de Cataluña, profesor asociado en Universidad de Barcelona, formador de la Escuela de Administración Pública de Cataluña y consultor del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Anteriormente ha sido director de Planificación Estratégica y Análisis Presupuestario en el Ayuntamiento de Barcelona. Es especialista en gestión financiera de las administraciones públicas; en concreto, en presupuestación pública, reformas y técnicas presupuestarias, análisis presupuestario y evaluación económica de políticas públicas. Ha publicado artículos en la *Government Finance Review, el European Public Mosaic, la Revista Econòmica de Catalunya y en Nota d'Economia* y *Papers d'Economía del Departamento de Economía de la Generalitat de Cataluña*.

Cangiano, Marco

Marco Cangiano trabajó como subdirector del Fondo Monetario Internacional (FMI) y actualmente es consultor independiente afiliado al Overseas Development Institute (ODI) de Londres y al Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). Entre 1991 y 2016, ocupó diversos cargos en el FMI: entre 2008 y 2015, dirigió las divisiones encargadas de la gestión de las finanzas públicas en el Departamento de Finanzas Públicas, y anteriormente dirigió la División de Estrategia Presupuestaria de la Oficina de Presupuesto y Planificación del FMI. Ha realizado presentaciones sobre una variedad de temas fiscales en Washington y en el extranjero; entre ellas, en las reuniones de Altos Oficiales de Presupuesto de la OCDE, Harvard Kennedy School of Government y la Wagner Graduate School for Public Service de la Universidad de Nueva York. Graduado por la Sapienza - Università di Roma (Italia), tiene un máster en Economía de la Universidad de York (Reino Unido). Ha publicado sobre economía energética, reformas de pensiones, transparencia fiscal y política fiscal, y es coeditor de *Public Financial Management* and Its Emerging Architecture, publicado por el FMI en abril de 2013.

Ganuza, Ernesto

Ernesto Ganuza es doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor visitante en la Brown University, la Universidad de Nueva York y el CNRS en Francia. Actualmente desarrolla su actividad de investigador en el grupo DEMOCRETS del Instituto de Estudios Sociales Avanzados del CSIC. Trabaja sobre las relaciones entre ciudadanía y democracia. Ha participado en investigaciones internacionales sobre la implementación de innovaciones democráticas, además de asesorar a diversas administraciones sobre su desarrollo. Recientemente ha publicado el libro *Popular Democracy: the Paradox of Participation* junto a Gianpaolo Baiocchi, en la editorial Stanford University Press.

Lago-Peñas, Santiago

Santiago Lago-Peñas es catedrático de Economía Aplicada y director de GEN (Universidad de Vigo). Su investigación se centra en el campo del federalismo fiscal, la economía pública local, las relaciones entre economía y política, y la empresa familiar. Ha publicado sus trabajos en múltiples revistas especializadas; entre otras: *European Journal of Political Economy, Public Choice, Economic Modelling, Economics and Politics, Papers in Regional Science, Publius: the Journal of Federalism, Economics of Governance, Public Finance Review, Contemporary Economic Policy, Applied Economics*, y *Environment and Planning C: Government and Policy*. Es editor ejecutivo de la revista *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics* y editor asociado de la revista *e-pública*. Asimismo, es codirector de la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización en España (RIFDE), director del Foro Económico de Galicia, responsable de la Cátedra de Empresa Familiar de la Universidad de Vigo, investigador del Institut d'Economia de Barcelona y colaborador habitual de FUNCAS. Ha sido consultor para la OCDE, el Forum of Federations, la Comisión Europea (H2020) y otras instituciones.

Miller, Mark

Mark Miller es *senior research fellow* en el Overseas Development Institute (ODI). Su investigación gira en torno a cómo la comunidad internacional participa en cuestiones de finanzas públicas para promover el desarrollo y cómo puede representar ese papel de forma más eficaz en el futuro. Antes de entrar en el ODI, Miller trabajó para el Grupo Banco Mundial en Asia oriental, asesorando a gobiernos y parlamentarios de la región (Laos, Malasia, Myanmar y Tailandia) en el ámbito de las finanzas públicas. Con anterioridad, pasó tres años en el Departamento de Presupuesto del Gobierno de Malawi como economista sénior y, más tarde, como asesor técnico, con financiamiento del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFiD) del Reino Unido.

Montolio, Daniel

Daniel Montolio es actualmente profesor agregado de Economía en la Universidad de Barcelona y tiene un máster (distinction) y un doctorado en Economía de la Universidad de York (Reino Unido). Es investigador y miembro del Consejo de Gobierno del Instituto de Economía de Barcelona y miembro del Barcelona CityLab del programa Ciudades más Seguras de ONU-HABITAT. Ha sido investigador visitante en la Universidad de Rosario (Colombia) en 2013 y el Banco Interamericano de Desarrollo (Estados Unidos) en 2015. Sus líneas de investigación se centran en la economía del crimen, economía urbana y regional, y economía pública. Ha publicado varios artículos en revistas científicas internacionales como *Regional Science and Urban Economics, Journal of Economic Geography, Journal of Law and Economics, Journal of Macroeconomics, Journal of Economic Psychology, Fiscal Studies, International Review of Law and Economics, Urban Studies, Papers in Regional Science, Empirical Economics, Applied Economics y Applied Economics Letters,* entre otros.

IEB Report

Els reptes de la pressupostació pública després de la gran crisi fiscal : línies de millora i reformes a afrontar

L'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) és un centre de recerca en Economia que té com a objectius fomentar i divulgar la recerca en economia, així com contribuir al debat i a la presa de les decisions de política econòmica.

La recerca dels seus membres se centra principalment a les àrees del federalisme fiscal i l'economia pública; l'economia urbana; l'economia de les infraestructures i el transport; l'anàlisi de sistemes impositius; el capital humà; la sostenibilitat energètica; i la innovació.

Creat en 2001 en el si de la Universitat de Barcelona i reconegut per la Generalitat de Catalunya, l'IEB va rebre un important impuls en 2008 amb la constitució de la Fundació IEB (en la qual hi col·laboren Abertis, Applus, Gas Natural Fenosa, La Caixa, Ajuntament de Barcelona, Universitat de Barcelona, Diputació de Barcelona i Aigües de Barcelona). També acull la Càtedra de Federalisme Fiscal de la UB i la Càtedra de Sostenibilitat Energètica de la UB.

A més de realitzar activitats relacionades amb la recerca acadèmica, l'IEB pretén donar a conèixer i difondre la recerca realitzada mitjançant l'organització de simposis i jornades, així com de diverses publicacions entre les quals cal destacar cada any l'Informe IEB sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques. L'IEB Report que el lector té a les seves mans, forma part d'aquest informe, si bé amb una periodicitat major i un contingut més àgil per poder adaptar-se millor a la canviant actualitat.

Les opinions expressades en el Report no reflecteixen les opinions de l'IEB.

Més informació *www.ieb.ub.edu*

Jordi Baños Rovira
Generalitat de Catalunya
Universitat de Barcelona

Daniel Montolio
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

Els reptes de la pressupostació pública després de la gran crisi fiscal: línies de millora i reformes a afrontar

D'acord amb les dades econòmiques i fiscals més recents (FMI i CE 2018), les economies desenvolupades es caracteritzen per tenir uns elevats nivells d'endeutament, superiors al 100% del PIB en el seu conjunt, i a on més d'un terç té (al 2017) un deute superior al 85% del PIB, essent el triple de països que a l'any 2000. A més, tot i l'actual recuperació econòmica i una important correcció dels dèficits pressupostaris estructurals, a mitjà termini es preveu una lenta reducció (total de 5pp fins al 2023, segons FMI 2018), per la qual cosa la seva sostenibilitat corre un risc important. Per un altre costat, i dins d'aquest marc de restricció, les economies desenvolupades han de començar a fer front a les conseqüències derivades de l'envelliment poblacional (pensions, serveis sòcio-sanitaris, entre d'altres) i a canvis socials que reclamen més transparència en l'actuació pública per part de qui gestiona els recursos dels ciutadans.

Fer front a aquesta complexa situació requereix, entre d'altres aspectes, sòlids models institucionals i de gestió pressupostària que permetin la solvència de les finances i una racional presa de decisions, prioritzant i maximitzant l'impacte social dels recursos. En aquest IEB Report s'insisteix en la necessitat d'afrontar reformes pressupostàries si es vol donar resposta als reptes que tenim al davant. Des de la utilització de la tecnologia de la informació i una sòlida gestió de riscos en l'àmbit pressupostari (aportació de M. Cangiano i M. Miller), fins a la necessitat d'apropar les decisions als ciutadans via els pressupostos participatius (aportació de E. Ganuza), passant per la introducció de la lògica econòmica i la coherència pressupostaria en les propostes dels partits polítics en la seva cursa per assolir la gestió de la "res pública" (aportació de S. Lago).

Priorització pràctica per resultats dels recursos amb unes finances sostenibles

Per fer front al repte de la sostenibilitat de les finances públiques, un dels instruments que sovint han emprat les administracions públiques a casa nostra és la pressupostació per resultats, definida com els mecanismes i processos dissenyats per enfortir la vinculació entre les decisions d'assignació de recursos i l'ús sistemàtic d'informació de resultats (Robinson 2007). La revisió de diferents experiències d'implementació (Moynihan i Beazley 2016) ha permès identificar aquells aspectes més crítics per tal de desenvolupar una nova generació de pressupostació per resultats, més realista, senzilla, concreta i acotada; en conseqüència, un procés més efectiu per posar en valor la informació de resultats per a la presa de decisions pressupostàries. Entre aquests aspectes s'hi troben el desenvolupar una arquitectura de programes i indicadors rellevant i senzilla, l'adaptació al corresponent context, el desenvolupament d'habilitats d'anàlisi pressupostària, de costos i avaluació, la sistematització de processos d'anàlisi i avaluació i l'adopció d'estratègies d'implementació adaptatives i flexibles al llarg del temps, que permetin construir un aprenentatge i canvi cultural en l'organització.

Evidentment, aquesta "nova generació" de la pressupostació orientada a resultats ha de coordinar-se i reforçar l'aplicació dels principals instruments per a l'assoliment de l'objectiu de disciplina fiscal i estabilitat pressupostària: els escenaris o marcs pressupostaris a mitjà termini, conjuntament amb l'adopció d'unes regles fiscals i normativa de responsabilitat fiscal adequades. Aquest és, actualment, el nostre marc de referència de l'administració i, per tant,

qualsevol esforç dirigit a la seva millora només pot que revertir positivament en la ciutadania.

La priorització dels recursos es pot dur a terme, tal i com proposen Cangiano i Miller en la seva contribució en aquest IEB Report a través d'un sistema d'informació d'administració financera o, el que és el mateix, un sistema d'informació econòmic que segueixi esdeveniments financers i resumeixi informació financera de l'administració i que permeti resoldre un dels principals problemes de les finances púbiques com és de la manca d'una visió unitària de les prioritats i objectius dels governs dins d'una arquitectura global de les finances públiques.

Per altra banda, la priorització dels recursos públics també es pot dur a terme mitjançant *l'empoderament de la ciutadania*, tal i com explica Ganuza en la seva aportació. La capacitat que un procés participatiu ofereix al ciutadà anònim per augmentar la seva capacitat política i d'influència en les institucions públiques pot ajudar a millorar la confiança en les principals institucions polítiques, confiança en clar declivi en els darrers temps.

Uns comptes clars, entenedors i democràtics

En ser els pressupostos públics un dels principals instruments i eines d'informació de la política governamental: informen de la composició i l'origen i aplicació (prevista i realitzada) dels recursos públics, són, per tant, també una de les principals eines de democràcia i rendiment de comptes envers la ciutadania. En aquest sentit, el compliment de les fites d'eficiència assignativa i operativa dins la gestió de la despesa pública suposa poder comptar amb informació adequada per a una selecció racional de finançament d'iniciatives públiques, dins de les diferents opcions disponibles i d'acord amb la disponibilitat real de recursos. En el marc de la pressupostació per resultats, i en gran mesura, els escenaris pressupostaris a mitjà termini, l'existència de sòlids processos d'escrutini de les despeses públiques esdevé una eina cabdal per a l'obtenció de dades per a la presa de decisions.

Com apunten Cangiano i Miller en la seva aportació, comptar amb sistemes d'informació econòmic-financera robustos i adequats, així com una bona gestió dels riscos fiscals, és clau per a facilitar informació per a una presa de decisions racional quant als recursos pressupostaris. A la seva vegada, també pot facilitar una major transparència pressupostària: posar a disposició de la ciutadania tota aquella informació pressupostària rellevant (i els recursos associats), en els formats, models i canals que puguin satisfer les necessitats de diferents agents; una informació explicativa, comprensible, íntegra, tractable i reutilitzable, i que comprengui totes les fases o etapes del cicle pressupostari, i amb especial èmfasi en la liquidació dels comptes. A més, tal i com proposa Lago en la seva aportació, cal ampliar la generació d'aquesta informació rigorosa i adequada per la presa de decisions a la fase política dels pressupostos, és a dir als programes electorals dels partits polítics. Aquests documents poden i s'han de veure com l'etapa prèvia del cicle pressupostari en sentit estricte i que també han de centrar l'atenció en el procés d'escrutini de la despesa pública.

Referències bibliogràfiques

Comissió Europea (2018): "European Economic Forecast Spring 2018". Institutional Paper 077, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Luxembourg.

Fons Monetari Internacional (2018): *Fiscal Monitor April 2018: Capitalizing on Good Times*. World Economic and Financial Surveys, Fons Monetari Internacional, Washington, DC.

Moynihan D. i Beazley, I. (2016): *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. International Bank for Reconstruction and Development / Banc Mundial, Washington, D.C.

Robinson, M. (ed.) (2007): *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Fons Monetari Internacional, Washington, D.C.

Marco Cangiano
Overseas Development Institute (ODI)

Mark Miller
Overseas Development Institute (ODI)

Avenços incipients en la gestió de les finances públiques: el paper de la tecnologia i la gestió dels riscos fiscals

La definició de la gestió de les finances públiques ha evolucionat en les últimes dècades. La gestió dels recursos públics ha passat del pressupost del govern central —amb un acotament estricte— al del sector públic més ampli (*vegeu*, per exemple, Cangiano *et al.*, 2013)[1]. El cicle pressupostari anual, si bé continua sent la clau de volta de tot sistema de gestió de les finances públiques, cada vegada és més limitat, per la necessitat d'ampliar l'abast de gestió del mitjà al llarg termini. Dit això, la gestió de les finances públiques continua sent un «mitjà per aconseguir un fi»: l'objectiu és marcar l'equilibri de les propostes polítiques, en termes de costos i beneficis relatius. Pel que fa a això, els governs continuen aprenent i innovant, a la vista dels reptes canviants de la política. La crisi financera mundial va ser un dolorós recordatori: els resultats fiscals no només depenen de les institucions pressupostàries.

Aquest document destaca dos avenços incipients amb implicacions directes en la contribució dels governs als resultats fiscals desitjats; cal dir, però, que la seva presència en el sistema de gestió de les finances públiques modern encara està a les beceroles. Ens referim a la tecnologia i a la gestió dels riscos fiscals.

El paper de la tecnologia

L'anomenada *revolució digital* ja està en marxa, però a diferència del que ha passat en altres disciplines, en política econòmica encara s'ha de conciliar amb les eines habituals[2] i, al nostre parer, ha d'esdevenir part integral de la gestió de les finances públiques[3]. Alimentada pels avenços informàtics, l'agenda fins ara es caracteritzava per iniciatives aïllades —o fragmentades, que es construïen al voltant de les innovacions informàtiques del processament dels pagaments— i es movia per la preocupació que les finances fossin inclusives[4]. Es pot dir, doncs, que fins ara l'agenda tecnològica ha quedat en certa manera relegada a la perifèria de la gestió de les finances públiques i

* Agraeixen les útils aportacions de Seird Hadley. Els drets d'autor aplicables són els habituals.

[1] La gestió de les finances públiques consisteix en un conjunt de processos i procediments que relacionen la despesa de recursos amb el compliment dels objectius previstos (Schick, 2013).

[2] El debat sobre la digitalització i les seves implicacions per a la política monetària sembla més avançat que el debat de com pot afectar a la política fiscal i, per tant, a la gestió de les finances públiques. *Vegeu*, per exemple, el darrer número de la revista *Finanzas y Desarrollo* de l'FMI: «El dinero se transforma: el futuro del dinero en una economía digital», juny de 2018.

[3] Encara que sovint es fan servir indistintament, en anglès, *digitization* y *digitalization* es refereixen a dos conceptes diferents: el primer té a veure amb l'emmagatzematge d'informació en format digital; el segon, amb la integració de la tecnologia digital en sistemes més amplis, com la gestió de les finances públiques. Per a una introducció sobre el tema, *vegeu* Gupta *et al.* (2017).

[4] Un recent estudi de Better Than Cash Alliance (2016), que revisava l'experiència de 25 països en què la digitalització havia tingut repercussions clares, concloïa el següent: «les dades sobre pagaments digitals han estat molt fragmentades. La manca d'un marc analític ampli i cohesionat ha impedit que els governs i les empreses es facin ressò de l'experiència d'altres mercats i actors per implementar els pagaments digitals de forma més efectiva». El mateix informe puntualitzava que «fins ara no hi ha hagut un marc personalitzable i coherent per a governs i empreses sobre com materialitzar aquests guanys».

els seus components més tecnològics, com ara els sistemes d'informació d'administració financera (*financial management information systems*, FMIS). Repassem algunes de les observacions que poden aclarir aquest punt i salvar certes distàncies.

La definició de *digitalització de pagaments* —bàsicament, l'accés digital als serveis financers formals i al seu ús— és força semblant a la del sistema d'informació d'administració financera: «sistema d'informació que analitza els esdeveniments financers i resumeix la informació financera»[5]. Mentre que la digitalització és un concepte relativament nou i la seva presència en l'àmbit públic continua sent, en certa manera, escassa, els sistemes d'informació d'administració financera ja porta temps entre nosaltres, almenys conceptualment. No obstant això, els exemples que contribueixen a l'enfortiment dels sistemes de gestió de les finances públiques es multipliquen i aporten dades «heterogènies». El seu èxit s'explica molt bé per la presència de certs components bàsics d'un sistema de gestió de les finances públiques modern, com ara un pla general comptable unificat, integrat amb la nomenclatura pressupostària; una gestió unificada integral dels fluxos de tresoreria (compte únic de tresoreria); mecanismes de control dels compromisos adquirits[6]. Justificar el seu èxit també requereix identificar les necessitats dels governs, desenvolupar solucions personalitzades i enfortir la capacitat institucional. Ara bé, els sistemes d'informació d'administració financera sovint es queden curts perquè, cada vegada més, es consideren la «solució miraculosa» per a tots els problemes del govern. Això ens porta al que considerem el paral·lelisme més pertinent amb la digitalització: l'absència de visió unitària de les prioritats i els objectius dels governs amb una estructura global de la gestió de les finances públiques.

Dit això, la revolució digital està en marxa. Cangiano *et al.* (2017) revisen una sèrie d'estudis de cas —Mèxic, Estònia, l'Índia i Ghana— i presenten diferents enfocaments per desenvolupar una gestió de les finances públiques funcional que pugui respondre als objectius polítics pertinents.

- Mitjançant la consolidació dels serveis de pagament, **Mèxic** pretenia racionalitzar els pagaments i incrementar l'eficiència. És un cas que il·lustra clarament els avantatges de combinar la modernització de la gestió de les finances públiques amb la digitalització dels pagaments a l'Administració per fomentar la inclusió financera.
- A **Estònia**, la digitalització ha anat més enllà dels pagaments; arriba pràcticament a tot el relacionat amb les funcions governamentals i el compromís amb els ciutadans. L'objectiu, de nou, era governar de manera efectiva i inclusiva amb un cost més baix.
- La inclusió financera també ha tingut un pes fonamental en la transició digital de **l'Índia**, però igual d'important ha estat millorar l'eficiència de les considerables subvencions i dels programes de transferència, així com crear registres auditables. El programa d'identificació personal Aadhaar, en combinació amb els pagaments digitals, ha reduït substancialment les pèrdues en els pagaments. A l'estat d'Andhra Pradesh, l'ús agregat dels pagaments i dels productes de racionament subsidiats es pot seguir a temps real per ciutat, banc, botiga i persona.
- El programa de digitalització de **Ghana**, si bé molt més limitat en el seu abast, tenia en un primer moment l'objectiu de reduir les pèrdues en la gestió de les nòmines públiques, mitjançant pagaments canalitzats per comptes amb identificació biomètrica. Amb vistes a la inclusió financera, la propera etapa pretén centrar-se a ampliar els processos de compliment d'obligacions tributàries per incloure tots els salaris i guanys formals.

Aquests casos demostren la importància d'un alt nivell de lideratge, un enfocament ampli i integrat i una apreciació explícita dels riscos existents, que ens plantegem a continuació.

La gestió dels riscos fiscals

La gestió dels riscos fiscals —identificació i publicació, anàlisi i quantificació, i correcta gestió— encara està en una etapa incipient. En realitat, els riscos fiscals són els factors que creen desajustos entre la previsió del govern i la realitat de les finances públiques. Dit d'una altra manera,

[5] Diamond i Khemani (2005) defineixen el sistema d'informació d'administració financera de la següent manera: «informatització dels processos de gestió de la despesa pública; entre d'altres, formulació del pressupost, execució de pressupost i comptabilitat amb l'ajuda d'un sistema per a la gestió financera completament integrat dels ministeris competents i altres organismes que efectuen les despeses. A més, tot el sistema hauria de garantir la integració i la comunicació amb altres sistemes informàtics pertinents».

[6] Dels 55 projectes que s'han completat el 2010, el grup d'avaluació independent del Banc Mundial concloïa que pràcticament el 64% es podien considerar «moderadament satisfactoris».

són factors que poden afectar els resultats del govern pel que fa a l'assoliment dels objectius declarats, des de l'estabilitat macroeconòmica fins a la prestació de serveis. El vincle amb la gestió de les finances públiques, doncs, és obvi. Allen Schick, juntament amb la seva coautora Hana Polackova Brixi, eren uns pioners quan van publicar la seva contribució seminal l'any 2002, però aquelles primeres contribucions, igual que les de molts altres, van passar en certa manera sense pena ni glòria.

La poca qualitat de les dades passades i actuals i les novetats fiscals previstes —en altres paraules, la manca de transparència fiscal— continuen sent uns dels factors de risc més crítics per a les finances públiques. En la recent crisi financera, tot i que en molts casos la crisi s'originés fora del perímetre fiscal, els sistemes de gestió de les finances públiques no van aconseguir alertar els governs de la seva veritable situació fiscal subjacent, alhora que van afectar negativament la relació de responsabilitat/responsabilització del nucli de confiança entre govern i ciutadania. Una publicació del Fons Monetari Internacional (FMI) de 2012 defensava un codi de transparència fiscal reformat en què la gestió del risc era el punt més destacat i nou[7]. Les recents avaluacions de la transparència fiscal basades en el Codi de Transparència Fiscal de 2014 revisat demostren que, fins i tot en economies avançades, el complet desenvolupament de la gestió de riscos fiscals continua sent una assignatura pendent[8].

El complet debat sobre la gestió de riscos fiscals s'escapa de l'abast d'aquest document[9], però hi ha tres punts que sembla que mereixen una especial atenció. En primer lloc, la mera existència de riscos fiscals no hauria de servir d'excusa perquè els governs evitin el risc. Assumir riscos que el sector privat no s'atreveix a afrontar és inherent al govern. L'argument és ben conegut i es remunta al teorema d'Arrow i Lind (1970). En segon lloc, tot debat sobre els riscos fiscals situa en l'epicentre la qualitat de les dades. És l'essència mateixa d'un sistema de gestió de les finances públiques modern. En tercer lloc, un sistema de gestió de les finances públiques disfuncional, més enllà de la pobra qualitat de la informació, és *per se* un element de risc. La gestió de les finances públiques evoluciona, però també evolucionen els riscos que ha de contribuir a identificar i gestionar.

Referències bibliogràfiques

Arrow, K. J. i Lind, R. C. (1970): "Uncertainty and the evaluation of public investment decisions". *American Economic Review*, 60, 364-78.

Better Than Cash Alliance (BTCA) (2016): "Responsible Digital Payments Guidelines". 20 de juliol. https://www.betterthancash.org/tools-research/case-studies/responsible-digital-payments-guidelines.

Bova, E.; Ruiz-Arranz, M.; Toscani, F. i Ture, H. E. (2016): "The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: a New Dataset". IMF Working Paper 16/14, Fons Monetari Internacional, Washington, D.C. https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf.

Cangiano, M.; Gelb, A. i Goodwin-Groen, R. (2017): "Integration of Government Digitalization and Public Financial Management—Initial Evidence", a: *Digital Revolutions in Public Financial Management*. Fons Monetari Internacional, Washington, D.C.

[7] Aquest article demostrava que en els 10 països que experimentaven els increments més inesperats en el deute brut general del govern, com a percentatge del PIB entre 2007 i 2010, els principals factors van ser els següents: informació incompleta sobre les finances públiques subjacents del govern; estimació inadequada de la probabilitat i l'escala de les pertorbacions a les finances públiques del govern; mesures de política discrecional introduïdes a partir de la crisi.

[8] El codi comprèn una sèrie de principis construïts en torn de quatre pilars: a) Declaració de dades fiscals; b) Pronòstics i pressupostos fiscals; c) Anàlisi i gestió del risc fiscal; i d) Gestió dels ingressos provinents dels recursos. Per a cada principi de transparència, el codi diferencia entre pràctiques bàsiques, bones i avançades perquè els països tinguin objectius clars per aconseguir el complet compliment del codi i assegurar la seva aplicabilitat en tots els països membres de l'FMI. El codi, així com els informes d'avaluació fiscal, es poden consultar al web següent: http://www.imf.org/external/np/fad/trans.

[9] Per a una reflexió actualitzada, vegeu Fons Monetari Internacional, 2016. Entre les fonts de risc financer, el document identifica les pertorbacions macroeconòmiques, els temes legals, els governs subnacionals, les empreses de propietat estatal, les empreses no financeres privades, els desastres naturals, les col·laboracions publico-privades. Sobre les responsabilitats contingents en general, vegeu Bova et al., 2016.

Cangiano, M.; Curristine, T. i Lazare, M. (eds.) (2013): *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Fons Monetari Internacional, Washington, D.C.

Diamond, J. i Khemani, P. (2015): "Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries". IMF Working Paper WP/05/196, octubre Fons Monetari Internacional, Washington, D.C.

Fons Monetari Internacional (2016): *Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices*. IMF Policy Paper, maig, Fons Monetari Internacional, Washington, D.C. https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf.

Fons Monetari Internacional (2014): Fiscal Transparency Code. http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf.

Fons Monetari Internacional (2012): "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk". IMF Policy Paper, agost, Fons Monetari Internacional, Washington, D.C. http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf.

Gupta, S.; Keen, M.; Shah, A. i Verdier, G. (2017): *Digital Revolutions in Public Financial Management*. Fons Monetari Internacional, Washington, D.C.

Schick, A. (2013): "Reflections on Two decades of Public Financial Management Reforms", a: Cangiano, M.; Curristine, T. i Lazare, M. (eds.) (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Fons Monetari Internacional, Washington, D.C.

Schick, A. i Polackova Brixi, H. (2002): *Government at Risk : Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. Banc Mundial, Washington, D.C. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15233.

Ernesto Ganuza
Instituto de Estudios Sociales Avanzados
CSIC

La democràcia ha arribat a la gestió pública: els pressupostos participatius

La davallada de la confiança de la ciutadania en les principals institucions polítiques mai ha passat desapercebuda, i no és estrany, perquè la confiança és un dels intangibles que permeten que el sistema polític funcioni. Igual que en economia, en política la confiança és fonamental i la seva absència pot ser igual de desestabilitzadora. Pot incentivar governs autoritaris; aïllar l'administració pública de la gent; motivar unes polítiques públiques injustes, etcètera. Des de fa molts anys els grans organismes internacionals (entre d'altres, l'OCDE) han alertat de les conseqüències perverses per a la política de la caiguda de la confiança en els països més desenvolupats. Recuperar aquesta confiança és, doncs, un objectiu primordial per a aquests organismes.

Les mesures que els governs i les administracions han impulsat per revitalitzar aquesta confiança són innombrables. En molts casos s'orienten a millorar la gestió pública, perquè sigui més transparent, estigui més controlada, etcètera. En d'altres casos, s'apunta cap als partits, perquè siguin menys opacs. I d'altra banda, amb una mica menys de glamur, s'incentiva la participació de la ciutadania en la gestió pública, i el pressupost participatiu és el gran paradigma mundial d'aquest tipus de reforma.

En termes generals, el pressupost participatiu és un procés en què la ciutadania decideix directament a què es dedica una part del pressupost públic. La manera en què la gent participa varia molt d'un territori a un altre, però el cicle general és molt similar. L'Administració informa del pressupost participatiu i convoca la ciutadania per debatre propostes d'inversió pública. Tot seguit, els tècnics ho examinen tot perquè la ciutadania voti finalment propostes concretes, que l'Administració corresponent implementarà dins dels marges de la legalitat vigent.

Nascut l'any 1989, en un racó del sud global (la ciutat de Porto Alegre, al Brasil), avui el pressupost participatiu és un instrument utilitzat en ciutats dels cinc continents, en contextos rics i pobres, en països democràtics i autoritaris (com ara la Xina), en ciutats petites i grans (com París, Nova York o Madrid). Des de fa un any, l'estat portuguès implementa el pressupost participatiu fins i tot amb una iniciativa estatal.

Com pot la participació ciutadana contribuir a revitalitzar la política? Si ha aconseguit multiplicar-se exponencialment en el món —fins al punt d'arribar a ser una eina estratègica en les actuacions del Banc Mundial, que s'ha gastat prop de 85.000 milions de dòlars en assistència participativa durant els darrers 15 anys (Baiocchi i Ganuza, 2017)—, és perquè el desenvolupament dels pressupostos participatius ha fet convergir l'eficiència econòmica i administrativa i la participació massiva de la ciutadania. Els indicadors de qualitat de vida de la ciutat de Porto Alegre van augmentar de manera notable en els anys noranta del segle passat, alhora que millorava integralment la gestió administrativa en els anys en què s'hi va implementar el pressupost participatiu. La participació va deixar d'estar renyida amb l'eficiència, com han destacat diferents estudis de les experiències brasileres, en què destaca l'efecte positiu de la participació sobre el benestar de la ciutadania (Touchton i Wampler, 2014) o sobre l'increment de l'associacionisme (Baiocchi *et al.*, 2011). Això va fer que l'experiència brasilera transvasés el context cultural i polític del país per convertir-se en una eina desenvolupada per partits polítics progressistes i conservadors d'arreu del món.

El pressupost participatiu va arribar a Espanya l'any 2001, a través de municipis catalans (Rubí) i andalusos (Còrdova), principalment. Fins l'any 2011 les experiències es van

expandir arreu del territori, tot i que la crisi econòmica i les eleccions municipals d'aquell any van comportar un retrocés significatiu. Ara bé, amb les eleccions municipals de l'any 2015 es va fer un nou gir polític en els governs municipals, i la recuperació econòmica va tornar a donar embranzida a aquestes experiències. No hi ha dades exactes, però és possible que l'any 2018 hi hagués més experiències que abans del 2011 (Francés et al., 2018), i Catalunya és segurament la regió on més pressupostos participatius existeixen de tot Espanya.

La majoria d'aquestes iniciatives a Espanya, abans i després de l'any 2011, plantegen un procés pel qual la ciutadania pot decidir entre l'1% i el 2% del pressupost públic. Alguns municipis, sobretot els de menors dimensions, poden arribar a una part més gran del pressupost. Gran part d'aquests diners s'orienta a decidir petites inversions d'infraestructures. El seu impacte sobre les polítiques públiques a Espanya no és elevat, però ofereix un atractiu singular, ja que permet a la ciutadania participar directament en l'elaboració d'una part de les polítiques públiques, la qual cosa genera uns beneficis polítics considerables: començant per la confiança política, però també per l'eficiència en les inversions. Després de tants anys veient com molts municipis feien despeses poc justificades, el pressupost participatiu és una garantia de transparència i publicitat en la gestió pública, com assenyalen alguns estudis sobre les experiències espanyoles (Ganuza i Francés, 2012).

Però tampoc es pot passar per alt el significat pel que fa a l'agència de la ciutadania, és a dir, la capacitat que un procés participatiu com aquest ofereix a un ciutadà anònim per incrementar la seva capacitat política i d'influència en el municipi. Això habitualment es tradueix en més control dels representants, més cura pel que passa a la ciutat. Per poder prendre una decisió en els pressupostos participatius, qualsevol participant està obligat a confrontar les seves preferències amb les dels seus veïns, la qual cosa ajuda a visualitzar la pluralitat de les ciutats. El fet que, a més, s'hagi de prioritzar, atès que la despesa pública és sempre un recurs finit, també ajuda a fer-se una idea del significat de la priorització pública. Tot això genera un espai cívic que millora la comprensió dels límits de l'acció política i que reforça el sentit democràtic de la convivència. En un estudi recent sobre les experiències realitzades en ciutats russes, els seus habitants assenyalaven que el pressupost participatiu oferia una oportunitat significativa per millorar la convivència en els assumptes importants (Shulga i Vagin, 2018).

A Espanya podem detectar dos importants canvis en la morfologia general de les experiències entre les dues etapes que assenyalàvem. Primer, la participació. Abans del 2011, solia participar entre l'1% i el 2% de la població. Com més petit era el municipi, millor (Ganuza i Francés, 2012). En canvi, després del 2015 hi ha municipis que sobrepassen amb escreix el 2% de participació (Francés *et al.*, 2018). Això es deu sobretot a les eines digitals, que s'han incorporat massivament en el disseny de les experiències participatives. Abans, qualsevol veí podia assistir a una assemblea per proposar i després votar una proposta. Ara, però, a molts llocs les propostes i les votacions sovint es fan per Internet, com és el cas de Madrid o Sant Cugat del Vallès. Això permet que augmenti la participació, alhora que soluciona un problema d'escala en les ciutats grans. El segon canvi també està vinculat a les noves tecnologies i la seva incorporació ha disminuït la qualitat deliberativa en els processos participatius. Si abans la ciutadania podia debatre les propostes presencialment, avui això és més difícil. La conseqüència directa és que és més probable que la gent no discuteixi prèviament les seves preferències i que, per tant, l'experiència esdevingui un procés competitiu de propostes, en lloc d'una construcció col·lectiva.

El menor grau de deliberació de les experiències és un problema potencial, però no és l'únic, ni el més greu. Per exemple, sabem per estudis anteriors (Ganuza i Francés, 2012) que el pressupost participatiu depèn molt del color del partit en el govern. Això pot deteriorar l'objecte de l'experiència participativa, ja que, si no arriba a un alt grau d'imparcialitat als ulls de la ciutadania, l'experiència pot deixar de generar confiança. Un altre possible problema és l'articulació entre la dimensió tècnica i administrativa amb la dimensió pròpiament participativa de l'experiència. Sovint, les administracions no s'esforcen gaire a generar procediments nous que facilitin el desenvolupament de l'experiència participativa, la qual cosa pot deteriorar la participació. Finalment, l'experiència depèn bàsicament que l'Executiu d'una administració incorpori les propostes ciutadanes en el pressupost de l'any següent. Aquesta és la línia de flotació de l'experiència participativa. Si les propostes ciutadanes no es duen a terme, el públic pot desaparèixer.

Sigui com sigui, el pressupost participatiu ha aconseguit incorporar a l'agenda política la necessitat de la participació ciutadana. Un dels exemples més clars de l'èxit i l'eficàcia d'aquesta experiència la trobem a la ciutat de Cascais, a Portugal. Allà participa més gent en les votacions del pressupost participatiu que en les eleccions municipals. Aquest

és el gran repte de les experiències: consolidar-se com a eina de gestió pública dins de les administracions. En cas contrari, seria difícil que les promeses que ofereix la retòrica participativa es materialitzin. Per això, caldria que les administracions incorporessin aquest instrument en les seves dinàmiques internes, però no tant com a experiència casual, sinó com a part de l'exercici de la gestió pública. El seu èxit comporta una altra institucionalitat política, més oberta i transparent, però que només es pot desenvolupar si hi ha una aposta decidida per part de tècnics i representants.

Referències bibliogràfiques

Baiocchi, G. i Ganuza, E. (2017): *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford University Press.

Baiocchi, G.; Heller, P. i Silva, M. K. (2011): *Bootstrapping Democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press.

Francés, F.; Carratalá, L. i Ganuza, E. (2018): "20 years of participatory budgeting in Spain", a: Dias, N. (ed.), *Hope for Democracy* [en premsa].

Ganuza, E. i Francés, F. (2012): *El círculo virtuoso de la democracia*. Madrid: CIS.

Shulga, I. i Vagin, V. (2018): "Developing Participatory Budgeting in Russia", a: Dias, N. (ed.), *Hope for Democracy* [en premsa].

Touchton, M. i Wampler, B. (2014): "Improving social well-being trough new democratic institutions". *Comparative Political Studies, 47*(10), 1442-1469.

Santiago Lago-Peñas
Universidad de Vigo

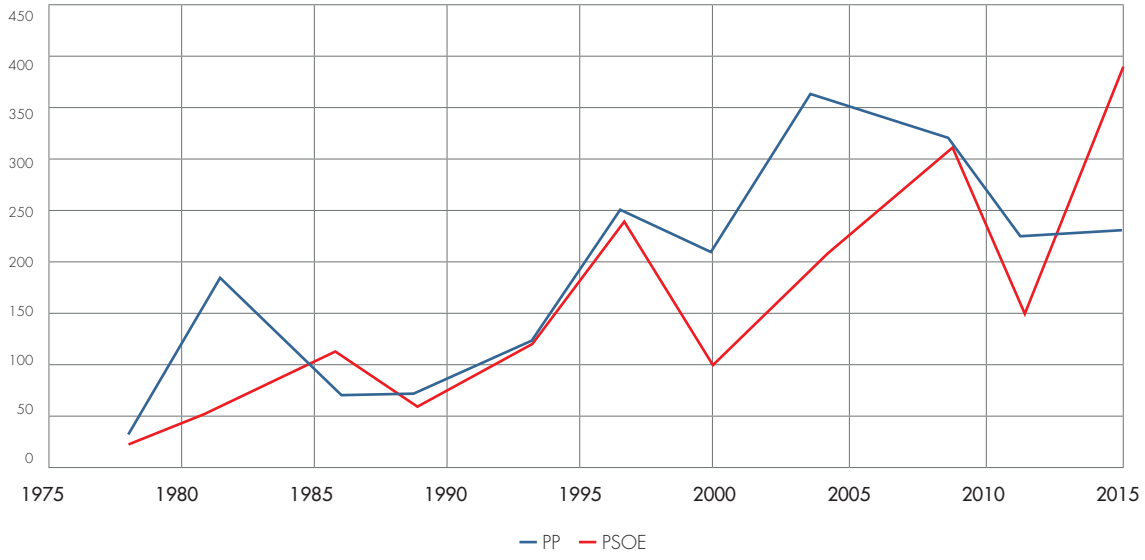
La responsabilitat en l'impacte pressupostari dels programes electorals

L'avaluació de les polítiques públiques és una tasca fonamental per garantir que l'acció política i la gestió pública se situen en el pla de la lògica econòmica i la coherència pressupostària. Perquè, sense avaluació, ens exposem als pitjors disbarats i malbarataments; sense avaluació perdem l'actiu que suposa l'aprenentatge derivat dels errors i èxits passats, i de les experiències d'altres governs del mateix nivell en estructures descentralitzades; en definitiva, sense avaluació abonem els discursos crítics contra el sector públic fonamentats en la falta de rigor i eficiència.

Desafortunadament, el contrast entre el consens unànime dels acadèmics i la pràctica política a Espanya és considerable. Les experiències desenvolupades amb solvència i que van més enllà del control de la legalitat són una excepció (Albi i Onrubia, 2015). Encara hem d'avançar molt en el disseny institucional per poder comptar amb organismes amb la capacitat tècnica, els recursos i la independència que calen. Però, també, per aconseguir que l'*output* d'aquests processos d'avaluació impregni la tasca del poder legislatiu i executiu i, en última instància, alimenti el procés de rendició de comptes.

Tot i que és cert que no s'albira en l'horitzó un gir substancial en aquest àmbit, comptem amb una experiència real i reeixida que ens permet ser més optimistes. Els espanyols tenim organismes d'avaluació independents, amb una elevada capacitat tècnica i influència en l'espai públic. Em

Gràfic 1: Evolució del nombre de pàgines totals dels programes electorals del PP i el PSOE en eleccions generals (1978-2015)



Font: Diversos autors (2017).

Taula 2: Opinions dels espanyols sobre l'avaluació dels programes electorals

Fins a quin punt és important el programa electoral a l'hora de decidir el vot?	42,4% Molt important 37,9% Força important
En eleccions, llegiu els programes electorals totalment o parcialment?	38,6% Sí, sempre els llegeixo 40,1% De vegades
Considereu important incorporar al programa general el cost de les mesures electorals i la manera de finançar-les per evitar promeses inassolibles?	63,4% Molt important 27,8% Força important
Creieu que seria interessant comptar amb una entitat que quantifiqués i avalués el cost de les mesures econòmiques proposades pels diferents partits?	80,0% Sí

Font: Fundación Transforma España (2015).

Nota: Resultats de l'enquesta elaborada a l'abril i maig de 2015 per Sigma Dos a partir de 1.000 entrevistes, amb un marge d'error de + 3,1% per a un nivell de confiança del 95,5%.

refereixo a l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF), que en poc temps ha esdevingut la referència clau per a l'anàlisi de l'estabilitat pressupostària a Espanya, amb un compliment i una reputació notables, segons se'n feia ressò la recent avaluació externa de l'OCDE sobre la institució (Von Trapp *et al.*, 2017).

En aquest context general, apareixen els programes electorals dels partits polítics; uns documents que es poden i s'han de veure com l'etapa prèvia del cicle pressupostari en sentit estricte. Si els ciutadans s'informen dels programes i aquests pesen en el seu vot *ex ante* i *ex post* en eleccions futures, després de comprovar el compliment o no del programa (Thompson, 2011), és evident que la coherència i l'estabilitat pressupostàries comencen a dilucidar-se en els programes dels partits que després formaran govern. Les dades per a Espanya d'un estudi demoscòpic elaborat el 2015 per a la Fundación Transforma España mostren que tots dos supòsits es compleixen en bona mesura (Taula 1). El 80% dels enquestats considera que el programa electoral, en conjunt, és força o molt important per decidir el seu vot. Gairebé el mateix percentatge declara que llegeix els programes parcialment o totalment.

Tanmateix, és cert que els programes electorals cada vegada són més extensos (Gràfic 1), sense que això es compensi amb sistematitzacions i quantificacions que facilitin als electors l'avaluació global i integrada de totes les promeses del programa que tinguin una incidència pressupostària significativa. Els electors, a més, en la seva immensa majoria, no són experts economistes amb la capacitat i el temps de fer els càlculs necessaris (Paldam i Nannestad, 2004), però sí que demanden aquesta quantificació. Tornant a la Taula 1, més del 90% dels enquestats considera important incorporar en els programes el cost de les promeses electorals i la forma de finançar-les.

Sens dubte, el primer pas per garantir la congruència dels programes electorals se situa en l'àmbit dels mateixos partits, que haurien d'oferir memòries econòmiques clares i rigoroses de les seves promeses. Ara bé, és evident que hi ha un problema de risc moral que exigeix anar més enllà. I aquí sorgeix la necessitat d'una institució externa, independent i competent que sotmeti a escrutini aquesta memòria i el programa en conjunt. De nou, el 80% dels enquestats està d'acord amb l'existència d'aquest àrbitre (Taula 1).

Queden nombrosos detalls per concretar[1]. El primer, el caràcter obligatori o no de l'avaluació. Al meu parer, hauria de ser voluntària. Els partits disposats a passar pel filtre del rigor i oberts a escoltar experts externs sobre les seves propostes per millorar la coherència pressupostària se sumarien a la iniciativa. En canvi, els que no hi estiguessin disposats haurien d'explicar les seves raons i, si escau, assumir el cost reputacional de mantenir-se al marge del procés. El segon detall és l'abast objectiu. En aquest cas, em decanto pel pragmatisme i l'enfocament gradual. L'experiència holandesa (Bos i Teulings, 2011), la més reeixida i ambiciosa en el panorama internacional, mostra que l'avaluació pot arribar a revisar la influència del programa sobre la renda nacional i la seva distribució, la desocupació, les qüestions de gènere o el medi ambient[2]. A curt termini, seria assumible, i suposaria ja un notable avenç, limitar-se a estimar l'efecte directe sobre despeses i ingressos públics de totes les propostes incloses, de manera que es poguessin identificar els riscos per a l'estabilitat fiscal. A més, seria raonable concentrar-se en l'àmbit estatal i esperar la consolidació del procés per incloure els programes electorals d'àmbit subestatal. Sobre el que crec que no haurien d'existir dubtes és que l'avaluació hauria de concloure en un document final públic, sintètic i pedagògic.

[1] El'objectiu del recent informe de la Fundación Transforma España (2017) ofereix respostes a la majoria dels interrogants que poden plantejar la ciutadania i les organitzacions polítiques.

[2] L'encarregada d'executar aquestes anàlisis és l'Oficina Holandesa d'Anàlisi de Política Econòmica (CPB), un organisme autònom integrat en el Ministeri d'Economia, però amb independència per desenvolupar els seus treballs. Encara que l'avaluació és voluntària, la pèrdua de credibilitat que suposaria evitar-la fa que la totalitat dels partits holandesos l'acceptin. Un avantatge en el cas holandès respecte al que passaria a Espanya és la predictibilitat del calendari electoral. El procés d'avaluació és un procés costós, tècnicament complex i que requereix de personal altament qualificat amb una alta formació. Molts mesos abans de les eleccions (al voltant de nou), els partits elaboren les seves propostes electorals i les envien a la CPB, que les avalua durant un trimestre, de manera confidencial. Cada programa és avaluat per un equip d'investigadors que treballen exclusivament amb aquest partit i estan sotmesos a un estricte codi ètic de confidencialitat. Durant el procés d'avaluació, els programes pateixen canvis i els partits els ajusten arran de la informació que reben de la CPB. Finalment, uns mesos abans de les eleccions, es publiquen els programes electorals i l'avaluació de la CPB. Per a més detalls, vegeu el capítol 4 de Fundación Transforma España (2017).

Referències bibliogràfiques

Albi, E. i Onrubia, J. (2015): *Economía de la gestión* pública. *Cuestiones fundamentales*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.

Bos, F. i Teulings, C. (2011): "Evaluating election platforms: A task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice". MPRA Working Paper 31536. https://ideas.repec.org/p/pra/mprapa/31536.html.

Fundación Transforma España (2017): *Coherencia económica de los programas electorales*. Fundación Transforma España, Madrid.

Fundación Transforma España (2015): *Estudio de opinión* pública sobre los *programas electorales. Sigma dos*. http://ftransformaespana.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-DECALOGO.pdf

Paldam, M. i Nannestad, P. (2000): "What do voters know about the economy? A study of Danish data, 1990–1993". *Electoral Studies*, 19, 363-391.

Thomson, R. (2011): "Citizens' evaluations of the fulfillment of election pledges: Evidence from Ireland". *The Journal of Politics*, 73(1), 187-201.

Von Trapp, L.; Nicol, S.; Fontaine, P.; Lago-Peñas, S. i Suyker, W. (2017): *Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)*. Organisation for Economic Co-operation and Development, París.

Baños Rovira, Jordi

Jordi Baños Rovira és llicenciat en Economia per la Universitat de Barcelona, té un màster en Hisenda Pública i un postgrau en Finances Locals per la mateixa universitat, un postgrau en Comptabilitat i Auditoria Pública per la Universidad de Zaragoza, un màster en Direcció Pública per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i formació executiva en finances públiques per la Georgia State University i Harvard University. Actualment és director de l'Àrea d'Avaluació Econòmica de Polítiques Públiques de la Generalitat de Catalunya, professor associat de la Universitat de Barcelona, formador de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i consultor del Fons Monetari Internacional i el Banc Mundial. Anteriorment ha estat director de Planificació Estratègica i Anàlisi Pressupostària a l'Ajuntament de Barcelona. És especialista en gestió financera de les administracions públiques; en concret, en pressupostació pública, reformes i tècniques pressupostàries, anàlisi pressupostari i avaluació econòmica de polítiques públiques. Ha publicat articles a *Government Finance Review, el European Public Mosaic, la Revista Econòmica de Catalunya, Nota d'Economia* i *Papers d'Economía del Departamento de Economía de la Generalitat de Cataluña*.

Cangiano, Marco

Marco Cangiano va treballar com a subdirector del Fons Monetari Internacional (FMI) i actualment és consultor independent afiliat a l'Overseas Development Institute (ODI) de Londres i al Fons de les Nacions Unides per al Desenvolupament de la Capitalització (FNUDC). Entre 1991 y 2016, va ocupar diversos càrrecs a l'FMI: entre 2008 i 2015, va dirigir les divisions encarregades de la gestió de les finances públiques en el Departament de Finances Públiques, i anteriorment va dirigir la Divisió d'Estratègia Pressupostària de l'Oficina de Pressupost i Planificació de l'FMI. Ha realitzat presentacions sobre una varietat de temes fiscals a Washington i a l'estranger; entre elles, en les reunions d'Alts Oficials de Pressupost de la OCDE, Harvard Kennedy School of Government i la Wagner Graduate School for Public Service de la Universitat de Nueva York. Graduat per la Sapienza - Università di Roma (Itàlia), té un màster en Economia de la Universitat de York (Regne Unit). Ha publicat sobre economia energètica, reformes de pensions, transparència fiscal i política fiscal, i és coeditor de *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, publicat per l'FMI a l'abril de 2013.

Ganuza, Ernesto

Ernesto Ganuza és doctor en Sociologia per la Universidad Complutense de Madrid. Ha estat professor visitant en la Brown University, la Universitat de Nueva York i el CNRS a França. Actualment desenvolupa la seva activitat d'investigador en el grup DEMOCRETS de l'Institut d'Estudis Socials Avançats del CSIC. Treballa amb les relacions entre ciutadania i democràcia. Ha participat en estudis internacionals sobre la implementació d'innovacions democràtiques, a més d'assessorar diverses administracions sobre el seu desenvolupament. Recentment ha publicat el llibre *Popular Democracy: the Paradox of Participation*, juntament amb Gianpaolo Baiocchi, a l'editorial Stanford University Press.

Lago-Peñas, Santiago

Santiago Lago-Peñas és catedràtic d'Economia Aplicada i director de GEN (Universidad de Vigo). La seva recerca se centra en el camp del federalisme fiscal, l'economia pública local, les relacions entre economia i política, i l'empresa familiar. Ha publicat els seus treballs en múltiples revistes especialitzades; entre d'altres: *European Journal of Political Economy, Public Choice, Economic Modelling, Economics and Politics, Papers in Regional Science, Publius: the Journal of Federalism, Economics of Governance, Public Finance Review, Contemporary Economic Policy, Applied Economics, i Environment and Planning C: Government and Policy. És editor executiu de la revista Hacienda Pública Española / Review of Public Economics* i editor associat de la revista e-pública. A més, és codirector de la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización en España (RIFDE), director del Foro Económico de Galicia, responsable de la Càtedra de l'Empresa Familiar de la Universidad de Vigo, investigador de l'Institut d'Economia de Barcelona i col•laborador habitual de FUNCAS. Ha estat consultor per a l'OCDE, el Forum of Federations, la Comissió Europea (H2020) i altres institucions.

Miller, Mark

Mark Miller és *senior research fellow* a l'Overseas Development Institute (ODI). La seva recerca estudia com la comunitat internacional participa en qüestions de finances públiques per promoure el desenvolupament i com pot representar aquest paper de forma més eficaç en el futur. Abans d'entrar a l'ODI, Miller va treballar per al Grup Banc Mundial a l'Àsia oriental, assessorant governs i parlamentaris de la regió (Laos, Malàisia, Myanmar i Tailàndia) en l'àmbit de les finances públiques. Amb anterioritat, va passar tres anys al Departament de Pressupost del Govern de Malawi com a economista sènior i, més tard, com a assessor tècnic, amb finançament del Departament per al Desenvolupament Internacional (DFiD) del Regne Unit.

Montolio, Daniel

Daniel Montolio és actualment professor agregat d'Economia a la Universitat de Barcelona i té un màster (distinction) i un doctorat en Economia de la Universitat de York (Regne Unit). És investigador i membre del Consell de Govern de l'Institut d'Economia de Barcelona i membre del Barcelona CityLab del programa Ciutats més Segures d'ONU-HABITAT. Ha estat investigador visitant a la Universitat de Rosario l'any 2013 (Colòmbia) i al Banc Interamericà de Desenvolupament el 2015 (Estats Units). Les seves línies de recerca se centren en l'economia del crim, economia urbana i regional, i economia pública. Ha publicat diversos articles en revistes científiques internacionals com ara *Regional Science and Urban Economics, Journal of Economic Geography, Journal of Law and Economics, Journal of Macroeconomics, Journal of Economic Psychology, Fiscal Studies, International Review of Law and Economics, Urban Studies, Papers in Regional Science, Empirical Economics, Applied Economics i Applied Economics Letters*, entre d'altres.

IEB Institut d'Economia de Barcelona