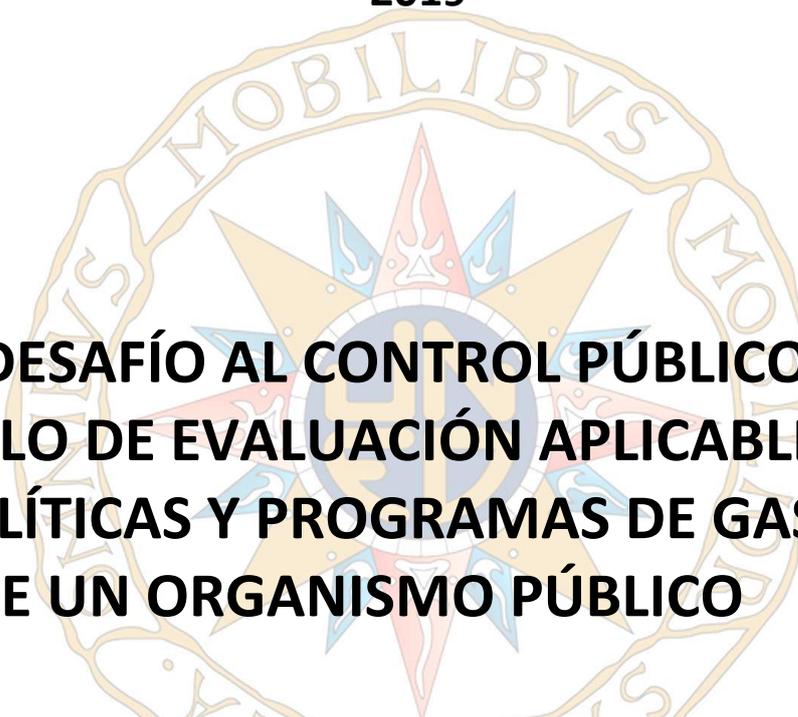


TESIS DOCTORAL

2019



**UN DESAFÍO AL CONTROL PÚBLICO:
MODELO DE EVALUACIÓN APLICABLE A
LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE GASTO
DE UN ORGANISMO PÚBLICO**

**BEATRIZ MERINO GARCÍA
(Licenciada en Derecho)**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD
INTERNACIONAL**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
INSTITUTO UNIVERSITARIO GUTIÉRREZ MELLADO**

DIRECTOR: JESÚS ALBERTO PERDICES MAÑAS

TESIS DOCTORAL

2019



**UN DESAFÍO AL CONTROL PÚBLICO:
MODELO DE EVALUACIÓN APLICABLE A
LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE GASTO
DE UN ORGANISMO PÚBLICO**

**BEATRIZ MERINO GARCÍA
(Licenciada en Derecho)**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD
INTERNACIONAL**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
INSTITUTO UNIVERSITARIO GUTIÉRREZ MELLADO**

DIRECTOR: JESÚS ALBERTO PERDICES MAÑAS

AGRADECIMIENTOS.

Sabía que sería una travesía complicada, que durante esta singladura conocería días de sol, mar en calma...viento en popa a toda vela y que llegarían días de tormenta y mar revuelto... Sabía que sería complicado embarcarme en un viaje con un destino que iría perfilándose con el paso del tiempo... sabía que enfrentarme al folio en blanco conllevaría compartir los grandes momentos de soledad que requiere esta actividad con la satisfacción de encontrar un hilo conductor que consiguiera llenar esos instantes.

Siempre me ha gustado comparar el ejercicio de la función pública donde desempeño mi carrera profesional, con la labor que se ejerce en el ámbito privado y cuando analizas los pros y los contras que cada entidad ofrece el horizonte que se abre puede dar lugar a plantearte la posibilidad de introducir, en el ámbito de lo público, las buenas prácticas de empresa que se ejercen en esa esfera.

Y creo haberlo conseguido; he puesto el punto y final a esta tesis sabiendo que he abierto un mundo que se ofrece a seguir investigándolo...no he depositado todavía estos folios y ya tengo nuevos caminos en mente para explorar.

Pero este trabajo no estaría finalizado si no diera las gracias a todos los que me han acompañado en este camino.

A mi familia, por ser el tronco que necesito y al que siempre vuelvo, porque confiar con los ojos cerrados supone saber que puedes lograrlo incluso antes de haberlo comenzado.

A Esther por estar siempre y a Lucia por mirarme y hacerme sentir que puedo.

A Mario porque siempre has confiado en mí; porque cuando me enfrentaba a mis miedos ante todo lo que esto suponía estabas para decirme confío en ti, puedes con ello... poco más se necesita.

A mi Director de Tesis, Jesús Perdices, porque desde el minuto uno le pareció interesante mi investigación y no dudó en acompañarme sabiendo el reto que suponía aceptar el poco tiempo y las muchas incertidumbres; gracias por haber sacado tiempo de donde no había y darme la tranquilidad que inspira su manera de ser.

Al Instituto Universitario Gutiérrez Mellado por prestarme todo cuando estaba a su alcance para llegar hasta donde he llegado y sobre todo a Elena Maculan por prestarme

todo el aire que me ha faltado en algún momento estos años. Gracias por el tiempo dedicado.

Espero que la lectura de esta tesis consiga generar las mismas iniciativas y posibilidades de cambio que se han instalado en mi cabeza. Surgen nuevos horizontes, soplan vientos de cambio, comienza la travesía, les invito a surcar estos nuevos mundos que seguro traerán aires renovados.

“HAY QUIEN SE PASA LA VIDA ENTERA LEYENDO SIN CONSEGUIR NUNCA IR MÁS ALLÁ DE LA LECTURA, SE QUEDAN PEGADOS A LA PÁGINA, NO ENTIENDEN QUE LAS PALABRAS SON SÓLO PIEDRAS PUESTAS ATRAVESANDO LA CORRIENTE DE UN RÍO; SI ESTÁN ALLÍ ES PARA QUE PODAMOS LLEGAR A LA OTRA MARGEN, LA OTRA MARGEN ES LO QUE IMPORTA”.

JOSÉ SARAMAGO. PREMIO NOBEL DE LITERATURA 1998.

ÍNDICE

DIAGRAMAS, TABLAS Y GRÁFICOS	
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	1
INTRODUCCIÓN.....	4

PRIMERA PARTE. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN, RACIONALIZACIÓN EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS. MARCO NORMATIVO.

1.-“EVALUACIÓN”. ANÁLISIS, EQUIPARACIÓN Y DIFERENCIACIÓN CON EL TÉRMINO “AUDITORIA” Y EL TÉRMINO “CONTROL”.....	12
2.- EL PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACIÓN. EVOLUCIÓN Y CONTENIDO..	27
2.1.- DIFERENTES SISTEMAS DE EVALUACIÓN EN EUROPA. ANÁLISIS EN LOS PRINCIPALES PAÍSES EUROPEOS	34
3.- NACIMIENTO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN. METODOLOGÍA Y TIPOLOGÍA EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN.....	45
4.- LA EVALUACIÓN Y SU IMPLICACIÓN EN LA RACIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS.....	66
5.- LA RETROALIMENTACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SUS EFECTOS EN UNA POLÍTICA PÚBLICA.....	73
6.- LA EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA Y SU MARCO PRESUPUESTARIO.....	76
7.- LA INTEGRACIÓN DEL CONTROL Y LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO.....	82
8.- INSTITUCIONES DE CONTROL EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA.....	84

SEGUNDA PARTE. MARCO NORMATIVO DE LA EVALUACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

9.- LA EVALUACIÓN EN LA LEY 28/2006, DE 18 DE JULIO, DE AGENCIAS ESTATALES PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. EL INICIO DE UN NUEVO PROCEDIMIENTO DE CONTROL.....90

9.1.- EL GERMEN DE LA EVALUACIÓN: LA LEY 28/2006, DE 18 DE JULIO, DE AGENCIAS ESTATALES PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....93

9.1.1.- CONTEXTO, ENFOQUE Y OBJETIVOS DE LA AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS....96

9.1.2.- PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LA AGENCIA DE EVALUACIÓN....100

9.1.3.- LA EVALUACIÓN EN EL RD 1518/2006, DE 1 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APROBÓ EL ESTATUTO DE LA AGENCIA DE EVALUACIÓN. AUSENCIA DE SUSTENTO NORMATIVO PARA LA REALIZACIÓN DE EVALUACIONES.....102

9.1.4.- LO QUE CONSTITUYÓ LA FÓRMULA ORGANIZATIVA DE LA AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS. EL CONTRATO DE GESTIÓN COMO COMPROMISO.....105

9.1.4.a.- El contrato de Gestión y sus indicadores.....106

9.1.4.b.- El Consejo Rector de la Agencia.....110

10.- LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA LEY 47/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, GENERAL PRESUPUESTARIA. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN EN EL ÁMBITO DEL CONTROL JUNTO CON LA AUDITORÍA Y EL CONTROL FINANCIERO PERMANENTE.....112

10.1.- MODELO DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS. LA FUNCIÓN DEL CONTROL FINANCIERO Y LA AUDITORÍA PÚBLICA EN EL MARCO NORMATIVO DE LA LEY 47/2003, GENERAL PRESUPUESTARIA.....123

10.1.1.- CONTROL FINANCIERO PERMANENTE.....124

10.1.2.- AUDITORIA PÚBLICA.....125

TERCERA PARTE. EL PRESUPUESTO DEL GASTO EN DEFENSA

11.-EFICACIA Y EFICIENCIA DEL GASTO EN DEFENSA.....	130
11.1.- ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DEFENSA.....	143
11.2. DESARROLLO DE LOS PRESUPUESTOS DE DEFENSA. ANTE EL DESAFÍO DE UN CAMBIO DE TENDENCIA SUSTANCIAL.....	158
11.2.1.- Factores internos.....	160
11.2.1.a.- Percepción de las necesidades en defensa por la sociedad española.....	160
11.2.1.b.- Características del gasto de defensa en España.....	162
11.2.1.c.-Límites actuales a los Presupuestos para la Sección 14: Ministerio de Defensa.....	165
11.2.1.d.- El Ministerio de Defensa y la transparencia.....	175
11.2.2- Factores externos.....	177
11.2.2.a.- La OTAN, un esfuerzo cada vez más compartido...	177
11.2.2.b.- La Unión Europea, avance hacia una industria de defensa europea.....	181

CUARTA PARTE. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN, PIEZA CLAVE EN LA COMPLEJIDAD DE LAS SINERGIAS QUE AFECTAN AL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE DEFENSA

12.- LA EVALUACIÓN. PROCEDIMIENTO ALTERNATIVO AL CONTROL FINANCIERO Y A LA AUDITORÍA PÚBLICA. UNA REALIDAD CLAVE EN LA FORMA DE CONCEBIR LAS TÉCNICAS DE CONTROL DEL PRESUPUESTO EN EL MINISTERIO DE DEFENSA.....	183
12.1.- CRITERIOS QUE DETERMINAN UN PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN.....	191
12.2.- FASES DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS.....	199
12.3.- PREGUNTAS EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN.....	201
12.4.- INDICADORES DE LA EVALUACIÓN.....	203

12.5.- INSTRUMENTOS NECESARIOS DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN; SUS TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS.....	207
12.6.- RESULTADO FINAL DE LA EVALUACIÓN. INFORME DE EVALUACIÓN EMITIDO.....	212
12.7.- CREACIÓN DE UN MODELO DE INFORME DE EVALUACIÓN. PLANTILLA TIPO QUE PUDIERA CONFECCIONARSE PARA CUALQUIER PROGRAMA DEL MINISTERIO DE DEFENSA. EJEMPLO DE MODELO DE EVALUACIÓN.....	218
13.- CONCLUSIONES.....	231
ANEXOS.....	244
Anexo 1. Estados Unidos. Strategic Objectives and GAO Teams.....	246
Anexo 2. Estados Unidos. Ejemplo Optimización Asistencia Humanitaria. Retos, riesgos y logros.....	247
Anexo 3. Canadá. Ejemplo modelo de Evaluación practicado por el Gobierno de Canadá antes de poner en práctica sus programas públicos.....	248
Anexo 4. Australia. Annual audit work program development process.....	250
Anexo 5. Australia. Is Australia becoming more unequal?.....	251
Anexo 6. Work Programme.....	252
Anexo 7. Reino Unido. Análisis Evaluación de las pensiones.....	253
Anexo 8. Irlanda. Núm. De cuentas auditadas.....	254
Anexo 9. Irlanda. Calidad del procedimiento de gestión.....	254
Anexo 10. Suecia. Control Environment	255
Anexo 11. Evolución del gasto en Defensa desde 1978.....	256
Anexo12. Tabla N° 18: Presupuestos General del Estado 2017. Capítulo 6...261	
Anexo 13. Presupuesto en Defensa. Evolución del gasto militar.....	262
Anexo 14: Gasto Público en Defensa 1960-2018.....	264

BIBLIOGRAFÍA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	266
ANEXO BIBLIOGRÁFICO.....	268
REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES.....	270
RECURSOS DIGITALES.....	273

DIAGRAMAS, TABLAS, GRÁFICOS

DIAGRAMA N°1. Evaluación, seguimiento y auditoría.....	14
DIAGRAMA N°2. Ciclo de Evaluación.....	46
DIAGRAMA N°3. Problemas sociales a resolver base de cualquier política pública...	76
DIAGRAMA N°4. Organización del Consejo Rector.....	110
DIAGRAMA N° 5. Modelo financiación PEAs, flujo económico.....	168
DIAGRAMA N° 6. Utilización del Real Decreto-Ley para pagos de PEAs.....	169
DIAGRAMA N° 7. Plazo para cumplir los compromisos de gasto de defensa OTAN	179
TABLA N°1. Tipos de evaluación y metodologías.....	21
TABLA N°2. Investigación, auditoría y control.....	23
TABLA N°3. Actuaciones ámbito de Control.....	26
TABLA N°4. Análisis interno matriz DAFO.....	59
TABLA N°5. Análisis interno matriz DAFO.....	60
TABLA N° 6. Dotación inicial Presupuesto 2012.....	145
TABLA N°7. Crédito extraordinario y suplementario 2012.....	146
TABLA N° 8. Dotación inicial Presupuesto 2013.....	147
TABLA N°9. Crédito extraordinario y suplementario 2013.....	148
TABLA N° 10. Dotación inicial 2014.....	149
TABLA N° 11. Dotación extraordinaria Presupuesto 2014.....	150
TABLA N° 12. Dotación inicial Presupuesto 2015.....	150
TABLA N° 13. Presupuestos General del Estado 2017. Capítulo 6.....	154
TABLA N° 14. Ejercicio presupuestario 2017.....	155
TABLA N° 15. Ejercicio presupuestario 2018.....	156
TABLA N° 16. Dotación inicial y final créditos OMP 2005-2019.....	173
TABLA N° 17. Evaluación externa e interna.....	190
TABLA N° 18. Equipo evaluador y gestor.....	191
TABLA N° 19. Fases del procedimiento de evaluación.....	200
TABLA N° 20. Cronograma de evaluación.....	201
TABLA N° 21. Matriz de evaluación.....	205
TABLA N°22. Características básicas procedimiento de evaluación.....	211

TABLA N° 23. Ficha de respuesta de gestión.....	215
TABLA N°24. Presupuesto de Defensa/Presupuesto del Estado/PIB (1978-2015)...	256
TABLA N°25. Presupuesto de Defensa/Presupuesto del Estado/PIB (2015-2018)...	257
TABLA N°26. Presupuesto de Defensa. Distribución por Ejércitos.....	257
TABLA N°27. Modificación de créditos para adquisiciones.....	258
TABLA N°28. Evolución del presupuesto del MINISDEF ejercicios 2005-2015.....	263
GRÁFICO N°1. El árbol de las teorías.....	31
GRÁFICO N° 2. Políticas, Programas y capítulos.....	142
GRÁFICO N°3. Gasto de Defensa como porcentaje del PIB (%). Basado en precios y tipos de cambio.....	164
GRÁFICO N°4. Gasto de inversión en Defensa como porcentaje del gasto total en Defensa (%). Basado en precios y tipos de cambio.....	165
GRÁFICO N° 5. Evolución cuantitativa gastos OMP (Euros corrientes).....	171
GRÁFICO N° 6. Aportaciones desde la creación de la GIED.....	175
GRÁFICO N° 7. Cómo iniciar una evaluación.....	189
GRÁFICO N° 8. Comparación Presupuesto de Defensa Inicial/Crédito Disponible.....	260
GRÁFICO N° 9. Evolución del gasto militar <i>per cápita</i> 1988-2016.....	262

SIGLAS Y ABREVIATURAS.

AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
BITDE	Base Industrial y Tecnológica de la Defensa
BREXIT	Britain Exit
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAF	Marco Común de Evaluación
CE	Constitución Española
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
COFOG	Clasificación Funciones Administraciones Públicas
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
DAFO	Debilidades y Amenazas. Fortalezas y Oportunidades
DIGENECO	Dirección General de Asuntos Económicos
DGPOLDES	Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible
EDA	European Defence Agency
EEUU	Estados Unidos
EFQM	European Foundation for Quality Management
EUROJUST	European Union's Judicial Cooperation Unit. Unidad Europea de Cooperación Judicial
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
EVAM	Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora
FAS	Fuerzas Armadas
FRONTEX	European Border and Guard Agency. Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
GAO	Government Accountability Office
ICAC	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
IEA	Instituciones Estatales de Auditoría
IEEE	Instituto Español de Estudios Estratégicos
IEPP	Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IPC	Índice de Precios al Consumo
LAC	Ley de Auditoría de Cuentas
LGP	Ley General Presupuestaria
LGS	Ley General de Subvenciones
IEPP	Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas
INCE	Instituto Nacional de Calidad Educativa
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INVIED	Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa
IPC	Índice de Precios al Consumo

LAC	Ley de Auditoría de Cuentas
LGP	Ley General Presupuestaria
LPACAP	Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LTAIBG	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
MDEF	Ministerio de Defensa
MHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
Núm.	Número
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OIRA	Office of Information and Regulatory Affairs
OMP	Operaciones para el Mantenimiento de la Paz
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
Pág.	Página
PEA	Programa Especial de Armamento y Modernización
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PPBS	Planning Programming Budgeting System
RAE	Real Academia Española
RD	Real Decreto
ROAC	Registro Oficial de Auditores de Cuentas
SEDEF	Secretario de Estado de Defensa
Ss.	Siguientes
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TCU	Tribunal de Cuentas
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

INTRODUCCIÓN

La actuación de la Administración viene precedida por el óptimo desarrollo de la implementación de los fondos públicos. Esta máxima, que en principio debiera ser fundamental para el buen funcionamiento de cualquier sociedad desarrollada que se precie, carece, en algunos casos, del control necesario en la gestión de los recursos públicos.

La idea de este trabajo nace desde el conocimiento propio de la esfera del control económico financiero y en la necesidad de poder dar respuesta a la pregunta de si el uso de los fondos públicos, dado a un montante económico concreto, ha sido el más adecuado de entre los posibles o si los resultados obtenidos tras la ejecución contractual realizada eran los realmente esperados o si, por el contrario, los obtenidos han alcanzado el umbral de consecución de objetivos que de ellos se esperaba.

Trabajar con presupuesto trae consigo hacerlo de una manera eficaz y eficiente. Eficaz porque la realidad económica que llevamos viviendo desde hace una década en España y de la que empezamos a salir hace un par de años, invita a un periodo de óptima gestión de recursos limitados.

El devenir económico ha marcado la tendencia a la baja del gasto público, siempre condicionada por un volumen de ingresos que, la mayor parte de las veces, supone un incremento en la tasa impositiva que deben soportar los ciudadanos.

La eficacia se mide en términos monetarios en este trabajo. A menor volumen de ingresos, menor será el volumen de gastos que desde los ministerios puedan llevarse a cabo y, en este horizonte nacional, saliendo de una importante recesión, existen gastos que, por la imperiosa necesidad de los mismos, son inaplazables.

Eficiente materializada en torno a la idea de óptimo resultado. Será eficiente aquel crédito que, una vez ejecutado por el gestor de manera eficaz, consigue obtener aquellos resultados más demandados por la realidad.

Eficacia y eficiencia deben ir unidas de manera inseparable de tal manera que, en el escenario proyectado en este trabajo, no podremos contemplar un crédito ineficaz pero eficiente o un crédito eficaz pero ineficiente; en ambas situaciones nos encontraríamos que el trabajo del gestor público sería tildado con esos mismos adjetivos: ineficaz e ineficiente.

El gestor económico, a través de la Dirección de Planes correspondiente, distribuirá ese crédito en diferentes programas y políticas públicas y lo hará, siendo conocedor de la existencia de una serie de necesidades que deben de ser cubiertas.

En este orden de cosas, y una vez se da por hecho que el gestor trabajará en sus actuaciones para la obtención de un óptimo resultado, la pregunta que cabría hacerse es: ¿Es consciente el gestor del resultado que obtendrá una vez haya puesto en marcha su programa de trabajo?

La respuesta a esta cuestión, basándonos en el control que pretendemos realizar de esos fondos públicos, es que el gestor conoce un resultado orientativo pero no el resultado aproximándose a tasas de fiabilidad elevadas. Los recursos que el gestor aplica a una necesidad concreta, se han traducido en bienes y servicios necesarios en un momento determinado pero que, si hubiera tenido la posibilidad de un análisis que permitiera un mayor grado de conocimiento de la realidad futura, seguramente su implicación a los mismos hubiera sido diferente.

En España, a nivel Administración Pública, el Estado trabaja con la supervisión de dos tipos de control económico financiero: el control financiero y la auditoría. La fiscalización que se hace de los recursos públicos del Estado marca que el crédito utilizado es el adecuado y el suficiente para la necesidad planteada así como que el mismo es gestionado por persona autorizada para ello.

En este punto del desarrollo y, analizando la esfera del ámbito privado para mismas prestaciones, donde los recursos económicos existentes ya no son públicos sino que pasan por la necesidad de obtención de un mayor beneficio con el menor usos de los mismos, es donde surge el germen que motiva el desarrollo de este trabajo: si la empresa privada, antes de poner en marcha cualquier programa de trabajo, desarrollo de cualquier idea que dará lugar a un prototipo futuro... en definitiva, antes de pignorar sus recursos económicos a una necesidad empresarial, es conocedora desde sus inicios de los resultados que obtendrá, de los recursos que van a ser necesarios invertir y de los beneficios que le deparará esa actuación, ¿por qué la Administración, que cuenta con recursos económicos limitados, no es capaz de conocer resultados, beneficios y oportunidades con carácter previo a su implementación, teniendo la posibilidad de corregir las desviaciones que pueden surgir de los resultados que se espera obtener antes de que surjan?.

Dicho de otro modo, ¿por qué la empresa privada es capaz de evaluar resultados antes de haberlos obtenidos y la Administración no, a sabiendas que alguna decisión en materia de contratación hubiera sido menos gravosa desistiendo de ella que llevándola a término?

A priori la respuesta parece clara: el origen de los fondos es lo que marcará la necesidad de un análisis antes de su inversión. El origen privado de los recursos económicos despertará en el departamento de gestión de riesgos la necesidad de conocer si esos resultados darán beneficio, en cuyo caso se llevará a cabo su ejecución o si por el contrario, esos resultados dan origen a pérdidas se desistirá de los mismos.

Si el origen de los fondos es público, un error en su ejecución dará lugar a un resultado poco deseable y a una mala praxis contractual.

Y este es el punto de partida del desarrollo del trabajo: la creación de un modelo de procedimiento de evaluación, capaz de coexistir con los otros controles de fondos públicos existentes, con la singularidad de que este nuevo control puede realizarse con carácter previo a la aplicación de los fondos a un programa público, durante su desarrollo, para detectar debilidades en los objetivos que se marcaron y a posteriori, señalando correcciones futuras a los resultados obtenidos.

En una primera parte de la exposición, se analizan las similitudes y diferencias con los controles existentes: el control financiero y la auditoría, señalando las posibles características comunes con un procedimiento de evaluación si éste hubiera sido aplicado por la Administración, así como las diferencias existentes en el análisis comparativo de los mismos.

Partimos de la premisa de haber tomado como características propias de un procedimiento de evaluación las obtenidas del estudio de la extinta Agencia de Evaluación de Políticas y Calidad de los Servicios Públicos (en adelante AEVAL), pionera en estas lindes y creada con la misión de constituirse como un instrumento de control independiente, no politizado, capaz de analizar si los fondos públicos aplicados a un programa arrojarían los resultados que realmente se esperaban de esa implicación y si esos resultados eran los deseados por los destinatarios últimos de los programas públicos: la ciudadanía.

La siguiente fase de análisis, parte segunda de la exposición, se inicia con el desarrollo de la teoría de la política pública en nuestro marco normativo.

La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos¹ se vio derogada, no en su totalidad, por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público². Este avance normativo supuso la creación de un escenario más amplio en materia de evaluación y trajo consigo la posibilidad de superar a la AEVAL como Agencia independiente en materia de control.

La AEVAL, pionera en las directrices necesarias en el procedimiento de evaluación, fue sustituida por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (en adelante IEPP) que, aunque sus comienzos auguraban el éxito que la AEVAL nunca cosechó, adolece de su mismo error: carece de la independencia necesaria en materia de control, indispensable para la obtención de resultados objetivos.

El proyecto de un modelo de evaluación en los programas públicos, es la cuarta parte del desarrollo expositivo. De la misma manera que existe un modelo de control financiero desarrollado, implementado y de uso obligatorio por la Intervención General de la Administración del Estado³ (en adelante IGAE) y un modelo de trabajo desarrollado por la propia IGAE para el ejercicio de la auditoría⁴, podría existir un modelo de evaluación, con epígrafes vinculantes y obligatorios, capaz de sintetizar los diferentes alcances materiales y temporales de un programa público, las áreas objeto de evaluación y su análisis de campo y proporcionar la información necesaria en un informe de evaluación para determinar, en el epígrafe relativo a los resultados del trabajo, el alcance positivo o negativo de su ejecución, incorporando las desviaciones encontradas en base a unos indicadores previstos según el área seleccionada y proponiendo medidas correctoras en un horizonte temporal.

¹ Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. (BOE. nº 171, de 19 de julio de 2006). Referencia BOE-A-2006-13011. Revisión vigente desde 26 de enero de 2014. Ley 28/2006, de 18 de julio, derogada conforme establece la letra e) y párrafo final de la disposición derogatoria única de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público («B.O.E.» 2 octubre). No obstante, hasta que, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional cuarta, concluya el plazo de tres años de adaptación de las agencias existentes en el sector público estatal, se mantendrá en vigor la presente Ley.

² Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015). Referencia BOE-A-2015-10566.

³ Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente. BOE núm. 190, de 10 de agosto de 2015. Referencia BOE-A-2015-8938.

⁴ Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública. BOE núm. 190, de 10 de agosto de 2015. Referencia BOE-A-2015-8939.

Estos indicadores variarán en función del área determinada: a mayor número de áreas seleccionadas, más veraz será el resultado de evaluación del programa público.

La efectividad de la aplicación de los fondos públicos y la relación con los resultados obtenidos en esa aplicación siempre tendrá un carácter positivo dado que la información inicial de trabajo con la que poder obtener conclusiones estará a disposición del gestor desde su inicio. Evaluar en una Administración pública hace que la obtención de información sea más sencilla por el caudal de bases de datos y estadísticas que existen en este ámbito.

El análisis de presupuestos realizado en una fase de la exposición se marca para la determinación de la limitación económica existente en el Presupuesto de Defensa. Limitación ésta que supone, en muchos de los casos, una “limitación al alcance”, si se me permite esta licencia lingüística hablando en términos de control financiero, que puede restringir la operatividad de nuestras Fuerzas Armadas (en adelante FAS).

Los Programas Especiales de Armamento y Modernización (en adelante PEA,s) así como los créditos destinados a Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (en adelante OMP), ante la escasez de los mismos y la complejidad de su financiación por no aparecer, en el momento en el que iniciamos nuestro análisis presupuestario, en el presupuestos inicial del Ministerio de Defensa (en adelante MDEF), son el hilo conductor a la necesidad de procedimientos de evaluación con los que poder responder si los Programas Especiales o la imputación de las inversiones en OMP eran las correctas en el horizonte temporal y económico en el que se situaban.

De haber analizado, con carácter evaluativo, muchos de los grandes programas o las inversiones en operaciones de paz, el MDEF no tendría el crédito comprometido que tiene en la actualidad y que le endeuda hasta el ejercicio económico 2034.

La calidad del servicio en el sector público es una de las piezas angulares en un estado de derecho, formando parte de las políticas y estrategias gubernamentales donde su evaluación es esencial para el control, el establecimiento de mejoras y la satisfacción de las necesidades de una sociedad; calidad del servicio en el sector público que nace con vocación de dotar al ciudadano de aquellas necesidades que deberían ser cubiertas y máxime en un escenario presupuestario marcado por la recesión que vivimos y que,

ayudados por esta técnica de análisis, podría obtener los mejores resultados posibles de entre todos los planteados.

El eje fundamental del presente estudio radica en la necesidad de dotar a la Administración Pública de un procedimiento que se erija con un carácter independiente capaz de constatar el impacto que tiene en la sociedad los programas públicos.

Si bien la función del control de la gestión de los programas públicos se encuentra desarrollado por diferentes estructuras perfectamente jerarquizadas bajo modalidades de control, interno y externo, que inciden de manera directa en la formulación anual de los Presupuestos Generales del Estado (en adelante PGE), existen razones más que fundadas para plantearnos la creación de un ámbito de análisis y control, que pudiera tener la estructura de Agencia pública o profesional del sector público que ejercite un nuevo modelo de control.

La práctica y la cultura de la evaluación de los programas públicos debiera descansar más en el Estado, como función inseparable del mismo, que en el propio poder Ejecutivo; de esta manera, la consolidación de esta nueva institución o cuerpo de funcionarios públicos sería capaz de subsistir pese a los avatares políticos y permitiría que la definición del objeto de las evaluaciones, sus métodos, resultados y recomendaciones adquieran la validación y el consenso de obligatoriedad de cumplimiento que se espera del trabajo.

Evaluaciones que sean rigurosas e independientes serán capaces de ofrecer medidas para mantener, corregir o eliminar programas públicos existentes.

Este modelo de evaluación exige que la autonomía e independencia de esta institución o de los funcionarios públicos que la desarrollen, no se encuentren minoradas en el debate presupuestario de Proyecto de Presupuestos Generales sino, al contrario, sea tenida en cuenta con sus análisis y recomendaciones que reconducirán la presupuestación y programación.

La realidad de este procedimiento de control en las diferentes manifestaciones comentadas, se constituye como una de las prioridades que subyace del debate político y presupuestario.

El ciudadano español no tiene, por regla general, una idea real de las necesidades que demanda la Defensa Nacional y el elevado coste que suponen las mismas. Por un lado recibe, de parte de los poderes públicos, una información incompleta de las necesidades en Defensa, que se demuestra en el enmascaramiento del gasto público real en defensa, y por otro muestra verdadero desconocimiento de lo que se denomina “cultura de la

defensa”⁵, que entre otras manifestaciones permitiría comprender la importancia que tiene el del gasto en defensa como garante de nuestras libertades aun cuando el presupuesto asignado para su consecución sea limitado.

La coyuntura histórica de estos últimos años, junto con la conjunción de una serie de factores internos y externos⁶ a España, analizados en epígrafes posteriores, van a dar como resultado un cambio histórico en los presupuestos del MDEF reflejando una imagen de mayor realidad, integridad y transparencia que traerá consigo la necesidad de un ajuste en la racionalización del gasto público y en la consecución de unos objetivos de los que derivan unos resultados obtenidos con créditos limitados.

Entre los factores interiores se han destacado las diferencias sustanciales entre el presupuesto inicial y el final del MDEF mediante un análisis cuantitativo de las mismas en los últimos años, así como de las técnicas presupuestarias que lo han posibilitado, algunas de las cuales carecen de justificación legal a la luz de la reciente doctrina del Tribunal Constitucional (en adelante TC) y de las Resoluciones del Tribunal de Cuentas (en adelante TCU), y su futuro desuso conlleva el incremento de los presupuestos iniciales del Ministerio.

En cuanto a los factores exteriores, se ha resaltado la importancia de los compromisos adquiridos en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante OTAN), los esfuerzos de integración europeos en materia de defensa y finalmente los intereses particulares de España en materia de cultura de defensa.

Todos los factores expuestos provocarán el incremento desde su inicio del presupuesto del Ministerio y conllevará un esfuerzo extra de transparencia por parte de los poderes públicos así como la necesidad de utilizar nuevas técnicas de control que

⁵ En relación a la “Cultura de Defensa” el art. 31 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (BOE núm. 276, de 18/11/2005), señala: *“El Ministerio de Defensa promoverá el desarrollo de la cultura de defensa con la finalidad de que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales. Asimismo, el resto de los poderes públicos contribuirán al logro de este fin.”*

El MINISDEF tiene una página web dedicada a la promoción de la “cultura de defensa”, (<http://www.portalcultura.mde.es>), en ella se explica que *“El Ministerio de Defensa contribuye a la cultura de Seguridad Nacional con la “cultura de defensa”, entendida como el conjunto de conocimientos que permite a las personas desarrollar juicios u opiniones sobre los instrumentos con que el Estado protege a los ciudadanos de determinados peligros, siendo las Fuerzas Armadas uno de los instrumentos más importantes.”*

⁶ Esta diferenciación se realiza meramente a efectos de análisis, toda vez que los límites se encuentran hoy desdibujados, al menos en los países de cultura política euroatlántica (LUCAS VERDÚ, 1993, pp. 92-93).

posibiliten la consecución de unos objetivos conociendo los resultados que se obtendrán antes de obtenerlos.

Este incremento no supone una mayor dotación de crédito sino que, la dotación que se otorga a lo largo del ejercicio, sea conocida por los ciudadanos desde la aprobación de los Presupuestos; la limitación y escasez de créditos de este Ministerio es lo que afianza la idea de que una evaluación podrá proporcionar una mejor asignación de crédito en las necesidades priorizadas en Defensa, así como un procedimiento de evaluación en las diferentes fases de la aplicación a presupuesto.

Esta técnica instrumental deriva en un procedimiento de evaluación que ya ha sido utilizado hace años en la práctica totalidad de países europeos, debido a la conocida “Gobernanza europea⁷”, factor integrador en Europa, y en Estados Unidos (en adelante EEUU) con escasa repercusión en el plano de la esfera pública en España.

Se pretende realizar un modelo práctico de informe de evaluación y argumentar la posibilidad de implementar la técnica de la evaluación como procedimiento de control. Realizaremos un enmarque de la normativa presupuestaria aplicable y señalaremos los condicionantes que operan actualmente sobre el presupuesto del MDEF para comprobar la idoneidad en la aplicación de este método. Puestos de manifiesto los datos presupuestarios relevantes, contrastados con la información suministrada a los ciudadanos a través de las vías contempladas por las normas, y los factores internos y externos que influyen actualmente sobre la materia, se señalarán tanto las incertidumbres, como las posibilidades de racionalización del presupuesto del MDEF, así como la necesidad de fomentar una verdadera conciencia de la defensa en España capaz de aplicar técnicas evaluativas en la consecución de resultados.

Nadie impulsaría la creación de programas públicos deficitarios si fuéramos concedores de esos resultados antes de su implementación. Las herramientas se encuentran a disposición de la Administración General del Estado (en adelante AGE) y de su ciudadanía, sólo debemos actuar en consecuencia.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/governance.html?locale=es>

1.-“EVALUACIÓN”. ANÁLISIS, EQUIPARACIÓN Y DIFERENCIACIÓN CON EL TÉRMINO “AUDITORIA” Y EL TÉRMINO “CONTROL”.

En el Diccionario de la Real Academia Española⁸ (en adelante RAE), en su edición número 23, la palabra “*evaluación*” no se encuentra registrada como tal especificando que, “*acción y efecto de evaluar*” y “*evaluación escolar*”, tienen una escritura cercana. Asimismo, el verbo “*evaluar*” hace referencia a “*señalar el valor de algo*”, “*estimar, apreciar, calcular el valor de algo*” y “*estimar los conocimientos, aptitudes y rendimiento de los alumnos*” sin embargo en el Diccionario Terminológico de la IGAE⁹ no aparece recogida esta palabra ni su acepción.

En contraposición, el término “*auditoria*”, comparable con la acepción “*evaluación*” a nivel del estudio que a continuación comenzamos, no aparece recogido como tal en el mencionado Diccionario de la RAE (Del latín, *auditorius*), y sí en el Terminológico de la IGAE que lo define como un “*proceso sistemático de obtención y evaluación de evidencia, de manera objetiva respecto de las afirmaciones concernientes a actos económicos para determinar el grado de correspondencia entre tales afirmaciones y criterios establecidos*”.

Además de esta afirmación, el Diccionario de la RAE también recoge las de “*auditoria de eficacia, eficiencia y economía*” entendida como un tipo de auditoría que tiene como objetivo comprobar que la entidad esté adquiriendo, manteniendo y empleando los recursos de forma eficaz, económica y eficiente; la de “*auditoria de programas presupuestarios y planes de actuación*” significando un tipo de auditoría que tiene por objeto comprobar el grado de eficacia alcanzado en la consecución de los objetivos previstos en los programas y planes de actuación, así como de la legalidad de las actuaciones efectuadas en la ejecución de los programas y planes de referencia, y la de “*auditoria operativa*” que englobaría los objetivos de la auditoria de eficacia, economía y eficiencia de programas presupuestarios y planes de actuación y de sistemas y procedimientos de gestión financiera.

⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.2 en línea] <https://dle.rae.es> [07/09/2019].

⁹ Diccionario Terminológico de la Intervención General de la Administración del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Gobierno de España. Madrid 2012.

Según estas definiciones, la auditoria operativa suma las técnicas concernientes a las auditorías de eficacia y de programas o lo que es lo mismo, incluye el examen de la legalidad, de la consecución de objetivos y de la medición de la eficacia, eficiencia y economía.

Los términos evaluación y auditoria se entrelazan y la denominada auditoria operativa cubre absolutamente todos los ámbitos que pueden ser evaluados, sin limitarse al aspecto legal o financiero al incluir el cumplimiento de objetivos, los recursos humanos, los objetivos sociales...es decir, con la herramienta de la auditoria operativa, podemos abarcar amplios campos que en la actualidad se confundirían con los ámbitos de un procedimiento de evaluación, y a los efectos prácticos y de conclusiones detrayentes de este estudio debemos ser capaces de deslindar ambos conceptos al distinguir evaluación en el sentido de medición y en el sentido de técnica conducente a lograr la información necesaria para corregir o ayudar a corregir los resultados de una gestión para la obtención de una mayor eficacia de la misma.

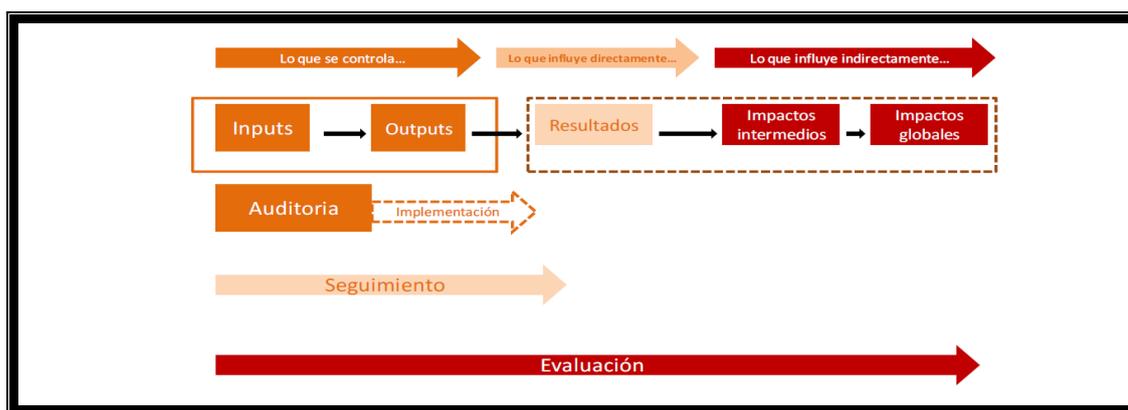
En términos generales todos tenemos el conocimiento aproximado de lo que entendemos por evaluación: el examen de una situación y las medidas correctoras para, en su caso, enderezar la situación. Ante esta situación cabría preguntarnos qué diferencia existe con la auditoria.

Mientras que la auditoria se fundamenta en el cumplimiento de las normas, la evaluación atiende más al cumplimiento de los objetivos y a su desviación en base a su eficacia y eficiencia, términos éstos usados en la literatura económica para significar los términos más excelsos de cumplimiento de objetivos. Pero la auditoria operativa también persigue el cumplimiento de objetivos y no sólo el de las normas por lo que cabe apuntar la fina línea que separa ambas técnicas de control.

Existe literatura suficiente al respecto que considera que la evaluación es el paso siguiente a una auditoria operativa al despojar a esta última del anclaje legal y excesivamente procedimental: la evaluación se dirige fundamentalmente a objetivos, resultados y ayudas para mejorarlo.

En el siguiente diagrama se ilustra cómo la evaluación se refiere al examen de factores ajenos a la influencia de los directores de programas o políticos mientras que el enfoque del seguimiento y el de auditoría se centra en las dimensiones de los resultados que son objeto de su control:

Diagrama N°1. Evaluación, seguimiento y auditoría.



Fuente: Evaluation Handbook, Ministry of Finance of Estonia.
<http://www.financeestonia.eu/member/ministry-of-finance/>

Auditoría y evaluación son dos términos importantes dentro de cualquier organización o metodología de análisis utilizada y presentan tantas similitudes como diferencias evidentes.

Si bien la auditoría podría identificarse como la evaluación de una persona, organización o producto para ser capaz de determinar la validez o poder verificar el cumplimiento de un conjunto de procesos predefinidos, el procedimiento de evaluación consiste en comprender un proceso y luego ser capaces de realizar una serie de cambios con el objetivo final de obtener un resultado mejorado.

Ambos son modelos de evaluación propiamente dicho pero las auditorías se realizan para garantizar que no existen irregularidades financieras dentro de una institución u organización auditada y la evaluación puede realizarse en cualquier organización, bien sea financiera o bien relacionada con cualquier tipo de actividad.

La evaluación sólo será capaz de obtener resultados si se comprende el estado de mejora permanente de un sistema o proceso atendiendo a la existencia de nuevas

técnicas que se aplican en un proceso basado en el rediseño de lo ya analizado para obtener una mayor eficiencia.

La auditoría es una herramienta que trabaja con objetividades para garantizar que todas las operaciones y procesos que se están desarrollando en el ámbito auditado se llevan a cabo cumpliendo procedimientos estándares predefinidos así como si existe algún tipo de irregularidad financiera.

Ambas técnicas mejorarán la eficiencia de la organización en la que se implementen y desarrollen pero sus técnicas de trabajo, más allá de la expresión propia de su ámbito de actuación, son más diferentes que semejantes.

El análisis de estos dos tipos de técnicas de control ha supuesto mucha literatura desde sus inicios. Desde la diferenciación, basándonos únicamente en el resultado final de lo que su realidad proyecta, a los orígenes que las mismas tuvieron para su implementación.

El hecho es que podrían existir tantas clasificaciones de auditoría y evaluación como autores tomáramos de referencia de ahí que se ha realizado una lista, basada en la determinación de aspectos fundamentales para las dos técnicas de análisis pero centradas en los puntos que el economista Carmona¹⁰ configura como más singulares.

1.- Por sus orígenes.

La Evaluación, como conjunto de actividades catalogadas y conscientes apareció en 1960 como parte del crecimiento de las ciencias sociales de la posguerra y se preocupó más de la teoría y la explicación que de la regularidad y del cumplimiento en sí mismos.

Por su parte la auditoria, más antigua en el tiempo, surgió a mediados del siglo XVIII de las preocupaciones prácticas de la primera contabilidad moderna.

Para muchos teóricos, la evaluación podría definirse como una ciencia más que como una práctica administrativa, mientras que en la auditoria, la idea fundamental es la de aplicar criterios fijos a un conjunto de cuentas para así informar de los resultados de esta comparación a una audiencia claramente identificada.

¹⁰ Adán Carmona, José Manuel. “La evaluación de las políticas de gasto”. Presupuesto y Gasto Público 47/2007. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. 2007. p.90.

Si en la auditoría los destinatarios de los resultados obtenidos están perfectamente definidos desde el comienzo de los trabajos de campo, en la evaluación, los criterios y el personal al que va dirigida se encuentran menos identificados ya que la selección de los criterios es, en la mayor parte de los casos, parte de los problemas que deben ser resueltos, y en lugar de un personal con carácter singular, una variedad de audiencias pueden solicitar su consideración.

2.- Por el tipo de relaciones con los evaluadores.

La evaluación ha puesto más énfasis en la necesidad de establecer relaciones cooperativas e interactivas con los evaluados; el modelo de evaluación, como aprendizaje interactivo, contrasta fuertemente con las asunciones de la auditoría financiera tradicional, particularmente con el auditor independiente que tiene sus conocimientos sólo de la impresión de documentos formales.

3.- Por las cuestiones que tratan.

Mientras que la Auditoría está interesada en si lo que se ha hecho es conforme a la pregunta “qué”, los evaluadores tratan de comprender lo que produce ciertos deseados o indeseados efectos a la pregunta “por qué”.

Ambos, auditores y evaluadores, pueden contribuir al incremento del control colectivo sobre programas públicos y organizaciones, pero mientras la auditoría constituye una mentalidad diferente de control administrativo, la evaluación ofrece una clase de control más práctico que se logra a través de una comprensión más profunda.

La auditoría es retrospectiva, con carácter general, preocupada con la detección de errores pasados sin embargo, los modelos técnicos de evaluación pueden ser aplicados retrospectivamente, concomitantemente o prospectivamente.

4.- Por la solidez de las Instituciones.

Las Instituciones Estatales de Auditoría (en adelante IEA), como el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), Organismo Autónomo adscrito al

Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, que rige su actuación por las leyes y disposiciones generales que le sean de aplicación y, especialmente, por lo que para dicho tipo de Organismos públicos dispone la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público¹¹, así como por lo establecido específicamente en la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas¹² (en adelante LAC), en el Reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 1517/2011, y en su Estatuto, aprobado por Real Decreto 302/1989, tienen una gran ventaja sobre los evaluadores ya que poseen un estatuto tan reglado que las organizaciones evaluadoras tienen un largo camino de aprendizaje para su obtención.

Dentro de las funciones y competencias que le son propios al ICAC, el artículo 1 de la LAC 22/2015 señala la revisión y verificación de las cuentas anuales, así como de otros estados financieros o documentos contables, que han sido elaborados con arreglo al marco normativo de información financiera que resulte de aplicación y siempre que dicha actividad tenga por objeto la emisión de un informe sobre la fiabilidad de dichos documentos que pueda tener efectos frente a terceros”

La misión fundamental del ICAC es el ejercicio de la función supervisora. El artículo 46 de la LAC 22/2015, establece que quedan sujetos al sistema de supervisión pública, objetiva e independiente, establecido en la propia Ley, todos los auditores de cuentas y sociedades de auditoría, en el ejercicio de la actividad de auditoría de cuentas que se define en el artículo 1 de la Ley, y demás personas, entidades u órganos cuya actuación se enmarque en el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) 537/2014, de 16 de abril.

El mismo precepto señala que el ICAC es la autoridad responsable del sistema de supervisión pública y, en particular, de la autorización e inscripción en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas de los auditores de cuentas (en adelante ROAC) y de las sociedades de auditoría. Dicha inscripción es condición necesaria para el ejercicio de la auditoría en España, y el ROAC depende del ICAC, de la adopción de normas en materia de ética, normas de control de calidad interno en la actividad de auditoría y normas técnicas de auditoría, así como la supervisión de su adecuado cumplimiento, de

¹¹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015). Referencia BOE-A-2015-10566.

¹² Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas (BOE núm. 173, de 21 de julio). Referencia BOE-A-2015-8147.

la formación continuada de auditores de cuentas, de la vigilancia regular de la evolución del mercado de servicios de auditoría de cuentas en el caso de entidades de interés público, del régimen disciplinario y del sistema de inspecciones y de investigación.

Con el transcurso del tiempo las IEA, han seguido manteniendo su autoridad a pesar de haber incorporado la herramienta de la auditoría operativa a la auditoría financiera tradicional y moverse en terrenos que pierden la seguridad de los terrenos analizados hasta el momento.

En el ámbito de la evaluación, mención especial requiere la extinta AEVAL y su sustituto el IEPP, así como la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (en adelante ANECA) que tienen como objetivo fundamental continuar a la mejora de la calidad del sistema de educación superior en el caso de la ANECA, y a la evaluación de políticas públicas y apoyo institucional para realizar los análisis que requieren los procesos de modernización y planificación en el caso del IEPP.

5.- Por el destino de las auditorías y las evaluaciones.

Los auditores no eligen los asuntos por muestreo sino que conciben programas de actividades utilizando criterios definidos para su elección. Uno de los criterios más comunes es el de volumen de recursos públicos involucrados en una actividad, dando prioridad a los programas de coste más elevado.

Otros criterios empleados son el del riesgo de los fondos públicos, la relevancia política de una actividad, la cobertura sistemática del campo de la auditoría sobre un periodo de años o la probabilidad de que la investigación de un asunto particular produzca un nuevo rendimiento útil que pueda contribuir a mejorar o ser aplicada a otras áreas de la actividad estatal.

Las evaluaciones sin embargo son usualmente más específicas y allí donde los auditores delimitan su investigación a un programa particular de gastos, los evaluadores usan una aproximación más amplia y dirigen sus estudios hacia problemas o asuntos teóricos más amplios y con obtención de resultados con efectos expansivos.

6.- Por el tecnicismo reglado de los auditores.

La auditoria operativa exige más destreza que un método evaluativo.

Puede ser necesario para los auditores, que constituyen un grupo ocupacional distinto con calificaciones profesionales específicas y reglas ampliamente aceptadas, cooperar con un grupo de especialistas de ahí que quepa cuestionarse si los expertos con los que se asesoran pudieran influir en los resultados de la auditoria; de la misma manera los evaluadores, deben reunir a equipos de conocimientos técnicos para solucionar problemas especializados sin embargo, tienden a relacionarse con la comunidad de la ciencia social.

7.- Por la relación con los evaluados y auditados.

Un aspecto fundamental en esta enumeración es el aspecto de la “continuidad” de la relación que surge entre evaluador y evaluado, y entre auditor y auditado; mientras que un evaluador está a menudo actuando sobre una evaluación en particular sin contacto previo o renovado con la agencia o el programa en cuestión, las oficinas de auditoria usualmente tienen una relación continua con el estado mayor de la organización dentro del campo de la auditoria.

8.- Por el campo de actuación

Las auditorias operativas son por definición un proyecto a lo desconocido o parcialmente desconocido. Usualmente se construyen desde una base de investigación preliminar antes de emprender el estudio completo. La decisión de abandonar el trabajo es normalmente realizada porque los resultados preliminares indican una baja posibilidad de encontrar resultados importantes si el estudio continúa.

Un asunto recurrente es el de si la auditoria debe ser sistemática o sustantiva. Las auditorias sistemáticas más que enfocar la actividad misma, se concentran en los sistemas de control que gobiernan esa actividad, mientras que la auditoría sustantiva está dirigida o encaminada a obtener evidencia de validez y corrección del manejo contable de los estados financieros y detección de errores o irregularidades en ellos. El equilibrio óptimo entre los dos tipos de investigación es objeto de controversia dentro de la profesión auditora.

Los evaluadores están quizás menos preocupados con la distinción sistemática o sustantiva. Evalúan lo que se les ha pedido que evalúen, aunque reservando el derecho de reformular los asuntos según se vaya avanzando en sus análisis.

9.- Por las técnicas a utilizar.

La mayoría de las técnicas utilizadas en la consecución de resultados son empleadas tanto por evaluadores como por auditores y aun cuando existe un considerable solapamiento entre las técnicas utilizadas, podemos apuntar las siguientes diferencias:

- Las entrevistas: los auditores suelen emplear bastante las entrevistas y normalmente no las documentan en la misma manera que los evaluadores académicos para los que esta herramienta de trabajo se considera pieza fundamental para iniciar las líneas de evaluación.
- Los auditores al realizar análisis comparativos suelen ser más cautos que los evaluadores.
- Los informes de los auditores son más directos que los de los evaluadores que en general, se adornan con referencia a otros trabajos similares.
- Los equipos de auditoria planifican su auditoria de una forma pragmática e imparcial mientras que los evaluadores diseñan sus proyectos de manera más consciente metodológicamente: las herramientas se eligen como parte de un proyecto integrado teórica y metodológicamente. Un ejemplo de la metodología utilizada en la evaluación responde a los criterios marcados en la siguiente tabla¹³ donde se presenta un resumen de los principales tipos de evaluación y la metodología aplicada:

¹³ Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P.11

Tabla N°1. Tipos de evaluación y metodologías

Ámbito de acción gubernamental	¿Qué se evalúa?	Metodologías/Fuentes de datos
Planes y estrategia Nacionales de desarrollo	Cumplimiento de compromisos, prioridades nacionales	Sistemas de Estadísticas Nacionales, encuestas, paneles de expertos y evaluación de impacto
Institucional (ministerios), entidades públicas	Cumplimiento de metas de gestión y resultados finales. Eficiencia, eficacia, calidad y economía	Sistema de Indicadores de desempeño, evaluación de programas
Programas públicos	Resultados, gestión e impactos	Evaluación de programas públicos e inversiones (ex post inversiones)
Inversiones	Rentabilidad social coste-beneficio	Evaluación de inversiones coste-beneficios ex ante, ex post

Fuente: Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público

10.- Por la contrastación de resultados.

Mientras que los auditores ofrecen a los organismos auditados la posibilidad de contrastar los hechos expuestos en el informe de auditoría cuando el mismo se encuentra en fase de borrador, en la evaluación no suele existir este trámite; incluso existen aspectos difícilmente cuantificables en las evaluaciones y consecuentemente difícilmente contrastables con los evaluados.

Otra diferencia fundamental en el desarrollo del informe, es la existencia en el ámbito de la auditoría del informe provisional y el informe definitivo y que proviene de la cultura destinada a enviar los informes a más altas instancias para tener la certeza de que no habrá error alguno y que no existe en el ámbito de la evaluación.

11.- Por el grado de objetividad.

Los informes de la auditoría financiera tradicional han expresado criterios objetivos. A medida que la auditoría utilizada ha sido la operativa los criterios de objetividad han devenido más difíciles de definir: la economía, la eficiencia, la eficacia, la calidad, la buena práctica, son criterios más complejos que mezclan ciertas dosis de subjetividad.

Por el contrario, la cuestión de qué criterios usar ha sido siempre fundamental para los evaluadores.

La secuencia tradicional de la auditoría: informe de auditoría, lectura del mismo y recomendaciones; y por el ente auditado: toma de medidas para cumplimiento de las recomendaciones que llevarán a la realización de los objetivos formales de la auditoría, no parece que cumpla las expectativas de impacto de la auditoría contrasta con la secuencia de la evaluación donde, cada vez de forma más generalizada, se ha reconocido que el tener una base científica no es suficiente para asegurar que un conocimiento concreto se llegue a aplicar para poder llevar a cabo la resolución de los problemas.

A menudo utilizamos el término evaluación para significar actividades que no se corresponden con una evaluación sino que entrarían dentro del ámbito de las actividades propias de la investigación o de la auditoría. Sin embargo, estas tres técnicas de control que acabamos de enumerar y que mostramos en el desarrollo de la siguiente tabla, diferenciando la finalidad del método utilizado, su objeto, el destinatario último de la razón por la que se llevan a cabo esos procedimientos de control y análisis, las características que debe de tener el equipo de trabajo seleccionado y los resultados que se obtendrán con su implementación¹⁴:

¹⁴ BUSTELO, M. (1999): "Diferencias entre investigación y evaluación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas", Revista Española de Desarrollo y Cooperación n° 4, pp. 9-29

Tabla N°2: Investigación, auditoría y control.

<i>CRITERIO</i>	<i>INVESTIGACIÓN/ ESTUDIO</i>	<i>AUDITORIA/ CONTROL</i>	<i>EVALUACIÓN</i>
Finalidad	Producción y acumulación de conocimiento	Control y supervisión de cuentas y la ejecución de la intervención	Mejora de los Programas; Rendimiento de cuentas; informar acciones futuras.
Objeto	Se interesa por un programa abstracto o genérico (en QUÈ se interviene)	Se interesa por la justificación del gasto realizado y la legalidad de su intervención	Se interesa por cómo se aborda el problema y cómo influyen las actuaciones previstas (CÓMO se interviene)
Método	Selección, recopilación y análisis de datos; Método científico	Comprobación de la documentación; Constatación de la realidad	Diagnóstico de evaluabilidad; Elección del tipo de evaluación; Definición de criterios de evaluación; Recopilación y análisis de información; valoración y emisión de juicios a la luz de los criterios; establecimiento de recomendaciones; Comunicación de resultados.
Destinatario	Comunidad científica	Financiador	Clientes,

<p>Resultados y efectos esperados</p>	<p>(destinatario principal); Comunidad vinculada a la política o programa (destinatario secundario)</p> <p>Publicación de resultados; aportación a, y reconocimiento de, de la comunidad científica</p>	<p>Justificación del gasto realizado y si corresponde reintegro del mismo</p>	<p>Administraciones, Responsables, profesionales implicados (stakeholders), destinatarios de la intervención, ciudadanía</p> <p>Recomendaciones para la acción y utilización de los resultados; informes; comunicación y difusión activa a los interesados; mejora procesos de evaluación</p>
<p>Equipo de trabajo</p>	<p>Capacidad investigadora; Conocimiento previo y exhaustivo del sector</p>	<p>Conocimiento exhaustivo de la reglamentación que condiciona la intervención auditada</p>	<p>Conocimientos amplios de metodología y de sus posibilidades de aplicación; Conocimiento del sector (puede desarrollarse durante el proceso); Conocimiento de los procesos políticos y administrativos; Capacidad de trato con personas o grupos y habilidades de comunicación.</p>

Fuente: Elaboración propia.

De la misma manera que hemos establecido la comparativa con la auditoría, cabe establecerla con la acepción control ya que ambas actividades, evaluación y control, se centran en el análisis de la acción pública y en la idea de corregir posibles desviaciones y establecer mejoras¹⁵ al respecto.

Así, mientras el control se ejerce sobre cada gasto o, en todo caso, sobre el gasto de un periodo determinado, la evaluación se ejerce sobre toda la vida de un proyecto o acción pública y amplía su horizonte de control a los resultados que derivarán de las políticas y programas públicos establecidos en origen.

Mientras que el control se ciñe a aspectos de regularidad/legalidad y acarrea sanciones en caso de incumplimiento, la evaluación atiende esencialmente a los resultados obtenidos, se interesa por la eficacia y la calidad de los servicios y no acarrea sanciones en caso de incumplimiento sino que da lugar a debates dirigidos a mejorar la eficacia pública y al logro de economías en la gestión de los recursos públicos siendo una herramienta para la toma de decisiones, incluida la clausura del programa evaluado si los resultados obtenidos no se ajustan a los estándares marcados.

El control suele ejercerse desde una postura de desconfianza respecto al órgano controlado mientras que la evaluación busca prestar apoyo y ayuda al evaluado con el fin de corregir desviaciones y acercarse al objetivo proyectado desde el inicio.

La diferencia fundamental en estas dos herramientas de control radica en que mientras que el control financiero pretende emitir un juicio sobre la legalidad de una actividad con trascendencia económica, la evaluación debe emitir un juicio de valor, no ya sobre el cumplimiento de la normativa sino sobre los impactos y la consecución de los objetivos, incluso valorando los impactos no deseados o motivados por factores exógenos.

El horizonte temporal de la evaluación suele ser más amplio que el del control financiero, de la misma manera que la evaluación de políticas normalmente abarca un campo de actuación más transversal, implicando un juicio sobre la actividad de

¹⁵ Arcos Alcaraz, Julián. "Evaluación de Programas y Política Pública. Metodología de Evaluación. Avances en Contabilidad Analítica". Eficacia y Legalidad en la Gestión Pública. Intervención General de la Administración del Estado 2007. p. 115

múltiples entes públicos, el control marca su actuación en las áreas concretas seleccionadas objeto de la actuación de un organismo o de un programa público.

La actuación de estos dos ámbitos de control se centra en diferentes esferas del ámbito público y será, en función de su destino, donde afectará a uno u a otro organismo público. Actuaciones de los dos ámbitos de control:

Tabla N°3: Actuaciones ámbito de Control.

<i>ACTUACIÓN</i>	<i>ADMINISTRACIONES</i>		
	CENTRAL	AUTONÓMICA	LOCAL
CONTROL POLÍTICO	CORTES GENERALES	CORTES GENERALES	CORTES GENERALES
		ASAMBLEAS	ENTIDADES LOCALES
CONTROL FINANCIERO EXTERNO	TRIBUNAL DE CUENTAS	TRIBUNAL DE CUENTAS	TRIBUNAL DE CUENTAS
	TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEA	TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO	TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
		TRIBUNAL DE CUENTAS AUTONÓMICO	TRIBUNAL DE CUENTAS AUTONÓMICO
CONTROL FINANCIERO INTERNO	INTERVENCIÓN DEL ESTADO	INTERVENCIONES AUTONÓMICAS	INTERVENCIÓN DEL ESTADO
			INTERVENCIONES LOCALES
CONTROL DE EFICACIA	INSPECCIONES GENERALES DE SERVICIOS MINISTERIALES	INSPECCIONES DE SERVICIOS AUTONÓMICAS	INSPECCIONES DE SERVICIOS LOCALES
EVALUACIÓN	INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	AGENCIAS AUTONÓMICAS	AGENCIAS LOCALES
		OTRAS ENTIDADES SECTORIALES	OTRAS ENTIDADES SECTORIALES

Fuente: Elaboración propia.

Tanto el control financiero de programas como la evaluación de políticas públicas son instrumentos que tienen por finalidad favorecer la mejora en la gestión y en la asignación de los recursos públicos. Mientras que el control financiero parte de un programa definido y operativo, centrándose en verificar el grado de consecución de los objetivos previstos, la evaluación permite la consideración del programa en sí mismo, a través del análisis de oportunidad, de alternativas posibles y de los impactos obtenidos con la ejecución del programa.

En nuestro país, el desarrollo de la evaluación se verá favorecido por la aplicación del control financiero de programas como mecanismo de verificación en un proceso de medición continua de los resultados, pero ambos mecanismos no son excluyentes en su aplicación, sino que deben formar parte de una estrategia global para lograr con eficacia el cierre del ciclo de la gestión económico financiera en cualquier ámbito o situación que pudiera plantearse.

Las similitudes y diferenciaciones establecidas en el marco normativo de nuestro ordenamiento jurídico entre estos tres procedimientos de control, será objeto de estudio de este trabajo, en la parte segunda, en el epígrafe 10. La evaluación de políticas públicas en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Desarrollo del procedimiento de evaluación en el ámbito del control junto con la auditoría y el control financiero permanente.

2.-EL PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACIÓN. EVOLUCIÓN Y CONTENIDO.

Analizando la realidad mundial, muchas son las incertidumbres que nos crea el devenir de los recursos públicos y su correcta aplicación a presupuesto; muchas las realidades innatas que confluyen en la toma de decisiones, muchas las prioridades que se hacen extensas en una sociedad que demanda, cada día más, un mayor control de los recursos públicos por parte de las autoridades pertinentes reflejando unos resultados que, de antemano, pudieran ser conocidos.

La evaluación de políticas públicas constituye una esfera en auténtica expansión aplicada a la economía, tanto a pequeña como a gran escala, donde todos aquellos actores involucrados en el proceso de empleo, directo o indirecto de los recursos públicos, toman preocupación por mejorar la eficiencia y eficacia en sus decisiones. Para ello, establecen dentro de su ámbito de actuación, diferentes métodos con los que

poder llevar a efecto la evaluación y refuerzan la idea de la necesidad y utilidad de estos procedimientos que conlleven mejoras en los programas y en las políticas públicas.

La intervención en el control de las actuaciones de los poderes públicos tiene como reflejo evitar las posibles desviaciones que pudieran producirse entre lo que en su momento fue objeto de previsión con lo realmente ejecutado, estableciéndose, dentro de este procedimiento de control, una serie de fines y objetivos conducentes a esa adecuación.

La puesta en marcha de nuevas políticas para conseguir determinados objetivos, trae consigo un procedimiento de trabajo previo donde deberá estudiarse, desde la propia necesidad de la política pública, su comparabilidad con otras alternativas o su mejor estrategia de cara a una implementación. Una vez se han puesto en práctica los programas y los mismos comienzan a rodar en la sociedad, es necesario *a posteriori*, una mejora conducente a su continuidad en el tiempo o su cancelación si los resultados no son los esperados.

El concepto de evaluación ha evolucionado a lo largo del tiempo existiendo distintos matices en relación con su objeto de estudio y su objetivo. La evaluación no es un control de legalidad, ni una auditoria, ni una investigación ni un seguimiento aun cuando se encuentre relacionada con estas técnicas y pueda integrarlas para mejorarlas.

La progresiva presión social en los modernos estados democráticos hace que los responsables públicos vayan tomando conciencia de la necesidad de analizar, cada vez con mayor rigor, la actividad de la Administración Pública: no sólo los programas puestos en marcha sino también los procedimientos, los medios utilizados y los propios resultados obtenidos.

Desde que la noción de eficacia pública se ha desarrollado en la conciencia ciudadana, surge la necesidad de analizarla y de, en lo posible, hacerla creíble ante los ciudadanos como máximo exponente final de la misma y es en este contexto donde nace la idea de la evaluación: evaluación encaminada a la evaluación de las políticas y acciones públicas, de forma conjunta con las ideas de racionalización y modernización de los sistemas públicos es decir, de la propia Administración Pública.

La idea de evaluación nace asociada a los procesos de racionalización de las decisiones presupuestarias y al uso de los métodos *management* de las grandes

empresas de ahí que se haya afirmado, que la evaluación es un acto político esencialmente democrático, necesario para mejorar la eficacia del Estado, logrando una mejor asignación de los recursos y, por ende, consiguiendo economías públicas; esta técnica de control contribuirá a la evaluación del aparato público al abrir perspectivas más amplias que las abiertas por el control de regularidad, al tener en cuenta las demandas de los usuarios y porque, al preguntarse por su utilidad y el coste de los servicios públicos prestados, mejorará la gestión de los fondos públicos.

Se puede definir la evaluación de las políticas públicas como un proceso integral de observación, de medida, de análisis y de interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, norma, programa, plan o política, que permite alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es la de ser útil tanto a los gestores públicos como a la ciudadanía.

De estas definiciones se deduce que la evaluación significa, en buena parte, una preocupación por los resultados de la acción pública, frente a la postura tradicional de la propia Administración pública, más preocupada por el ámbito de la legalidad.

Se trata de una técnica o conjunto de técnicas dirigidas a producir información que sirva a la Administración para mejorar:

- a) Los procesos de decisión y planificación.
- b) Su funcionamiento y su gestión.
- c) Los resultados finales.

En un principio, la evaluación se concibió como análisis de los efectos netos de los programas, cuyo contenido no era objeto de análisis por ser intrascendente y se analizaba, únicamente, los resultados.

Pero el análisis exclusivo de resultados no aportaba la información necesaria sobre por qué habían o no funcionado esos programas de ahí que en años sucesivos se incluyera también el análisis de los componentes del programa y su forma de actuación.

En la actualidad puede admitirse que en los países desarrollados existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de evaluar, de analizar y valorar los resultados de la acción pública y aunque quizá no está todavía suficientemente estructurado en España el análisis de esta técnica, los cimientos de este procedimiento surgieron con la extinta AEVAL quien determinó que el procedimiento de evaluación sería clave para constatar en función de qué criterios se podría afirmar si una política había sido un éxito o un fracaso, qué programas o políticas debían evaluarse y cómo debía llevarse a cabo la evaluación desarrollando su propia metodología.

La evaluación nació en Estados Unidos con el establecimiento del PPBS (*Planning Programming Budgeting System*) en la década de los años cincuenta; posteriormente, la experiencia del PPBS se extendió al Presupuesto de varios Departamentos y, aunque en 1969 ya se reconocía el fracaso de la presupuestación por programas, sobrevivió y se desarrolló una cultura de análisis y evaluación útil para la adopción de decisiones que, en la actualidad, ha prevalecido.

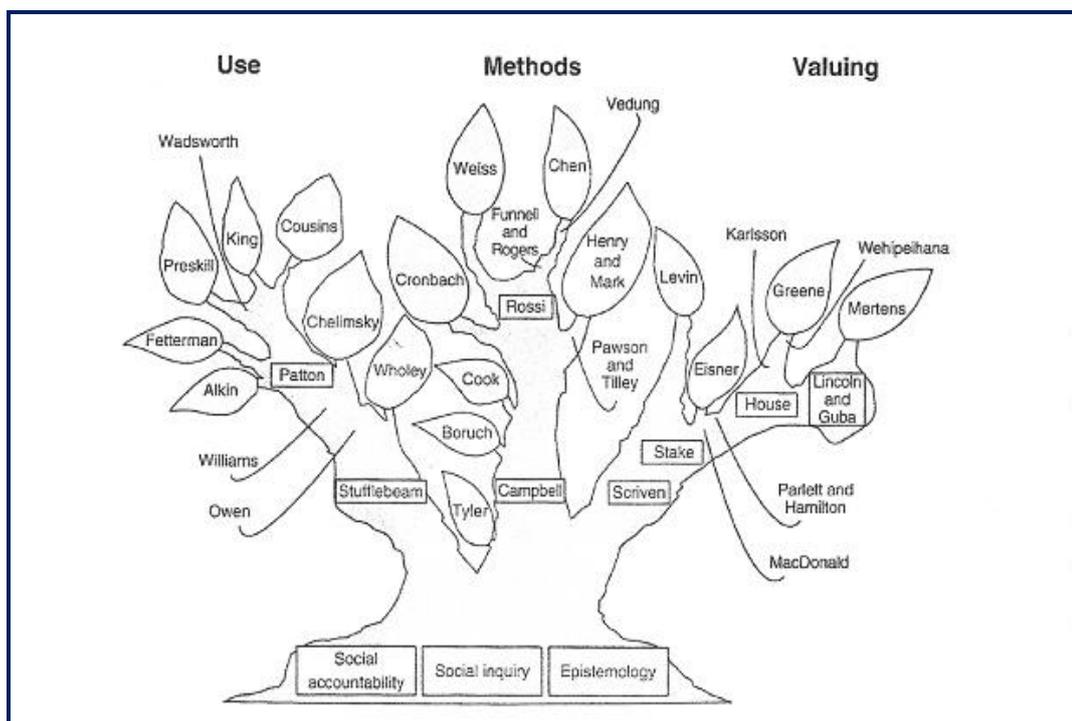
La evaluación, que en principio se desarrolló en el seno de las oficinas federales, se impuso en la GAO (Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los EE.UU.) en la década de los ochenta apareciendo con el tiempo una División dedicada a la evaluación.

La evaluación ha ido asentándose en la sociedad mundial como una técnica de control, aplicándose con más asiduidad en países desarrollados en las últimas décadas; a título de ejemplo y como posteriormente se detallará, en países como Canadá, Alemania, Suecia y Gran Bretaña la vienen aplicando desde los años setenta y en los ochenta lo instauró Noruega, Dinamarca, Holanda y Francia. Asimismo, es técnica usual en organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otras.

Recurriendo a la imagen metafórica del árbol (Alkin, 2004, pp. 60-65) se ofrece una representación del desarrollo de la disciplina y de su situación en la primera década del siglo XXI.

El árbol de teorías de la evaluación, ha ordenado los diferentes enfoques de evaluación disponibles a comienzos del presente siglo. Nos muestra una imagen relativamente estabilizada del estado actual de la evaluación. El árbol de teorías integra, las rupturas teóricas y metodológicas que los enfoques dialógicos introdujeron en el campo en las décadas de 1980 y 1990.

Gráfico N°1. El árbol de las teorías



Fuente: Stakeholder concepts in program evaluation¹⁶.

Asentado sobre dos raíces (por un lado, la investigación social, por otro, el control fiscal y la rendición de cuentas) y consta de un tronco o rama central, con dos ramas derivadas o adyacentes. Los diferentes enfoques disponibles en el campo se disponen en esas tres ramas, que se definen en virtud del énfasis concedido a tres cuestiones clave en torno a las que se articulan las diferentes teorías de la evaluación:

¹⁶ ALKIN, M., (1997) “Stakeholder concepts in program evaluation”. Greenwich Ed. A. Reynolds y H. Walberg, Evaluation for Educational Productivity.

1. El tronco, se define por el énfasis en los métodos de recogida y análisis de información. La cientificidad de la evaluación y su rigor metodológico constituyen los problemas fundamentales de la práctica evaluativa, que se concibe, ante todo, como una forma de investigación social aplicada.

La centralidad de esta rama, indica la importancia de los enfoques orientados a la medición y comprobación de objetivos que tendrán en el experimentalismo y en el enfoque sistemático sus expresiones más elaboradas, constituyendo la corriente hegemónica en el campo.

2. La rama de la izquierda se forma a partir del problema de la utilidad y el uso de las evaluaciones.

En esta rama centrada en los usos se ubica una extensa gama de enfoques orientados a la decisión. La rama de los usos, al igual que la anterior, articulada en torno a los métodos, se corresponde, en lo esencial, con enfoques utilitaristas y gerenciales.

3. La rama restante crece en torno al problema de la atribución de valor, de donde derivan toda una serie de problemas ético-políticos inherentes a la evaluación, así como las cuestiones relativas a la relación entre evaluación y democracia.

En esta rama del árbol, se sitúan las principales rupturas del campo: los enfoques de usuarios, los enfoques participativos, los enfoques cuasi-judiciales o adversariales y los de crítica de arte. La evaluación se implica en la realidad práctica de la implementación de los programas.

El Profesor Merino, en esta línea descriptiva del proceso evaluador, resume los «retos actuales en evaluación» (Merino, 2010, p. 69) en una serie de premisas que considera totalmente dependientes, del discurso evaluativo con respecto al análisis de políticas, con el propósito último de que la práctica evaluativa contribuya al buen gobierno y la transparencia de la acción pública:

1. Función: el desafío político principal de la evaluación es que cumpla su «función de utilidad» para «conformar buen gobierno aportando transparencia sobre la acción pública».

2. Innovación: la política «encuentra su razón de ser en el ámbito de la innovación» y la evaluación, en tanto que intervención pública, debe «asumir este carácter innovador».

3. Contextualización supranacional: la globalización y, en el caso de Europa, el contexto comunitario son determinantes para comprender la complejidad de las decisiones públicas. En los países de la Unión Europea, «el locus decisional de las políticas se ha trasladado en gran medida a Bruselas» y las evaluaciones no pueden prescindir de «los análisis contextuales de las políticas».

4. Compromiso y coherencia como intervención pública: la evaluación debe mostrar su eficacia como intervención gubernamental acompañando todas las fases del ciclo de gestión de las políticas, «desde su formulación hasta los resultados e impactos».

5. Calidad y uso: es necesario incrementar el número de evaluaciones realizadas, la calidad de los informes y su uso.

6. Difusión de la cultura evaluativa: el desafío consiste en establecer «las estrategias necesarias para que la evaluación pueda ser comprendida en su justa medida por el conjunto de los agentes públicos», promoviendo una labor de dinamización de la acción de gobierno «bajo presupuestos de mejora de lo público en su nivel político y gestor».

7. Aportación de conocimiento: la evaluación debe «tratar con lo complejo» y valorar las intervenciones gubernamentales sobre la base de presupuestos científicos, «pero incorporando el propio conocimiento de la lógica política, administrativa y social en la que se inserta».

8. Especialización: la práctica evaluativa necesita de una mayor capacitación de los evaluadores, desde un «enfoque multidisciplinar», un conocimiento sólido de la historia de la disciplina y del «análisis de políticas públicas, completada con las especialidades que se requieran».

En España, a diferencia de lo que ha ocurrido en el resto de países europeos, comienzan a surgir, de manera paulatina aunque lenta en el tiempo, las directrices relativas a la evaluación. Las causas de este retraso las podemos encontrar en que hasta épocas recientes no ha surgido el interés por aplicar la ciencia social a la Administración pública, de ahí que no exista ninguna línea preliminar sobre el asunto que pudiera marcar un punto de partida en el desarrollo de esta técnica de análisis y control.

2.1.- Diferentes sistemas de evaluación en Europa. Análisis en los principales países europeos .

La realidad de la evaluación de políticas públicas tuvo su origen en los EEUU, en los años 30 del siglo XX (1933-1937) donde existió la obligatoriedad de evaluar los programas del New Deal Roosevelt (Ballard, Xavier, 1993) y más tarde como respuesta a la necesidad de valorar los efectos de los múltiples y variados programas sociales que se emprendieron en la década de los 60 bajo la rúbrica de la Great Society (Derlien, 1998). Estos hechos, su continuidad en el tiempo, y la necesidad de dar sentido a las técnicas de evaluación empleadas en esos momentos hicieron tanto de EEUU como, posiblemente, de Canadá los países más avanzados en sistemas de evaluación.

Más allá de la realidad americana en el ámbito de la evaluación, la implantación en Europa fue más tardía, acogándose seguramente a un despertar menos incipiente en lo que a políticas públicas se refiere y existiendo, tantas culturas de evaluación como países existen en Europa. Es cuestión reseñable las diferencias existentes en el grado de incorporación de actividades y sistemas de evaluación en el sector público de los países europeos. Países como el Reino Unido, Alemania, Suecia, Países Bajos y Suiza, cuentan con una larga tradición en el campo de la evaluación y el control externo de sus políticas públicas, que incluyen no sólo políticas de gastos sino también de resultados e impactos.

Los países situados al sur de Europa poseen culturas más reacias a la evaluación donde este método es visto más como instrumento de control, con el efecto punitivo que desencadena, que como instrumento de gestión y mejora.

Levine (1981), define las características que benefician o perjudican el desarrollo de actividades de evaluación y que en función de su presencia en los distintos países europeos, han marcado sus líneas de actuación en esta esfera:

- Países de consenso o no consenso: El consenso entre los partidos políticos y la sociedad sobre los objetivos generales del gobierno, existente especialmente en países pequeños como Suecia o los Países Bajos, lleva al desarrollo de la evaluación como instrumento objetivo de gestión y no tanto a la politización de la evaluación como herramienta de control y de justificación.

- Grado de concentración en una capital: La concentración de los servicios públicos centrales y también de la vida científica y cultural en una capital como Londres o París beneficia el intercambio de informaciones y la realización de evaluaciones.

- Grado de federalismo: La distribución del poder en varios niveles o regiones dificulta el desarrollo de actividades homogéneas de evaluación en un país.

- Estructura constitucional, parlamentaria, gubernamental y administrativa: La distribución del poder y las relaciones entre el gobierno y la oposición pueden beneficiar o no las actividades de evaluación. La estructura administrativa y el grado de su descentralización también pueden suponer un factor relevante clave para el establecimiento de la evaluación.

- Servicio público: La organización del servicio público hace que los funcionarios y departamentos sean más accesibles o no a las actividades de evaluación.

Asimismo, Toulemonde (2000) se refiere a los siete aspectos, cuatro externos y tres internos, que han marcado que la cultura de la evaluación se asiente en Europa:

- Cuatro factores externos: la importación de las técnicas de evaluación y de gestión desde los EEUU en los años 1970 y 1980, el papel de las redes profesionales internacionales (como la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (en adelante OCDE)), los reglamentos de los Fondos Estructurales de la Unión Europea (en adelante UE) y programas del Banco Mundial en ciertos países europeos menos desarrollados.

- Tres factores internos: el papel de los parlamentos exigiendo o realizando evaluaciones, las iniciativas de las oficinas de auditoría y de los tribunales de cuentas y el papel de los Ministerios de Hacienda.

El panorama europeo viene determinado por una presencia cada vez mayor de la evaluación y sus técnicas en la práctica totalidad de los países europeos.

Los países anglosajones, Reino Unido e Irlanda, presentan la mayor tradición de evaluación de toda Europa favoreciendo en este sentido, su idioma y los lazos culturales con EEUU, origen mundial de la cultura evaluadora.

En el Reino Unido se desarrolló en los años setenta (Jenkis, B. y Grey, A.; 1990) una reforma que propulsaba mejoras en la gestión del sector público con la puesta en marcha de una serie de sistemas de racionalización y control del gasto público. El establecimiento de estas medidas, aun cuando no arrojaron los resultados previstos, determinó que con la llegada al poder de Margaret Thatcher en 1979 se impulsara una mayor grado de eficiencia en las Administraciones Públicas con la creación de la Efficiency Strategy (ES) y posteriormente con la Financial Management Initiative (FMI) que implementarían un sistema generalizado de estudios y análisis de eficiencia de las Administraciones y que, dados los resultados arrojados, se han mantenido vigentes en la actualidad con pequeños cambios sobre los estudios de origen.

Al mismo tiempo, la evaluación como instrumento de control y de gestión de recursos se fue extendiendo a todos los organismos públicos y niveles territoriales, entre otros, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO). Resulta significativo que el Reino Unido fuera el primer país europeo con una asociación profesional de evaluación creada en 1994, la UKES.

Esa época coincidió con la adopción de programas socialdemócratas en la práctica totalidad de los países europeos (Holanda, Países nórdicos, Francia, Alemania, entre otros), que dieron lugar a fuertes políticas de gasto en aspectos tan relevantes como la educación, la sanidad, el empleo y generaron la obligación política de justificar el incremento producido por esos Gobiernos en sus políticas públicas y la necesidad de valorar el impacto posterior de unos efectos reales que, hasta la fecha, carecían de demostración empírica.

En Irlanda la evaluación se ha constituido como un elemento de gestión pública desde hace años aunque es cierto que no fue utilizado de manera sistemática. Respondiendo a la creciente oleada en materia de evaluación se crearon cursos universitarios específicos y nuevas entidades como el Instituto de Investigación Económica y Social ESRI.

Analizando el sistema de evaluación de estos dos países y aun cuando no se caracterizaban por un nivel de desarrollo totalmente cerrado, sirvieron de modelo, tanto el Reino Unido como Irlanda, al resto de países europeos.

Suecia, por su parte, instauró un sistema propio de evaluación cuya característica principal fue la de incorporar expertos independientes para la toma de decisiones políticas, a las comisiones creadas a tal efecto en esos momentos (Vedung, 1990). Esta medida, junto con las actuaciones de la Oficina Nacional de Control, organismo creado en 1967 por imperativo legal que hace las veces de Tribunal de Cuentas, evaluaron la actividad y la eficiencia con la que actuaban las administraciones públicas.

Otro factor a destacar de Suecia es su sistema de Administración pública altamente descentralizado que cuenta con un importante número de agencias públicas que realizan el trabajo cotidiano; esta separación entre definición de políticas y su implementación hace necesario un sistema de informes periódicos y de evaluación sobre el trabajo de las agencias.

Semejante modelo es el elegido por la Oficina del Auditor General de Noruega, donde la actuación principal de la Sección de Auditoría de Rendimientos responde a la evaluación de la utilización de recursos y bienes públicos en base a un análisis marcado por el ratio obtenido entre los objetivos y los resultados (Eriksen, 1990).

En Finlandia la evaluación emergió en los años setenta pero no fue hasta mediados de los ochenta cuando las directrices del presupuesto del gobierno incluyeron el término evaluación por primera vez. En la década de los noventa, bajo el Ministerio de Hacienda y de la Oficina del Primer Ministro se desarrolló de forma sistemática y coordinada la evaluación, dando lugar a la creación de un grupo de trabajo para preparar la coordinación de las actividades de evaluación a nivel nacional en 1998, la organización de cursos universitarios para evaluadores y auditores y la aparición de una asociación nacional de evaluadores en 1999.

En la República Federal de Alemania, la evaluación de políticas públicas se institucionalizó de manera gradual tanto a nivel federal como en los estados y ciudades importantes así como en el propio Parlamento Federal (Derlien, 1998).

Alemania cuenta con una larga tradición en materia de evaluación que tuvo su origen en la época de los sesenta. El germen existente en Alemania, hace que ya que los ministerios sectoriales son relativamente autónomos en cuanto a crear su estructura, también lo sean en cuanto a lo que a integración de la evaluación se refiere y del mismo modo en la terminología empleada.

En los ochenta, se utilizaba con carácter general la expresión *erfolgskontrolle* (control de éxito) para referirse a la evaluación de políticas públicas y no será hasta mediados de los noventa, con la influencia de la Asociación Europea de Evaluación, cuando el término evaluación gane mayor importancia.

El desarrollo de la evaluación se potenció de manera activa después de la reunificación del año 1990 cuando, debido a la necesidad de reestructurar el sistema académico de las universidades y centros de investigación del este de Alemania, se llevó a cabo una extensa labor institucional de evaluación.

De esta manera, y junto con los problemas financieros que acuciaron al sector público en la década señalada, la evaluación apareció como un instrumento para una gestión, eficaz y eficiente.

En la actualidad existen, a nivel federal, tres niveles o estadios en función del grado de integración de la evaluación:

- La institucionalización mediante unidades de evaluación especializadas en ministerios concretos como los de Ayuda Externa al Desarrollo, Transporte, Agricultura o Tecnología.
- La institucionalización de la evaluación en el marco de programas específicos como es el caso de las políticas de empleo, promoción económica y política empresarial.
- La institucionalización de la evaluación en el marco de políticas y programas experimentales, en los ámbitos de educación y de sanidad.

A nivel *länder* (región), la situación de este procedimiento de control cambia el modelo ya que no existe una integración de la evaluación tan avanzada aun cuando se están creando nuevos modelos de sistemas y capacidades ante los requerimientos exigidos por los Fondos Estructurales de la Unión Europea (idéntico caso al vivido por España hace unas décadas).

En Alemania, los principales impulsores de la evaluación son los institutos de investigación académicos o públicos y las universidades así como el sector privado debido a que, en todos estos sectores, se desea obtener resultados sin alejarse de la realidad. En los últimos años, se ha potenciado el impulso evaluador, cuyo origen fundamental residía en los actores enunciados, y se ha creado la asociación profesional DeGEval, en 1997, que va creando cultura de evaluación específica y es un indicio de la profesionalización e institucionalización de la evaluación en Alemania.

En Holanda se creó el Comité Interdepartamental para el Desarrollo del Análisis de las Políticas (COBA) en los años sesenta. Veinte años más tarde se aprobó la sistematización de la evaluación de políticas públicas con la incorporación de la “*Sunset Legislation*” y el Procedimiento de Reconsideración de las Políticas (PRP). En el primer caso, estamos ante el análisis de una serie de programas con fecha límite de continuidad y cuya duración dependerá de los resultados obtenidos en base a la eficacia mediante la correspondiente evaluación de sus efectos; en el segundo de los casos, se trata de la inclusión por parte del Consejo de Ministros de una serie de programas y servicios sometidos anualmente al Procedimiento de Reconsideración de Políticas y que deberán ser valorados en términos de eficacia y de eficiencia con el fin de obtener alternativas que redunden en un menor gasto público aun cuando traigan consigo la posibilidad de privatizar o descentralizar. (Bemelmans-Videc et al. 1990, pp.138-155)

En Francia, los sistemas de evaluación se han ido incorporando a sus sistemas de análisis de políticas públicas con mayor retraso que en el resto de países europeos analizados hasta el momento; aun cuando en los años 70 se hizo un intento de aproximación con el Programa de “*Rationalisation des Choix Budgétaires*”, y en los años ochenta se utilizó la evaluación como instrumento en varios ministerios, sobre todo en relación con la valoración de infraestructuras y obras, no fue hasta 1990 cuando se estableció un procedimiento institucional de revisión de políticas públicas dentro de la propia Administración de Francia (Decreto 90-82, de 22 de enero de 1990) (Nioche, 1988, p.136). Desde la entrada en vigor del Decreto mencionado, renovado en 1998, la evaluación de políticas públicas cuenta con base institucional fija a través del Consejo Nacional de Evaluación.

Suiza es la portadora de los sistemas de evaluación más desarrollados en la Europa continental mientras que Bélgica, país con uno de los menores índices de evaluación de políticas públicas en el marco europeo, cuenta desde 1999 con el reconocimiento de la prioridad dada a la eficacia de la administración que requiere análisis específicos de evaluación a nivel federal.

El Tribunal de Cuentas y el Ministerio de Hacienda son las dos entidades más relevantes en el desarrollo de capacidades de evaluación en la década de los ochenta en los Países Bajos que cuentan con una extensa tradición evaluadora de las políticas de gasto.

Los países del sur de Europa, refiriéndonos a Italia, Portugal y España, presentan similitudes y diferencias a partes iguales en su análisis hacia la cultura evaluadora.

Italia, para dar respuesta a necesidades de gestión pública, muestra antecedentes aislados en temas de evaluación en los años setenta y ochenta, pero no ha sido hasta los noventa cuando ha avanzado realmente en el desarrollo de un sistema de evaluación en respuesta a los reglamentos de las políticas marcadas desde Europa.

A principios de los noventa, la incorporación de nuevas leyes nacionales trajeron como consecuencia reformas en la Administración pública y ayudaron a facilitar la actividad de evaluación en los distintos estamentos de la Administración, no sólo nacional sino también regional y local.

En 1995, considerada como la segunda entidad nacional en Europa, se creó la Asociación Profesional de Evaluación.

Grecia y Portugal se encuentran en sus primeros compases de cultura evaluadora careciendo de tradición en lo que a evaluación de políticas públicas se refiere. Los dos países son conscientes de las normas marcadas desde Europa por lo que existen iniciativas y actividades de evaluación que, con carácter aislado, tratan de hacer propias programas y políticas comunitarias.

Los países de Europa Central y del Este tienen un pasado sociopolítico común. Los países desarrollaron sistemas políticos y económicos considerablemente centralizados lejos de las influencias que modelaron las tradiciones de evaluación de los otros países

Europeos sin que existieran culturas de evaluación o de gestión de políticas públicas flexibles como existen de una manera u otra en el resto de países de la UE.

Analizando el caso de Eslovenia, es un país sin tradición en la evaluación de sus políticas lo que trae consigo la posibilidad de ser un referente a la apertura de nuevas técnicas sin la resistencia de estructuras de control existentes en desuso.

Los primeros pasos para con los países del Este de Europa surgen dentro de proyectos de cooperación de organismos como el Banco Mundial o de programas específicos como el programa PHARE de la Unión Europea. En el caso de Eslovenia, desde comienzo de la década de los noventa se llevó a cabo una serie de reformas de su sistema administrativo y político que, junto con el apoyo de organismos como el Banco Mundial, la OCDE y la UE, consiguieron integrar la evaluación como herramienta de gestión e instrumento político.

Igual razonamiento surge de la recepción de los Fondos Estructurales de la UE donde el proceso de elaborar Planes de Desarrollo Regional, tanto a nivel nacional como regional, y la consiguiente creación de infraestructuras relacionadas –Ministerios, Departamentos, Agencias de desarrollo- han apoyado fuertemente el desarrollo de sistemas de evaluación en el ámbito de la política regional.

En general, y pese a las puntualizaciones que se han hecho, los países del Este de Europa carecen, hasta el momento, de todo tipo de cultura evaluadora debido principalmente, a un creciente desarrollo en expansión y a la realidad económica que vive Europa que limita su potencial crecimiento.

El sistema de la evaluación se encuentra en fase de iniciación pero, debido a la exigencia de los reglamentos de los Fondos Estructurales otorgados por la UE, se va consolidando como un nuevo modelo y sistema de control.

A continuación hacemos una breve referencia de las instituciones de los diferentes países enumerados con anterioridad que llevan a cabo una evaluación de políticas públicas, su sitio web, y el carácter de su evaluación. Mientras que algunas de las Instituciones que enumeramos a continuación, son entidades independientes del Poder Ejecutivo, como es el caso de las instituciones que vamos a ubicar en Reino Unido, Australia, Noruega, Suecia y la ACTAL de Holanda, otras pertenecen al propio Poder

Ejecutivo y únicamente dos, la GAO en EEUU y la Comisión Externe d'Evaluation des Politiques Publiques en Suiza, se encuentran adscritas al Parlamento¹⁷:

- Estados Unidos:
 - o Government Accountability Office (GAO), www.gao.gov. Con la misión de llevar a cabo cuantas evaluaciones le sean requeridas por el Congreso; tiene un rol en la definición de buenas prácticas en la evaluación y asiste a la Cámara en su labor de control ejecutivo. Anexo 1
 - o The Office of Management and Budget, <https://www.whitehouse.gov/omb/>. Control de presupuesto público. Cuenta con el Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) que se constituye como órgano específico dedicado al análisis del impacto regulatorio. Anexo 2
- Canadá (Quebec):
 - o Secrétariat de Conseil du Trésor du Canada, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor.html>. Encargada de presentar el presupuesto y realizar evaluaciones de todo tipo de políticas. Anexo 3
- Australia:
 - o Australian National Audit Office (ANAO), www.anao.gov.au. Tiene como misión fundamental auditar el gasto público y de manera eventual realizar evaluaciones de eficiencia y eficacia. Anexo 4
 - o Australian Productivity Commission, , www.pc.gov.au. Cuya función pasa por asesorar al Gobierno en generar mejoras políticas que beneficien a los australianos a largo plazo bajo los principios de la independencia, la transparencia y la unión de la economía y la comunidad australiana como un todo. Analizan de manera anual, las políticas más representativas de la sociedad australiana y se comparan con esas mismas políticas en países de referencia; de esta manera

¹⁷ Ferrerio, Alejandro y Silva, Felipe, “Evaluación del Impacto y Calidad de las Políticas Públicas: Hacia una Agencia Independiente”. Serie Informe Económico, N°203, Febrero 2019, Libertad y Desarrollo. p.18-19.

analizan cada una de sus aciertos o desaciertos en referencia a países punteros. Anexo 5

- Francia:
 - Conseil National de l'Évaluation, www.evaluation.gouv.fr Quien define las evaluaciones a realizar en el ámbito de las políticas públicas ministeriales. En la actualidad, y aunque es una página que marcaba las líneas de actuación de las políticas ministeriales francesas sus noticias no datan desde el año 2002.

- Holanda:
 - Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL), www.actal.nl. Analiza el impacto regulatorio y las cargas administrativas que versan sobre las empresas. Anexo 6

- Reino Unido:
 - Existen diferentes oficinas en los distintos países del Reino Unido que se encargan de la fiscalización de los recursos económicos y que tienen un carácter público a la par que informan al Parlamento sobre la eficiencia y efectividad con la que los recursos han sido gestionados. Sus funciones cumplen un amplio abanico de procedimientos, desde realizar estudios de impacto regulatorio, a estudiar el sistema impositivo o analizar la efectividad de políticas laborales:
 - National Audit Office of England, www.nao.org.uk. Anexo 7
 - Audit Scotland, en Escocia, www.audit-scotland.gov.uk
 - Wales Audit Office, www.wao.gov.uk
 - Northern Ireland Audit Office, www.niauditoffice.gov.uk

- Irlanda:
 - Office of the Comptroller and Auditor General, www.audit.gov.ie. Encargado de la auditoría del gasto, centrando su gestión no en la legalidad sino en el control de los recursos públicos para mejorar de la Administración. Anexo 8 y Anexo 9

- Noruega:
 - Office of the Auditor General, www.riksrevisjonen.no. Quien promueve la eficiencia de los recursos utilizados mediante el ejercicio de auditorías de eficacia a la vez que audita el gasto público y las empresas pertenecientes al sector público.
- Nueva Zelanda:
 - Social Policy evaluations and Reserach Committee (SPEAR), www.spera.govt.nz. Evalúa tanto la efectividad de las políticas públicas puestas en funcionamiento como la rentabilidad de las inversiones en materias sociales realizadas por el propio Gobierno.
- Suecia:
 - Swedish National Audit Office, www.riksrevisionen.se. Cuya función es auditar las actividades realizadas por el conjunto del Estado, la gestión de los recursos públicos y la realidad de una Administración eficiente. Anexo 10
 - Staskontret, www.staskontret.se. Evalúa la totalidad de las políticas públicas y extiende metodología de evaluación.
- Suiza (Cantón de Ginebra):
 - Commission Externe d'Evaluation des Politiques Publiques, www.cdc-ge.ch. Quien además de evaluar la totalidad de las políticas públicas, coordina la evaluación que realiza cualquier tercero y define buenas prácticas en materia evaluadora.

Debemos mencionar la existencia de diversas asociaciones profesionales cuyo objetivo primordial es el de divulgar, fomentar y mejorar los métodos de evaluación y que constituyen la evidencia institucional de la vigencia del paradigma de evaluación. Entre esas instituciones podemos destacar:

- American Evaluation Association (<http://eval.org>).
- Australasian Evaluation Society (<http://www.parklane.com.au/aes>).

- Canadian Evaluation Society (<http://www.evaluationcanada.ca>).
- European Evaluation Society (<http://www.europeanevaluation.org/>).
- Sociedad de Evaluación Alemana (<http://www.degeval.de/degeval.htm>).
- Sociedad Británica de Evaluación (<http://www.evaluation.org.uk>).
- Sociedad Italiana de evaluación (<http://www.valutazione.it>).

3.-POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS Y SU RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN. METODOLOGÍA Y TIPOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.

Para poder analizar con rigor la evaluación debemos iniciar este desarrollo comentando cómo se estructura una política pública, entendiendo que éstas son algo más que decisiones formales y que normalmente implican una serie de elecciones acerca de la existencia de un problema y/o necesidad.

Las políticas públicas se constituyen como un conjunto de objetivos, decisiones y actividades que llevará a cabo un gobierno para resolver una serie de necesidades detectadas en una demarcación territorial constituidas a través de una decisión política por parte de una autoridad pública. Este tipo de decisiones son de carácter estratégico, existirán diversas alternativas posibles y el ámbito temporal de referencia será el largo plazo.

Se adoptan en el ámbito político, en el que se fijan los grandes objetivos, procediendo al análisis y la selección de los distintos programas, comprensivos de las acciones a realizar para llevar a cabo la política pública. Para el desarrollo de estos grandes objetivos es necesario concretar las actuaciones en programas concretos; en este sentido estamos hablando de decisiones tácticas que se enmarcan en un contexto plurianual, en el medio plazo.

Una política pública se puede instrumentar en uno o varios programas, en cuya ejecución pueden participar uno o varios centros gestores y que en cualquier caso, implica una serie de gastos, tanto corrientes como de inversión.

El último escalón de la cadena viene dado por la traducción en términos monetarios de los costes anuales del programa elegido donde se hace necesario cuantificar las acciones a desarrollar en un ejercicio. Estas acciones serán la materialización de las decisiones operativas que se adoptan en el ámbito de la gestión.

Una política pública va a suponer una conducta o actuación consistente y repetida por parte de aquellos que la llevan a cabo y por parte de aquellos que resultan afectados por la misma, donde participan, de una u otra forma, y con mayor o menor intensidad, tanto agentes públicos como privados. Desde la perspectiva que nos ocupa, nos interesan aquellas políticas en cuya acción desempeñan un papel fundamental los organismos públicos pero no con carácter exclusivo de manera obligatoria.

En cualquier caso, la dinámica de una política se presenta como un proceso complejo, en el que se identifican dos grandes parcelas de decisión, la política y la de gestión, con ámbito competencial propio y sin perjuicio de la lógica existencia de puntos de intersección. Las fases del ciclo de una política pública se encuentran relacionadas entre sí existiendo una alta dependencia entre ellas; el ciclo se cierra con un proceso de retroalimentación que no acaba con la evaluación de resultados, ya que esta evaluación puede dar lugar a la detección de nuevos problemas que serán a su vez objeto de evaluación.

Diagrama N°2: Ciclo de Evaluación.



Fuente: <https://totaleval.wordpress.com/2015/02/11/las-politicas-publicas-y-su-ciclo>

En la esfera política del ámbito de esta toma de decisiones estamos hablando de la investigación de políticas y su formulación, mientras que en el área de la gestión se lleva a cabo la implementación o puesta en práctica. Finalmente la oportunidad de mejora planteada cambia el problema, se trata de un proceso continuo de aprendizaje, de tal forma que el sistema se alimente continuamente a base de datos externos e internos claramente identificados.

La evaluación tiene cabida en diferentes momentos de la vida de una política pública; en este sentido podemos determinar un análisis que se dirige al examen de los efectos reales producidos por una política determinada, frente al análisis en la fase de implementación o de puesta en práctica en que se estudian los efectos estimados.

A tenor de lo expuesto, se puede considerar la evaluación como el método de investigación sistemático sobre la configuración de un programa o política determinada, y su posterior implementación y efectividad.

Con este procedimiento de análisis lo que se pretende es analizar y mejorar la propia política pública en su totalidad o en cualquiera de los pasos o escalones en que dicha política se concreta y que son:

- Identificación del problema.
- Fijación de objetivos.
- Definición del programa.
- Actuaciones a desarrollar.
- Impacto o resultados.
- Consideración de alternativas a los elementos anteriormente definidos.

La lista expuesta trata de ser una serie de relaciones concatenadas que se caracterizan por su continua evolución tanto a nivel individual como consideradas globalmente, pudiendo ser objeto de evaluación, como hemos apuntado, cada una de ellas independientemente o todas en conjunto. La consideración y valoración de estas relaciones dará origen a la retroalimentación del sistema, que permitirá orientar el conjunto de actuaciones que constituyan la política pública.

Si el estudio de la evaluación se centra en la relación problema/objetivo/programa, la orientación de los trabajos estará dirigida a depurar la identificación del problema y las acciones a desarrollar para su solución; se trata de una evaluación de la política pública en sí misma. La preocupación, como apunta Del Barco Fernández Molina¹⁸, se centra en el descubrimiento de las debilidades existentes en el planteamiento del programa, lo que puede llevar a una redefinición de la estrategia y por consiguiente de los objetivos.

Si el estudio de la evaluación se centra en la relación objetivo/programa/actuación donde se recogen el conjunto de interacciones encaminadas a poner en práctica la política, el estudio irá dirigido a evaluar la implementación, se estudiará el funcionamiento real del programa, se tratará de contrastar la efectividad de los procedimientos y contribuirá a la toma de decisiones tácticas.

Si finalmente el estudio de la evaluación se acota en la relación programa/actuación/impacto que determina la ejecución de la política, el enfoque de la evaluación se centrará en las realizaciones entendidas en sentido amplio, en los resultados finales del programa y en los propios impactos donde se constatará las aportaciones que ha supuesto el programa respecto a la situación anterior y si los impactos se debieron a las acciones emprendidas, a las iniciativas de otros agentes o al mero azar.

Finalmente, la reconsideración de las alternativas en relación al problema es el auténtico elemento de cierre que permite el replanteamiento del programa en sí mismo.

Analizada la pertenencia del procedimiento evaluativo en las distintas fases que constituyen la puesta en marcha de una política pública, la evaluación también se puede enfocar al análisis de todos o alguno de los aspectos más singulares de la propia política:

- La pertinencia del programa.
- El éxito.
- La eficiencia-impacto.

¹⁸ Del Barco Fernández – Molina, Jesús. “Introducción a la metodología de la evaluación”. Eficacia y Legalidad en la Gestión Pública. Intervención General de la Administración del Estado. 2008. p. 148.

Para situar a la evaluación en el ciclo de vida y desarrollo de una política pública, es necesario seguir un procedimiento en el que poder identificar las siguientes fases en la constitución de esas políticas:

1. Estudio preliminar.
2. Planificación.
3. Trabajo de campo.
4. Análisis de datos.
5. Informe.

Con el estudio preliminar se obtiene la información necesaria para determinar qué aspectos deben de ser examinados y cuál es la mejor manera de obtener evidencia sobre los mismos, con qué coste y en cuánto tiempo. En esta fase se debe conseguir un conocimiento completo acerca de:

- Los objetivos que pretende el programa y, en su caso, la relación que guardan con el problema que se pretende resolver.
- Los sistemas y procedimientos empleados en el programa, teniendo en cuenta que se debe poner especial interés en el descubrimiento de procedimientos viciados.
- Los recursos humanos disponibles.
- Y los aspectos económicos del programa.

Como instrumentos necesarios en el procedimiento de evaluación para estudiar las áreas enumeradas se puede citar, entre otros: las entrevistas con directivos, participantes y destinatarios del programa, los estudios de las normas legales que lo regulen, la lectura de informes, los documentos relacionados con el programa que se va a evaluar... en definitiva, cuantos documentos de trabajo aporten información necesaria para dar clarividencia a la política o programa público que va a cobrar realidad en el tráfico presupuestario.

Llegados a este punto, en el que la determinación de la política o programa se ha hecho realidad, surge la necesidad de planificar su evaluación. Los aspectos relevantes a considerar son:

1. Identificar la política o programa, determinando todos los elementos que lo integran.
2. Determinar el marco de referencia de la política o programa.
3. Establecer el alcance de la evaluación.
4. Distribuir los recursos disponibles a lo largo del tiempo de realización de la evaluación de forma óptima dentro de las restricciones existentes.
5. Realizar el diseño de evaluación que más se adecue a la política o programa en función de los puntos anteriores.
6. Determinar las acciones a emprender y la prioridad de cada una de ellas.

Como en todo trabajo de investigación y análisis, habrá una fase de trabajo de campo donde recoger la información relativa a la política o programa y que dependerá del tipo de programa y del tipo de información que se pretende obtener. Los datos obtenidos en esta etapa se someten a continuación a un periodo de análisis para aprovechar al máximo la información recogida, a cuyo fin se aplicarán métodos, más o menos sofisticados, según los requerimientos de cada caso.

En base a la información y su análisis, el evaluador tiene la base necesaria para la obtención de las conclusiones que pasarán a integrarse en el resultado de la evaluación y que se recogerán en el informe correspondiente. En su caso, se incluirán igualmente aquellas recomendaciones que se estimen oportunas para mejorar la operatividad de la política o programa.

Finalmente debemos señalar que, junto al informe final de la evaluación, normalmente se elaborarán una serie de informes parciales a medida que se obtiene y analiza la información que será de interés para el órgano evaluado titular de la política o programa y que servirán de ayuda para modificar desviaciones incipientes.

En este sentido, no debe olvidarse que en el desarrollo de los trabajos se producirán comunicaciones verbales con los gestores de forma habitual lo que hará posible la utilización de las recomendaciones con cierta rapidez y facilitará la asimilación de los resultados obtenidos antes de tenerlos plasmados en un informe.

La evaluación de las políticas públicas es una técnica compleja debido al enfoque multidimensional que es necesario establecer y a la multitud de factores que son necesarios considerar. Instrumentar esta técnica hace necesario desarrollar los procedimientos y métodos aplicables centrados en la realidad actual de las políticas y programas públicos en nuestro país.

Determinar los métodos apropiados para llevar a cabo la evaluación es un reto por los muchos aspectos que son necesarios considerar en el proceso de evaluación.

Con el desarrollo de esta metodología se pretenden establecer los estándares de trabajo que propicien, con su aplicación, la obtención de resultados oportunos, relevantes y objetivos así como que los resultados y conclusiones que se obtengan, sean adecuados y estén fundamentados sobre la base de datos ciertos trasladándose de forma clara y equilibrada así como de manera independiente.

En esta metodología se establecen y se desarrollan las distintas etapas en que se concreta la evaluación y se establecen los métodos más apropiados para reunir evidencias sobre los resultados de las políticas y programas en que se fundamenta. En este sentido, siguiendo al economista Cañas (Cañas, 2003, p151), utilizar el procedimiento de evaluación conlleva la necesidad de discernir tres ámbitos diferenciados:

- a) La justificación de la necesidad de evaluar.
- b) El objetivo y las características que deben ser necesarias en el proceso de evaluación.
- c) Y los principales aspectos de la metodología de trabajo de la evaluación.
 - a. Justificación de su necesidad. El gasto público en nuestro país y en los países de nuestro entorno ha crecido a un ritmo tan constante y elevado que es de primera magnitud su influencia en la actividad económica. Este gasto público se instrumenta mediante una serie de políticas públicas destinadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos a la vez que surge la necesidad de un control real y efectivo del gasto público, susceptible de adoptar diversas formas según el país y el área de gasto público que se considera.

La evaluación de programas de gasto se considera la forma más completa para instrumentar el control de una política pública; control que bien podrá emplearse como una etapa del procedimiento de gestión, o bien podrá servir a instancias superiores como racionalización en la asignación de los recursos presupuestarios. Ahora bien, la evaluación de programas de gasto es una técnica de control muy compleja por el enfoque multidimensional que realiza de la política pública y la disparidad existente entre las distintas áreas de actuación pública y los entes que la realizan. Y es debido a esa complejidad por lo que es preciso disponer de un procedimiento y una metodología que de respuesta a las necesidades existentes.

b. Objetivo y características en el procedimiento de evaluación. La metodología llevada a cabo debe determinar cuáles han sido los resultados logrados por el programa, lo que supone determinar cuáles son los hechos que se atribuyen al programa, tanto positivos como negativos, tanto deseados como no deseados, tanto previstos como imprevistos y es, este último punto, el fundamental en el análisis del procedimiento.

Otro aspecto fundamental de la evaluación de políticas y programas es analizar hasta qué punto el programa real existente es el mejor de entre las posibles alternativas para resolver el problema considerado y, para ello, es preciso que la metodología de la evaluación proporcione métodos capaces para analizar el funcionamiento y los resultados de programas alternativos.

En función de los objetivos seleccionados se deberá adoptar una metodología adaptada a las circunstancias en que se desenvuelve la gestión de políticas públicas en nuestro país. Esta metodología se encuentra estructurada en dos partes principales:

- Un apartado en la que se tratan los aspectos generales de la evaluación de políticas y programas.
- Y otro donde se determinen las adaptaciones sectoriales es decir, la aplicación de los métodos generales a las principales áreas de actuación de las políticas públicas.

c. Los principales aspectos de la metodología de trabajo desarrollada por la evaluación, tanto desde el punto de vista global como de las adaptaciones sectoriales previamente consideradas, siguiendo a Cañas (Cañas, 2003, p153), son las siguientes:

- La metodología que se desarrolle debe de ser pragmática; enfocada desde el punto de vista de la evaluación y huyendo de elucubraciones teóricas tan frecuentes en numerosas obras sobre esta materia.

En la referenciada metodología se combinan técnicas y métodos de evaluación de distinta procedencia pero con el denominador común de la posibilidad de su empleo en la evaluación de las políticas y servicios enmarcados en el entorno actual de nuestro país.

- La metodología debe de ser flexible, evitándose así la construcción de esquemas y procedimientos rígidos de evaluación, que hacen operativa la definición de estructuras tipo. Se debe optar por la construcción *ad hoc* de cada evaluación particular, empleando métodos y procedimientos evaluativos poco complejos y de gran variedad de elección para poder aportar más de un enfoque.
- La metodología debe de ser abierta teniendo en cuenta los avances que esta disciplina ha experimentado en los últimos tiempos.
- La metodología que se propone, debe de ser realista, encontrándose en sintonía con los nuevos proyectos de reforma de organización, presupuestación y de gestión de la Administración Pública.

En función de su contenido, las evaluaciones de políticas y programas públicos, sin ser exhaustivos, pueden clasificarse en evaluaciones de diseño, implementación, resultados e impacto y podrán referirse a todas o a una fase en concreto de la intervención pública. Los mejores resultados se obtienen si se adopta una perspectiva integral que contemple las distintas fases, y concibiendo la evaluación como una práctica institucional habitual.

Un campo específico de la evaluación dentro de su metodología, que ha tenido un especial desarrollo es el análisis del impacto normativo, entendido como una evaluación cuya finalidad es estructurar o aportar la información necesaria, analizando alternativas, objetivos e impactos, para justificar la propuesta de una norma y así facilitar la toma de

decisión y mejorar la calidad de las mismas. Aportar una mayor racionalidad en el proceso de creación de normas es actualmente una de las prioridades de la UE dentro del impulso a la mejora de la regulación.

Un paso en el análisis del procedimiento evaluativo, será preguntarnos sobre qué permite que la evaluación alcance su finalidad en la mejora de las políticas públicas. El proceso de evaluación y el informe resultante deben aspirar a promover cambios en las intervenciones públicas que en última instancia reviertan en una mejora para los ciudadanos.

Para garantizar la rigurosidad del método y promover la utilidad de la evaluación desde distintos ámbitos se han elaborado listados de criterios de calidad tanto del proceso como del resultado de un procedimiento de evaluación¹⁹.

En el proceso de evaluación destaca la necesidad de una buena planificación, gestión y difusión de las evaluaciones. Un diálogo efectivo con retroalimentación con los gestores de las políticas públicas y los solicitantes de la evaluación es uno de los puntos esenciales, al promover que estos actores se sientan identificados con la evaluación y por tanto acepten las conclusiones y consideren la aplicación de las recomendaciones de la evaluación como algo innato en este aprendizaje.

En cuanto al resultado de la evaluación, la propia Comisión Europea en su Guía para la Evaluación del Desarrollo Económico recogido por Pérez - Durantes Bayona²⁰, marca los criterios de calidad que son necesarios sean cumplidos en esta técnica de análisis:

- Satisfacer las necesidades de la solicitud del informe, respondiendo a lo establecido en los términos de referencia.
- Cubrir el avance relevante, incluyendo el estudio de la lógica y racionalidad de la intervención.
- Ser un proceso abierto, tomando en consideración distintos puntos de vista.

¹⁹ Ver una propuesta de criterios en European Comisión, *The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex ante Evaluations*. Working document nº. 1. 2006. p.20.

²⁰ Pérez Durantes Bayona, Inés (2008). "La Agencia de Evaluación y Calidad y la necesidad de evaluar las intervenciones públicas". Presupuesto y Gasto Público 51/2008, p.258.

- Presentar un diseño defendible para obtener los resultados que responden a las preguntas planteadas en la evaluación.
- Basarse en datos fiables y apropiados en términos de su uso esperado.
- Realizar análisis sensatos y tratar los datos de manera apropiada para responder correctamente a las preguntas planteadas.
- Presentar resultados lógicos y justificados por el análisis de los datos y por adecuadas interpretaciones e hipótesis.
- Presentar conclusiones imparciales y no sesgadas.
- Redactar un informe claro.
- Realizar recomendaciones útiles y suficientemente detalladas como para poder ser aplicadas.

De esta exposición surge la máxima de que la evaluación es el procedimiento necesario para medir la calidad de las políticas públicas aun cuando este mecanismo sea complicado. Si en el planteamiento de la política pública no se han marcado los objetivos específicos se plantea el riesgo de basar la evaluación de calidad en aspectos subjetivos. Para ello es necesario que desde el inicio de la puesta en funcionamiento de la política pública se definan los objetivos, componentes y actividades así como los indicadores de cumplimiento y los medios de verificación.

En la identificación de los objetivos que se marcan en las políticas públicas se expresan las preferencias de cada Gobierno; de este modo, seremos receptores de políticas que se decanten por mejorar la competitividad a nivel nacional e internacional, la igualdad social, el fomento de puesta en marcha de iniciativas económicas... sin embargo, más allá de estas pretensiones, lo razonable y encomiable sería que cualquier política pública, con independencia de sus objetivos, fuera explicitada y medida, además de evaluada, para poder fomentar la mejoría de la calidad de la política y potenciar la interacción entre la ciudadanía y la Administración, capaz de resistir a un cambio político si éste se produjera.

La función de evaluación de políticas públicas debe garantizar la objetividad e imparcialidad que sólo surgirá, de manera clara, si podemos constatar la clara separación entre evaluador y evaluado.

Una evaluación ágil y adecuada en el tiempo permite tomar decisiones sobre nuevas estrategias conociendo sus previsible consecuencias y aporta conocimientos sobre los resultados e impactos generados por las actuaciones en curso en un entorno rápidamente cambiante.

La incorporación de la evaluación como práctica habitual favorece un proceso de aprendizaje continuo y sistemático. Asimismo, permite tener presente la pluralidad de actores y sus puntos de vista y actuar como instrumento de profundización democrática al acercar al poder ejecutivo a los ciudadanos.

Por otro lado, la transversalidad que caracteriza a muchas políticas justifica la realización de evaluaciones transversales, adecuadamente acotadas así como la corresponsabilidad financiera que comparten, en ocasiones, los distintos niveles de gobierno requiere de acuerdos interadministrativos para aprovechar las sinergias de evaluaciones conjuntas y promover el desarrollo de sistemas de información e indicadores comparables.

Existen costes de oportunidad de no evaluar y se miden como las ganancias potenciales de mejoras de eficacia no realizadas y los efectos de no dar explicaciones a los ciudadanos sobre la actuación gubernamental. Cuanto más madura sea una sociedad mayores serán los costes de no evaluar. Es por ello que existen una serie de factores propios en toda sociedad democrática que inciden en el pensamiento de que una óptima evaluación de la calidad de las políticas y programas públicos favorece el crecimiento del estado de bienestar en el sentido de otorgar a los ciudadanos el poder del conocimiento, es decir, la potestad de saber en qué se han empleado los recursos públicos detraídos con sus impuestos.

La medición de la transparencia ofrece la posibilidad de poder comparar las normas, procedimientos y estándares de control marcados en la sociedad además de medir la calidad y la oportunidad de la información que les llega a los ciudadanos, de la misma manera que permite que coexistan las normas nacionales con otras de carácter internacional para garantizar la calidad de los servicios públicos.

La investigación científica en esta materia se va consolidando con el paso del tiempo llegando a constituirse en un procedimiento mayoritario ofreciendo una sólida base de conocimientos que orientan los esfuerzos en esta materia y constituyen una herramienta de trabajo de carácter estratégico de los gobiernos para mejorar los servicios públicos.

Pero junto a estas fortalezas en el uso del procedimiento de evaluación de políticas y programas públicos, surgen amenazas de este diagnóstico estratégico externo que pasan por identificarse en los siguientes estadios:

- Las divergencias que existen en los ámbitos de la investigación científica para poder identificar los criterios de la calidad del servicio. Las clasificaciones existentes son variables y heterogéneas sin que exista consenso al respecto para su determinación como normas estándar para su utilización.
- Esta falta de consenso dificulta el desarrollo de instrumentos fiables que midan estas actuaciones y se constituyan en estándares utilizadas por la comunidad científica.
- A todo esto hay que añadir el bajo conocimiento de los ciudadanos, receptores potenciales de la información recopilada, sobre los servicios públicos y de cómo poder realizar cualquier gestión relacionada con esta información.

De las amenazas que existen en cualquier técnica de análisis, surge un compendio de debilidades como resultado de esta falta de proyección en la realidad social de los procedimientos de evaluación:

- Los resultados de la evaluación difícilmente pueden ser generalizados para otros servicios más allá del ámbito para el que fueron analizados. Se hace necesario constituir modelos teóricos adicionales que se constituyan en modelos asumibles por cada política o programa público que se ponga en funcionamiento.
- Falta de estándares internacionales para evaluar la calidad del servicio público derivado de la misma problemática existente a nivel internacional: las controversias existentes en la conceptualización y medición de parámetros internacionales.

- La realidad de que la evaluación pudiera ser considerada un instrumento al servicio del órgano de gobierno que limitara su independencia de la misma manera que pudiera ser concebida por los ciudadanos como un instrumento punitivo y no de mejora de control.

- La dificultad a la hora de recopilar la información hace que esta técnica pueda considerarse poco práctica a la hora de recoger datos viciados por el propio sistema.

Pero las debilidades pueden contrarrestarse con las fortalezas que emergen de esta técnica de control procedimental; fortalezas que hemos ido exponiendo y que podemos recopilar en un listado no clausus:

- Su llegada a término hará que todos los actores implicados en este íter procedimental puedan conocer el nivel de calidad prestado en los servicios públicos que derivan de las políticas o programas públicos ejecutados.

- Se va a facilitar la implementación de sistemas de gestión de la calidad para la mejora y la optimización de la calidad del servicio prestado.

- Se van desarrollando una serie de parámetros estandarizados de calidad del servicio, indicadores, actuaciones de seguimiento de resultados que establecerán índices comparativos de la calidad del servicio en organizaciones similares donde los países pioneros en estas técnicas serán los titulares de modelos copiados en países que están despertando a esta nueva técnica de control.

- Servirán de apoyo para la certificación de la calidad de los servicios prestados así como base para el diseño y creación de modelos de excelencia de calidad en los servicios.

- Servirán para una mejora constante en el perfeccionamiento de técnicas que depuren la calidad en los servicios públicos ofreciendo información de valor a los ciudadanos y a la propia Administración así como información veraz sobre el uso y destino de los recursos públicos.

Con este análisis podemos crear la siguiente matriz DAFO basada en Debilidades (D), Oportunidades (O), Fortalezas (F) y Amenazas (A) y que será una matriz

ejemplificativa que debiera utilizar el equipo evaluador para determinar los pros y contras de la evaluación de una política o programa público

Tabla N°4: Análisis interno matriz DAFO

ANÁLISIS INTERNO

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
MATRIZ DAFO	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Conocimiento del nivel de calidad de los servicios. ➤ Implementación de Sistemas de Calidad de gestión. ➤ Definición de estándares de calidad ➤ Definición de un modelo de excelencia de la calidad y certificación de la misma. ➤ Conocimiento de los resultados y opinión de la misma por parte de la ciudadanía ➤ Destino final y aplicación de los recursos públicos ➤ Comparación de resultados en el periodo de tiempo analizado 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dificultad para generalizar resultados. ➤ Ausencia de estándares internacionales. ➤ Dependencia del poder ejecutivo y consideración de proceso punitivo. ➤ Dificultad de obtener información

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N°5: Análisis interno matriz DAFO

ANALISIS EXTERNO

OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS (FO) (Utilizar fortalezas para aprovechar las oportunidades)	ESTRATEGIAS (DO) (Superar debilidades para aprovechar oportunidades)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Normativa Internacional. ➤ Comparación de normas y resultados con carácter internacional. ➤ Desarrollo de normativa nacional que reglamente el procedimiento. ➤ Investigación científica expansiva. ➤ Instrumento del poder ejecutivo beneficioso para la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Evaluar políticas y programas utilizando las normas internacionales existentes. ➤ Diseño de procesos de comunicación hacia el usuario final adaptado a lo marcado por el Poder Ejecutivo. ➤ Usar resultados evaluativos para comparar políticas activas en fase de expansión (Benchmarking) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Creación de un modelo nacional de evaluación de la calidad de las políticas y programas públicos
AMENAZAS	ESTRATEGIAS (FA) (Utilizar fortalezas para enfrentar amenazas)	ESTRATEGIAS (DA) (Superar debilidades para vencer amenazas)

<p>➤ Escasa interrelación en los estudios científicos capaz de aunar teorías</p> <p>➤ Inexistencia de consenso de instrumentos de medición fiables</p> <p>➤ Escaso conocimiento sobre los procedimientos evaluativos</p>	<p>➤ Diseño de un modelo evaluativo cuyas dimensiones de calidad y su correspondiente instrumento de medición se basen en la revisión de consensos teóricos y/o empíricos</p> <p>➤ Impulsa que la información entregada a la ciudadanía sea un valor al alza de evaluación de los servicios</p>	<p>➤ Diseñar un modelo de evaluación de políticas y programas públicos con parámetros generalizados que permitan su uso de manera general y consensado para todos los agentes participantes en el procedimiento.</p>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Si bien las políticas públicas se traducen en programas y proyectos públicos debemos matizar que la evaluación de los programas o proyectos seleccionados no equivale a la evaluación de toda la política pública a nivel nacional.

Podemos estar ante un escenario en el que los programas públicos alcancen los objetivos marcados de manera eficiente pero que algunos de los aspectos marcados en el ámbito normativo que constituye la política que alberga el programa pueden no haberse cumplido o concretado, es decir, la política podría haber fracasado aun cuando su programa político pudiera haber sido exitoso. Extraer un programa con éxito de una política fracasada es tarea fundamental en el procedimiento evaluativo.

El procedimiento evaluativo, centrado en su caracterización, puede responder a la siguiente clasificación en la que destacamos cuatro tipologías en función de su

estructura, y que determinará la exposición de los resultados y el alcance de su ámbito de evaluación:

1. Según la función que cumple la evaluación.
 - a. Evaluación formativa o de proceso: ofrece un flujo actualizado de información sobre el desarrollo de la política o programa, útil a los responsables para la modificación y ajuste de las mismas.
 - b. Evaluación sumativa o de resultados: valora el producto final de la intervención una vez se ha concluido la evaluación.

2. Según la situación del equipo de evaluación.
 - a. Evaluación interna o autoevaluación: El equipo de evaluación forma parte de la organización que pretende evaluar. En este tipo de evaluación, los resultados obtenidos no se harán públicos y formarán parte de su propia dinámica de trabajo.

A modo de posible ventaja de esta técnica el hecho de que el proceso evaluativo se efectúa con mayor rapidez dado que los conocimientos del equipo de evaluación son más sólidos acerca del programa así como sus mecanismos de gestión y ejecución; en contra, puede dar a entender que el evaluador interno no goza de la suficiente independencia con respecto a las autoridades de gestión y en consecuencia, la credibilidad que arrojen los datos podría verse afectada.
 - b. Evaluación externa o independiente: Formado por personas especializadas en evaluación ajenas a la organización evaluada. Con esta selección se pretende la máxima objetividad e independencia de las conclusiones que arroje la evaluación de ahí que sea la más utilizada en el ámbito de las políticas y programas públicos.
 - c. Evaluaciones mixtas: compuesto por un equipo de evaluación formado por personal propio y externo.

3. Según el paradigma científico en el que se enmarca es decir, cómo y en qué medida percibimos y podemos llegar a conocer la realidad.

a. Evaluación clásica o positiva: Vinculada con el racionalismo, se centra en los objetivos y analiza, mediante herramientas lo más cercanas posibles al método experimental, los distintos elementos que permiten o impiden su consecución.

b. Evaluación participativa: parte de la premisa de que tanto el conocimiento como el conocedor son participantes de una misma realidad subjetiva y relativa a aquellos que participan de ella, incorporando en su diseño los diferentes puntos de vista de los agentes que participan en el programa o política objeto de evaluación.

4. Según el momento en el que la evaluación se lleva a cabo.

a. Evaluación previa o *ex ante*: Se lleva a cabo antes de que se ponga en marcha la política o programa. Se centra en la correcta detección de necesidades y en la calidad del diseño de la misma, prestando atención a su coherencia interna y al establecimiento de una correcta puesta en marcha de la política o programa. Trata de detectar si la puesta en marcha del hito es necesario y posible.

Su objetivo es estudiar la adecuación entre las necesidades planteadas y las posibilidades de éxito de la política pública, además de analizar la coherencia interna de la planificación, los mecanismos de gestión y el sistema de seguimiento diseñado para recoger la información así como los resultados e impactos previstos en el programa.

La puesta en práctica de evaluaciones *ex ante* son respuesta a situaciones donde la cultura evaluadora ha calado en la sociedad y está bien implantada.

b. Evaluación intermedia o *in itinere*: Se llevará a cabo durante la ejecución de la política o programa una vez que su puesta en funcionamiento evidencia solidez en su actuación pero con el margen de tiempo suficiente como para poder corregir desviaciones y proceder a su reorientación.

Análisis crítico de la información recogida sobre el programa y en la medición del cumplimiento de los objetivos programados en la fase en la que se encuentre la política

Analiza si los objetivos perseguidos se están cumpliendo para poder determinar la estrategia en curso.

c. Evaluación final o *ex post*: se llevará a cabo una vez hayan terminado las políticas o programas, bien de manera inmediata o transcurrido un tiempo prudencial, para poder emitir un juicio sobre el éxito o fracaso de la intervención pública, el acierto de la estrategia, su grado de flexibilidad y la capacidad de adaptación a la realidad, su eficacia y eficiencia y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento aplicados, además de los resultados e impactos objeto de resumen a modo de conclusión.

Es la evaluación más popular entre los realizados a nivel nacional ya que se vincula con la posibilidad de informar futuras actuaciones de esas políticas o programas y, de manera especial, con las de rendición de cuentas.

5. Evaluaciones de diseño, de proceso o de gestión, de resultados y de impacto.

a. Evaluación del diseño. Análisis conceptual de la propia política o programa público que traerá consigo el estudio de la racionalidad y la coherencia. Adecuación entre objetivos planteados y problemas planteados en base a los cuales se formularon esos objetivos.

b. Evaluación de proceso o de gestión: Estudia la forma en la que se va a ejecutar el programa. Medirá la capacidad de gestión de la institución pública en relación con el diseño, ejecución, y seguimiento y evaluación de los programas.

c. Evaluación de resultados. Análisis pormenorizado de la consecución de resultados analizando de manera exhaustiva el coste programa/política en función de los recursos económicos empleados en base a los resultados obtenidos.

d. Evaluación de impacto. Estudia los efectos de la intervención sobre las necesidades planteadas en la política o programa público.

Una evaluación particular que merece una mención especial, es la de la calidad de los servicios públicos, que evalúa el compromiso y los resultados de una organización pública en relación con la calidad de sus servicios. Aborda un objeto de estudio específico y utiliza unos modelos de gestión concretos y ampliamente desarrollados de análisis, a saber:

- El Modelo EFQM de Excelencia, Modelo Europeo de Excelencia Empresarial, European Foundation Quality Management: Es una herramienta práctica de autoevaluación que facilita un diagnóstico sistemático en todas las áreas de la organización a partir del cual es posible elaborar un plan de mejora y posibilitar una comparativa (“*benchmarking*”) sobre bases homogéneas.

La adaptación a la Administración Pública del Modelo EFQM de Excelencia fue realizada por el Ministerio de Administraciones Públicas y validada por el Club Excelencia en Gestión vía Innovación.

- El Marco Común de Evaluación (en adelante CAF). Desarrollado por el Grupo de Servicios Públicos Innovadores de la UE, es una herramienta de autoevaluación expresamente concebida para organizaciones públicas que incorpora las características principales tanto del Modelo EFQM de Excelencia como del SPEYER (Alemania).

La versión española de este modelo se encontraba disponible en el documento CAF 2006²¹, el Marco Común de Evaluación, en el que se instruía la metodología necesaria para mejorar una Organización por medio de la autoevaluación. Asimismo, la extinta AEVAL ponía a disposición de las organizaciones que desearan autoevaluarse con el Modelo CAF, una aplicación informática que permitía realizar la autoevaluación de forma *on line* registrando la puntuación de cada subcriterio y ofreciendo datos comparativos de sus puntuaciones; en la actualidad, esta autoevaluación puede desarrollarse en el IEPP utilizando el mismo soporte informático que su predecesor.

²¹ CAF 2006. El marco Común de Evaluación. Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación. Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid 2007.

- El Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (en adelante EVAM), diseñado por el Ministerio de Administraciones Públicas y desarrollado por la extinta AEVAL.

El Modelo EVAM representa una metodología sencilla y asequible que permite conocer el nivel de calidad en la gestión y resultados de las organizaciones y realizar, a modo de autoevaluación asistida, un primer análisis de la madurez organizacional y del nivel de prestación de los servicios y orientar el camino a seguir, poniendo a disposición de las organizaciones, herramientas para la mejora de su rendimiento

Ahondando en el significado de evaluación de políticas públicas y con la pretensión de delimitar el concepto, podemos identificar una serie de requisitos que caracterizan la acepción del procedimiento de evaluación:

- Debe garantizarse un proceso de generación de conocimiento sistemático y razonado.
- Debe apoyarse en evidencias.
- Debe incluir un juicio valorativo sobre la base de unos criterios explícitos: la eficacia, eficiencia, sostenibilidad o cohesión social entre otros.
- Debe tener una finalidad de utilidad práctica que ayude a mejorar las decisiones políticas.

Y finalmente, debe facilitar el proceso de conocimiento y avalar sus conclusiones.

4.-LA EVALUACIÓN Y SU IMPLICACIÓN EN LA RACIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS.

El proceso de consolidación presupuestaria puesto en marcha en la UE durante los últimos años, conocida bajo la denominación “gobernanza económica”²² puso el acento

²² https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/economic_governance.html: “La Unión Europea (UE) ha introducido una serie de normas que tienen como objetivo detectar, prevenir y corregir las tendencias económicas problemáticas, tales como el exceso de los niveles de déficit público y de deuda pública, que podrían impedir el crecimiento y poner en riesgo las economías.

sobre la necesidad de cumplir determinados requerimientos en materia de déficit y endeudamientos públicos. Un contexto de estabilidad presupuestaria supone la garantía de un marco eficiente para desarrollar la actividad económica y es en ese marco donde resulta más fácil dedicar una mayor atención a los problemas de eficacia y eficiencia, lo que implica la necesidad de adoptar decisiones acerca de cuáles deben de ser los criterios que permitan una mejor asignación de los recursos públicos.

Este proceso de toma de decisiones se viene acometiendo bajo los postulados de la búsqueda de la calidad y la productividad en la gestión de los servicios públicos, a partir de una reflexión acerca del papel y del funcionamiento del sector público tradicional, que ha venido plasmándose en nuevas propuestas y modelos recogidos bajo la denominación genérica de la Nueva Gestión Pública. Cabe destacar que durante los últimos años se han puesto en marcha diversas iniciativas que conciben la evaluación de las políticas públicas como una herramienta para la gestión, contribuyendo así a avanzar hacia una cultura de calidad en la Administración Pública.

En definitiva, es en este marco donde ha de situarse la evaluación de las políticas públicas, como elemento sustantivo que coadyuva a la gestión de los recursos públicos.

Por otra parte, si se tiene en cuenta que la actividad pública representa una parte significativa de la actividad económica de un país, en España en 2018, el gasto público creció 21.394 millones, un 4,47% hasta un total de 499.520 millones de euros lo que supone que el gasto público en 2018 alcanzó el 41,3% del PIB, una subida tan sólo de

El marco de gobernanza económica de la UE se centra en el Semestre Europeo, su sistema de coordinación de la política económica, que trata de asegurar que haya unas normas claras, que las políticas nacionales estén mejor coordinadas durante todo el año, que haya un control regular y que las sanciones se apliquen cuando los países no cumplan las reglas.

Desde la crisis de la deuda económica, financiera y soberana, la UE ha reforzado las normas de gobernanza económica para reforzar su pacto de estabilidad y crecimiento con:

- El «paquete de seis medidas» (un sistema para supervisar las políticas económicas más amplias a fin de detectar problemas, como burbujas inmobiliarias o la reducción de la competitividad en una etapa temprana: Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos);
- El «paquete de dos medidas» (países de la zona del euro, que no tengan programas de ajuste macroeconómico, deberán presentar sus proyectos de planes presupuestarios el 15 de octubre de cada año y la Comisión emitirá un dictamen a finales de noviembre);
- El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (compacto fiscal).”

0,3 puntos respecto a 2017, en el que el gasto público fue del 41% del PIB²³, y además que su financiación se realiza fundamentalmente mediante recursos impositivos, es lógico que el nivel de exigencia ciudadana respecto de la utilización eficaz de esos recursos vaya en aumento. Para ver un análisis comparativo del gasto público y el PIB de países con marcada trayectoria comercial dinamizadores de la economía mundial ver Anexo 11

Ahora bien, no debe olvidarse que para que la gestión pública sea verdaderamente eficaz y eficiente es necesario que cuente con un elemento esencial que esté presente en todas las fases por las que discurren las políticas públicas. El elemento al que nos referimos no es otro que la transparencia, la cual exige no sólo fijar con claridad los objetivos últimos que se persiguen, sino también los instrumentos que se van a utilizar para su consecución y, por su puesto, dar a conocer los resultados últimos de las actuaciones realizadas.

El desarrollo efectivo del principio de transparencia en la gestión pública permite que los ciudadanos cuenten con todos los elementos disponibles para poder valorar las actuaciones de la Administración Pública y por tanto, resulta evidente que toda reforma de racionalización de la gestión pública que se acometa implique nuevas exigencias con mayores y más desarrolladas necesidades de información.

A este respecto la IGAE, como órgano encargado de suministrar un volumen considerable de información económico – financiera, realiza, en aras a la efectividad de la transparencia, un notable esfuerzo ampliando la información que hasta el momento venía ofreciéndose. La función de evaluar la actuación de las Administraciones Públicas debe estar orientada a conseguir una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos y es, por ese motivo por el que debe desarrollarse en un contexto donde opere de manera permanente el principio de transparencia.

De manera clara se puede pensar, acertadamente, que esa distribución racional de los recursos vendrá determinada por las prioridades que definen los objetivos de la política económica y social del Gobierno. Los cursos de la acción pública, las decisiones

²³ <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto>. Datos obtenidos en la página datosmacro.com de EXPANSIÓN.

presupuestarias, en definitiva, aparecen condicionadas por un sustrato político que no se puede desconocer, pero que principalmente responde a un orden de preferencia social manifestado por la sociedad en su conjunto a través de los cauces de participación democrática.

Será pues, tarea fundamental en el proceso de evaluación identificar ese orden de preferencias sociales en los objetivos de las políticas públicas.

Tarea que no es fácil porque la mayoría de las veces los valores políticos y sociales son imprecisos, pero son los que sirven para encauzar los modos y cursos de la acción pública. Son objetivos tales como la elevación del nivel de bienestar social, la mejora de la redistribución de la renta o la incentivación de actuaciones competitivas de la economía como medio de aumentar los resortes de creación de empleo.

Estas consideraciones nos introducen dos de los elementos diferenciadores que la evaluación de las políticas de gasto y de sus objetivos debe, de manera imprescindible, considerar a la hora de racionalizar las elecciones en el ámbito presupuestario: por una parte, el marco social y temporal, y por otra, la dimensión política de las decisiones.

En primer lugar, la evaluación como he señalado en líneas precedentes, no debe restringir su actuación al marco puramente administrativo y al horizonte anual del Presupuesto, sino que debe permitir valorar los efectos de la acción o política pública en un tejido social –integrado por Gobierno, Parlamento, colectividades regionales y locales, entre otros- y en un marco temporal más amplio.

En esta línea confluyen dos principios fundamentales: el principio del derecho del ciudadano a conocer los logros de la acción administrativa y el principio técnico de conseguir una gestión coherente, eficaz y eficiente de los recursos públicos.

En segundo lugar, la evaluación no se apoya exclusivamente en una legitimidad científica, técnica o profesional, sino que también introduce una dimensión política fundamental, que es consecuencia del elemento democrático y participativo que incorpora el resultado del orden de preferencias sociales que reflejan los objetivos de las políticas públicas.

Estos dos elementos tienen consecuencias muy importantes desde el punto de vista de la asignación de los recursos presupuestarios.

Una de ellas es que permite identificar en el proceso de evaluación dos grandes parcelas de decisión, la política y la de gestión, con ámbitos competenciales propios, pero sin perjuicio de la lógica y necesaria vinculación e intersección de ambas.

En la esfera política las decisiones son de carácter estratégico y fijan los grandes objetivos a conseguir mientras que en el ámbito de la gestión, las decisiones son de carácter táctico y se diseñan las mejores actuaciones para alcanzar tales objetivos.

La otra de las consecuencias radica en que incluso en los aspectos técnicos, la evaluación no sólo debe aportar un peritaje de eficacia y eficiencia económica, como en otros ámbitos de la actividad económica privada, sino que debe incorporar juicios sobre la calidad de las acciones públicas. Este es uno de los aspectos más característicos y representativos del sistema de evaluación de las políticas públicas: la utilidad de su información.

Como proceso de racionalización de las decisiones, es importante evaluar tanto el grado de eficacia, es decir, en qué medida se van a alcanzar los objetivos perseguidos, como el grado de eficiencia, es decir, cuál va a ser el coste y, sobre todo, con qué economías de recursos se van a conseguir esos objetivos.

Pero sin olvidar, en cualquier caso, que el objeto social de la acción pública es la prestación de servicios públicos, es decir, la evaluación debe ser capaz de valorar las necesidades y el grado de satisfacción de los usuarios y clientes potenciales del servicio público.

En este desarrollo toma cariz importante cómo distribuir ese volumen limitado de recursos entre las distintas atenciones de gasto y es aquí donde la jerarquía de objetivos que manifiesta el orden de preferencias demandadas por la sociedad dará lugar a la presentación por parte de los responsables directos de cada política pública, de los correspondientes proyectos de acción, evaluados de manera específica e individualmente que desarrollarán los objetivos perseguidos.

Será ante esta cuestión donde se producirá el primer conflicto interno: por un lado, cada responsable del gasto intentará recabar un mayor número de recursos posibles justificados por la prioridad de sus objetivos y por otra parte, se puede llegar a producir una duplicidad de actuaciones entra varias políticas públicas para conseguir un mismo objetivo de política global.

La labor de la evaluación podría identificarse con el arbitraje y la negociación de este conflicto de objetivos. Y el planteamiento fundamental que va a inspirar este arbitraje y, en definitiva, el sistema de evaluación integral, es la necesaria coordinación que debe existir entre las políticas públicas en el medio y largo plazo y la exigencia de no confrontación entre las mismas.

¿Cuáles serían los puntos de análisis más destacados en esta estrategia de coordinación y evaluación integral de las políticas públicas?

En este camino de coordinar y evaluar, una de las premisas primordiales y básicas de un sistema de evaluación es formular, de manera clara, la totalidad de los objetivos pretendidos por esas políticas y programas públicos y fijar su nivel de realización para lo que habrá de someter a un profundo análisis a todas y cada una de las posibilidades planteadas en el cuadro de prioridades de las políticas públicas.

Dentro de este proceso de análisis global, el evaluador deberá identificar, al menos, tres fases:

1. Análisis de oportunidad.
2. Análisis de marginalidad
3. Análisis de externalidades

1. Análisis de oportunidad. Establecer cuáles van a ser los objetivos y en qué grado se pretenden alcanzar lleva implícito un análisis de oportunidad.

Cuando se considera una política específica de gasto significa destacar qué proyectos alternativos dejan de ser posibles cuando se aborda uno determinado. En una evaluación global, hay que poner de manifiesto a qué objetivos se está renunciando o qué grado de

renuncia hay que asumir en algunos objetivos por alcanzar otros determinados ya que la acción presupuestaria se mueve en un marco de financiación limitado.

No obstante, cuando a la hora de perfilar las cifras del Presupuesto se está priorizando una determinada asignación de recursos a favor de unos objetivos, no supone necesariamente desechar la posibilidad absoluta de alcanzar otros, en todo caso habrá que calibrar, si es posible, un menor ritmo de consecución o un nivel inferior de objetivos.

Si partimos de la máxima de que el Presupuesto es parte de un programa de decisión a medio plazo, hay que admitir también que es el resultado de un programa de decisión deslizando, donde la senda inicial de objetivos tendenciales de las distintas políticas públicas puede y debe ser corregida, adaptándola al ritmo de situación y necesidades cíclicas de la economía y a la modificación del orden de preferencias de las demandas sociales.

El papel del arbitraje que tiene el evaluador debe de ser modular la realización de objetivos en la medida en que exista una mayor disposición de recursos y se vayan liberando necesidades en aquellas áreas que en el momento actual signifiquen una mayor prioridad.

2. Análisis de marginalidad. El segundo elemento fundamental de un sistema de evaluación global es realizar un análisis de marginalidad, es decir, hay que valorar distintas combinaciones de políticas de gasto, seleccionando aquella alternativa que permita alcanzar los objetivos perseguidos y optimizar, económica y socialmente, la relación entre los beneficios y costes marginales que van a comportar tales actuaciones.
3. Análisis de externalidades. Existen otros efectos, además de los beneficios directos y deseados, y de los costes correlativos previstos, que son los efectos indirectos que se van a generar con esa actuación pública, en muchas ocasiones ni previstos ni deseados, es decir, son la externalidades de las políticas de gasto.

Es importante desde el punto de vista conceptual del evaluador llevar a cabo esta valoración dado que se podría estar produciendo un alejamiento de los objetivos perseguidos.

5.- LA RETROALIMENTACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SUS EFECTOS EN UNA POLÍTICA PÚBLICA.

Un sistema de evaluación global de políticas de gasto debe incorporar un proceso de aprendizaje continuo, crearse los mecanismos que permitan, en base a datos externos e internos, una retroalimentación continua de la información de base.

Ello va a permitir optimizar y mejorar el proceso de asignación de los recursos en etapas subsiguientes a su realización presupuestaria inicial, tanto en la formulación de las decisiones estratégicas como en la implementación de las decisiones tácticas.

La aplicación de este enfoque de evaluación continua va a permitir:

- Depurar la identificación de objetivos, bien porque éstos ya se han alcanzado bien porque aun cuando se hayan alcanzado, se hubiera modificado el sustrato político, social o económico que los sustentaba.
- Descubrir las debilidades en el proceso inicial de asignación, lo que puede llevar a una redefinición de estrategias y, por consiguiente, de los objetivos.
- Contrastar la efectividad del procedimiento de implementación de las políticas, lo que contribuirá a mejorar la toma de decisiones tácticas en los cursos de acción pública.
- Y, por último, analizar el impacto real de las acciones, lo que llevará a una reconsideración tanto de las políticas emprendidas, como de las alternativas posibles, en relación a los objetivos pretendidos, lo que constituye el auténtico elemento de cierre del proceso de evaluación.

El objetivo fundamental en la creación y puesta en marcha de una política pública es el de resolver una problema o situación de conflicto definido políticamente como un tema que surge en la esfera pública y que será, el propio organismos público mediante las técnicas a su alcance quien tenga competencia para su resolución.

La evaluación de una política pública trata de determinar si todo el modelo puesto en marcha desde su creación ha sido el válido, si la teoría de la acción en base a la que nació la política tenía fundamento y si el grado de aplicación de la misma fue alcanzado y ejecutado.

Si las políticas públicas se definen como un conjunto de decisiones y acciones concretas puestas en marcha con el objetivo de poder ser la llave para la resolución de un problema de ámbito colectivo, el interés de cualquier persona que se acerque a comprobar el efecto de la política será el de saber si los objetivos pudieron alcanzarse con las medidas y los recursos públicos utilizados en su implementación.

La investigación evaluativa distingue tres tipos de criterios para evaluar los efectos de una política pública (SUBIRAT 2008:Pág.207):

1. La efectividad, que analiza si los impactos se producen de la manera prevista en los planes de actuación del gobierno encargado de poner en marcha la política de la misma manera que analiza si esos impactos se producen tanto en los planes de acción como en los resultados obtenidos. Es decir, responderá a la pregunta ¿Ha sucedido algo?
2. La eficacia, que relaciona los resultados obtenidos con los objetivos plantados dando respuesta a cuestiones del tipo ¿ha sucedido lo que se había previsto?
3. Finalmente la eficiencia, que determina si la asignación de recursos para la consecución de los resultados obtenidos ha sido la óptima respondiendo a la cuestión ¿Se ha hecho todo de la mejor manera posible?

El criterio de la efectividad (effectivity/compliance) será utilizado a la hora de evaluar los impactos midiendo el grado de adecuación entre los objetivos normativos de una política pública y el comportamiento real de los grupos-objetivos.

La evaluación de la efectividad comparará en una tabla dinámica el “debería ser” con el “es” de tal manera que se produzca el análisis de la realidad existente entre los impactos previstos y los reales.

El criterio de la efectividad comporta una gran dimensión normativa (SUBIRAT, 2008: p.215); es por ello por lo que se le concederá una gran importancia sobre todo en el caso de las políticas públicas que son objeto de una reglamentación significativa. Evaluar la efectividad resultará más complicado de llevar a cabo cuando la ejecución esté menos anclada jurídicamente y cuando las autoridades a cargo de la implementación gocen de un margen de maniobra más amplio.

Po su parte, el criterio de la eficacia se encuentra relacionado con la categoría de los efectos, es decir, a la relación existente entre los resultados esperados y los que efectivamente se producen en la realidad social. La apreciación de estos resultados aparece cuando se comparan los objetivos definidos en los planes de puesta en marcha de esa política pública y los efectos que realmente perciben los beneficiarios finales de la política o programa público.

Del análisis de este criterio se constata que es complicado la consecución de valores objetivos debido a que normalmente los objetivos generales que busca cualquier política pública son definidos de manera abstracta sin especificar la contribución específica que debe hacer la política pública para su realización de ahí que es posible que los objetivos se alcancen sin que la política pública haya realizado ninguna de las actuaciones previstas; de la misma manera que es perfectamente posible el hipotético escenario donde los objetivos no se realicen pero que, en ausencia de la política pública, la situación hubiera empeorado.

Finalmente el criterio de la eficiencia en la asignación de los recursos marca el iter procedimental entre los recursos públicos invertidos en una política pública y los efectos obtenidos, entre los costes y los beneficios de una política pública.

Las conclusiones se centran en determinar si se han conseguido los resultados óptimos con los recursos aplicados al efecto o si por el contrario se podría haber alcanzado un nivel de ejecución superior con esos mismos recursos.

Para ello se utilizarán dos métodos con los que poder determinar la eficiencia en la asignación de recursos públicos aplicados a una política pública: los del análisis del coste beneficio que cuantifican y monetarizan los costes, tanto materiales como inmateriales, y los efectos igual a beneficios para, a continuación, comparar los unos con otros.

Diagrama N°3: Problemas sociales a resolver base de cualquier política pública.



Fuente: Análisis y gestión de políticas públicas. (Subirat 2008).

6.- LA EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA Y SU MARCO PRESUPUESTARIO.

La asignación racional y coherente de los recursos públicos en un marco de fuerte restricción presupuestaria como el actual exige, si cabe, poner un énfasis mayor en el desarrollo y aplicación de sistemas de análisis y evaluación que permitan racionalizar los procesos de decisión entre las distintas alternativas de gasto y, por tanto, optimizar la elección entre aquellas que plantean las diferentes políticas públicas para la consecución de sus objetivos.

El análisis intrínseco y extrínseco de los proyectos, sus efectos directos e indirectos, sus interrelaciones, su priorización, el grado o nivel de realización o de necesidad de los mismos, su programación temporal y su adecuación a las posibilidades presupuestarias, constituyen factores claves que deben ser objeto de una cuidadosa evaluación para efectuar la mejor opción de asignación de las dotaciones presupuestarias entre los distintos objetivos de las políticas de gasto.

La profundización y fortalecimiento de técnicas y sistemas de evaluación en el ámbito del gasto público más que un objetivo es una necesidad sobre la que debemos reflexionar.

La evaluación del gasto público es una técnica que en nuestro país carece de experiencia. La creación de una institución capaz de dar forma corporativa a esta realidad tiene como fin la evaluación de las políticas públicas que debe llevar aparejada una mayor proyección del control del gasto público en su vertiente evaluatoria. La adecuación a estas nuevas técnicas sin abandonar las clásicas de control contribuye a reforzar el sistema de control interno.

En contra de una abandono cuasi total del control interno clásico llevado a la práctica en la Comisión de la UE a favor de la evaluación, lo que se plantea es una complementariedad de ambas técnicas pero marcando las diferencias en torno a las dificultades existentes debido a la normativa actual para su consecución.

La asignación eficaz y eficiente de los recursos públicos, la coherencia y racionalidad de las decisiones en materia de gasto público, posee la entidad suficiente para ser considerado dentro de un marco presupuestario y financiero que siempre va a ser racionalmente restrictivo.

El proceso de asignación de los recursos, exige llevar a cabo una mayor profundización en aquellos conceptos claves que fortalezcan a la evaluación como sistema integral que coordine y lleve a cabo la evaluación segmentada de las políticas públicas como un paso de superación en comparación con el procedimiento llevado a cabo a través de las auditorías.

Actualmente conocemos un sector público que ha alcanzado, en la mayoría de las economías desarrolladas, una dimensión extraordinaria. La acción pública ha pasado de ser una actividad principalmente reguladora a configurarse como una Administración prestadora de servicios al ciudadano. Y en este mismo sentido, la institución presupuestaria ha cambiado de la misma manera en que ha ido evolucionando el propio contenido de la actividad desarrollada por el sector público y su tamaño.

El Presupuesto se ha convertido en instrumento fundamental de la política económica y social de un Gobierno y más aún en el momento actual en el que es uno de los baremos más importantes de credibilidad de política económica.

El Presupuesto se concibe como parte de un programa de decisión a medio plazo, en que los objetivos perseguidos por la acción de los poderes públicos sólo pueden alcanzarse en un horizonte de perspectiva necesariamente plurianual y en un contexto de restricción financiera global que exige acentuar los aspectos más competitivos de eficacia y eficiencia del gasto público.

Es el resultado de un complejo proceso de negociación y de formación de decisiones políticas de gasto, en el que concluyen una multiplicidad de intereses de carácter político, social y económico externos, pero también internos a la propia organización administrativa. Así, si es indiscutible que las decisiones sobre ingresos y gastos públicos tienen una incidencia relevante sobre el conjunto de la economía, recíprocamente, también es cierto que la situación económica y los objetivos definidos para la política económica, va a afectar a la recaudación y a la evolución de los gastos.

Las diversas facetas desde las que puede analizarse la institución presupuestaria posibilitan correlativamente varias perspectivas de definición de la misma. En este sentido, no cabe desconocer la afirmación de numerosos autores de que el Presupuesto, en su concepción actual, no puede dissociarse del fenómeno de la institución parlamentaria y la representación popular con facultades de prefiguración y control de la actividad económica del Estado.

Centrándonos en el ordenamiento jurídico, puede considerarse que la definición de los PGE ha de construirse teniendo en cuenta básicamente los siguientes preceptos:

1º. El artículo 32 de la LGP 47/2003, según el cual, *“los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”*.

2º. Los artículos 66 y 134.1 de la Constitución Española²⁴ (en adelante CE), que *“atribuyen al Poder Legislativo el examen, enmienda y aprobación”* de los PGE elaborados por el Gobierno.

3º. El artículo 134.2 CE, que textualmente determina: *“Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del Sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”*.

Conjugando los preceptos anteriores, podríamos definir los PGE como la expresión anual, cifrada y sistemática, aprobada mediante Ley votada en Cortes, de una parte de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos Autónomos y en general de la totalidad de gastos de los diversos entes que integran el sector público estatal, y de otra, de la totalidad de ingresos que por unos y otros se prevea obtener en el correspondiente ejercicio, así como del importe de los beneficios fiscales relativos a tributos del Estado.

De los preceptos transcritos se desprende la limitación que en nuestro actual sistema implica el término “Presupuestos del Estado”, circunscrita a un concreto ente del Sector Público, frente a los ejercicios mucho más amplios (“Sector Público Estatal”) de la Constitución, perspectiva “general” que no cabe perder en el análisis actual de la institución presupuestaria pública.

En conexión con lo desarrollado podemos determinar que los PGE se caracterizan por ser:

²⁴ BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1978. Revisión vigente desde 27 de septiembre de 2011.

- Un estado financiero representativo de los ingresos y gastos del Sector Público.

- Un acto de autorización y control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, que en la actualidad se concreta en las obligaciones o gastos del Estado y sus Organismos Autónomos, respecto de los cuales los créditos consignados se configuran como un verdadero límite en un triple aspecto: temporal, cuantitativo y cualitativo.

Por el contrario, el valor de las cifras relativas a los derechos e ingresos consiste en una mera previsión o estimación no vinculante.

La interrelación de la dinámica presupuestaria exige disponer de un marco de previsión que permita analizar tanto el equilibrio interno entre los distintos objetivos de las políticas sectoriales de gasto, como la consistencia de la configuración, diseño y relación de la política presupuestaria con los objetivos fundamentales de la política económica y las variables básicas de la economía real y nominal y, en ambos casos, de acuerdo con las prioridades definidas como resultado de los procesos de negociación intervinientes.

Este marco de previsión y análisis de consistencia macro y microeconómica de las políticas públicas, debe ser donde se apoyen los principios de racionalidad económica y de asignación eficiente de los recursos, no ya del sector público sino de todo el sistema económico en su conjunto. Debe ser la base que permita analizar y anticipar los efectos económicos de las políticas públicas. Análisis que evidentemente no se puede compartimentar y, en último término, globalizar como suma de efectos individuales de cada política de gasto sino que debe contemplar necesariamente la interacción de estos efectos.

En la actualidad el marco presupuestario y financiero viene marcado por una extrema rigidez, donde la restricción más importante se contempla por el déficit público, o, más en concreto, por la necesidad de alcanzar un objetivo de reducción del déficit compatible con las exigencias de estabilización de nuestra economía. Existe por tanto una capacidad de gasto que, por una parte, viene limitada por el nivel potencial de recaudación de ingresos y, por otra, por el logro de un objetivo de déficit al que no se puede renunciar.

La principal consecuencia de ello es que la primera tarea en el proceso de presupuestación va a ser la de fijar un marco global de desenvolvimiento del gasto público, con independencia de la evaluación específica que se haga de cada política de gasto. Se debiera empezar a realizar una evaluación global de los efectos económicos de las políticas públicas. De lo contrario no se podrá garantizar una asignación racional de los recursos no ya sólo dentro de la Administración Pública, sino dentro del sistema económico en su conjunto considerado.

Sin esta evaluación lo más probable será incurrir en una política expansiva de demanda, sin ninguna limitación, ya que ésta se formaría como suma de las necesidades planteadas individualmente en cada política pública de gasto.

Esta política expansiva se traduciría en un mayor déficit público y, consiguientemente, en tensiones en los tipos de interés, en los precios y en la balanza exterior, lo que perjudicaría, finalmente, a la capacidad de crecimiento económico potencial y a la creación de empleo.

Este horizonte económico podría acabar en una asignación ineficaz e ineficiente de los recursos productivos lo que en último término implicaría destinar recursos, de empleos potencialmente productivos, a empleos improductivos y, en definitiva, terminaría afectando a la competitividad de nuestro sistema económico.

Por tanto, el primer punto de evaluación de las políticas públicas es analizar el volumen de gasto admisible en el umbral de consistencia con las variables reales y nominales de la economía. Por encima de ese umbral de referencia, cualquier volumen adicional de gasto comportaría una asignación ineficiente de los recursos.

Ahora bien, si se logra situar el gasto público en ese nivel de asignación racional macroeconómica, o incluso por debajo, no se está garantizando que no se vayan a producir distorsiones en la asignación de los recursos que se efectúa desde la esfera de la decisión pública.

La cuestión que se plantea ante esta situación es la de cómo distribuir ese volumen limitado de recursos de forma racional entre las distintas atenciones que demandan el logro de los objetivos de las políticas públicas de gasto. Y es aquí, precisamente donde cobra mayor relieve la necesidad de la evaluación como instrumento de racionalización de las decisiones presupuestarias.

7.- LA INTEGRACIÓN DEL CONTROL Y LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO.

La realidad básica existente en nuestra sociedad marca el hito de necesitar reforzar la posición de las instituciones centrales del presupuesto; pero este refuerzo no debe estar sólo dirigido a potenciar el papel del Ministerio de Economía y Empresa en lo que se refiere a la imposición de normas fiscales, a la resolución de conflictos en las negociaciones presupuestarias y a la inspección tradicional del gasto sino más bien a proporcionar un liderazgo estratégico en la gestión del gasto más allá de la mera proyección macroeconómica (elaboración de escenarios presupuestarios y Pactos de Estabilidad) y la aprobación de las exigentes normas presupuestarias.

La cara oculta del presupuesto como instrumento de gestión y como marco para la evaluación del gasto público es una asignatura pendiente de reforma presupuestaria necesaria para conseguir una disciplina presupuestaria sostenida.

A medio y largo plazo la evaluación de políticas públicas puede tener consecuencias importantes en el funcionamiento de la Administración. Unos sistemas de control y evaluación orientados a la adaptación estratégica del presupuesto pueden ser de gran utilidad para el Ministerio.

La evaluación de programas no proporciona una solución inmediata contra la indisciplina presupuestaria a nivel macro, pero puede orientar a Hacienda en el diseño de un marco de referencia más legítimo para imponer con eficacia una mayor disciplina de gasto; además, el seguimiento de resultados y la evaluación, a nivel de centro gestor, puede ser de gran utilidad para que se adapte a una situación más restrictiva, en la que se necesita ser más eficiente y reasignar recursos dentro del límite impuesto por el Ministerio de Economía y Empresa.

En principio nada se opone a la idea de utilizar la evaluación de programas o políticas públicas a la hora de redistribuir los recursos disponibles.

Han sido múltiples los estudios realizados desde los años 60 a favor de introducir la técnica del presupuesto por programas o los sistemas integrados de presupuestación. El objetivo de las reformas presupuestarias basadas en estos modelos no era otro sino el de reasignar recursos en base al análisis de los resultados de la gestión de los programas presupuestarios.

Pero la evaluación y el presupuesto por resultados representan también un desafío importante; el Presupuesto se puede percibir metafóricamente como una moneda con una cara en la que se refleja su aspecto técnico y racional y con una cruz en la que se refleja su aspecto negociado.

La evaluación de programas no deja de ser un riesgo para el centro de presupuestos pues permite al gestor argumentar a favor de la necesidad de un aumento del gasto.

Para poder llevar a cabo una mejora en la integración del sistema presupuestario, Zapico Goñi²⁵ propone una serie de medidas que pueden entenderse como condiciones, necesarias pero no suficientes, que hay que cumplir y obstáculos a superar según cada situación existiendo una interacción importante entre algunas de las propuestas:

Condiciones Técnicas:

- Decisión de responsabilidades clara y realista.
- Desarrollo de los sistemas de comunicación e interacción eficaz.
- Disponibilidad de una masa crítica de expertos en cada función.
- Introducción de incentivos para el uso de los resultados del control y la evaluación

Condiciones Político – Institucionales:

- Adaptar el marco institucional y las reglas de negociación presupuestaria.
- Adoptar un marco legal o establecer acuerdos institucionales para desarrollar la capacidad de evaluación.

²⁵ Zapico Goñi, Eduardo. “La integración del Control y la Evolución de Resultados en el proceso presupuestario: Limitaciones y condiciones para su desarrollo”. GAPP. Abril, 2001. p. 12

8.- INSTITUCIONES DE CONTROL EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA.

La definición de un modelo de evaluación óptimo es un tema que causa controversia en los estados de la UE, fundamentalmente porque inciden al menos dos factores que condicionan el procedimiento de llevar a cabo la evaluación pública.

Por un lado, los Estados de la UE tienen estructuras territoriales muy dispares, que devienen desde el centralismo político y administrativo hasta fórmulas de descentralización territorial muy avanzadas.

Por otro lado, las organizaciones responsables del control han surgido como consecuencia de múltiples factores históricos, de forma que en el seno de un país no son infrecuentes los ejemplos de estructuras de control que coexisten con fines distintos, pero sirviendo al interés común de la evaluación de las políticas públicas.

Conviene, llegada la exposición a este punto, que con carácter previo se realice una somera descripción de las actividades que desarrollan diversos órganos con competencias en materia de control y evaluación, para tener una idea de la amplitud y diferentes vertientes que configuran el escenario y de la necesidad de que exista una adecuada coordinación entre los diferentes órganos de control y evaluación.

El órgano al que constitucionalmente se le atribuye el control externo del sector público español es el Tribunal de Cuentas (en adelante TCU), institución que dependiendo directamente de las Cortes Generales extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, con los que coordina su actividad fiscalizadora mediante el establecimiento de técnicas comunes de fiscalización.

En el ámbito de control externo es especialmente visible la coexistencia de diferentes instituciones de control que, operando en el ámbito propio de sus competencias, sirven a la función de proporcionar una opinión sobre la gestión económico financiero de las diferentes Administraciones Públicas.

Bajo un punto de vista presupuestario corresponde a la Dirección General de Presupuestos, artículo 9 Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda²⁶, la instrumentación de los objetivos y criterios de política presupuestaria, la programación plurianual de gastos e ingresos del sector público estatal, la elaboración anual de los PGE y el seguimiento de su ejecución, de acuerdo con las directrices de política económica establecidas por el Gobierno.

En el desarrollo de estos cometidos, le corresponden las siguientes funciones:

- a) La instrumentación y seguimiento de los objetivos de política presupuestaria y la elaboración de los criterios para su consecución.
- b) La definición de las directrices que deban seguirse en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa europea en materia de Gobernanza fiscal.
- c) La elaboración de la normativa y de las instrucciones que deben de orientar la formulación anual de los Presupuestos Generales del Estado y la coordinación del proceso de elaboración de los mismos.

En el marco del artículo 72 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria²⁷ (en adelante LGP), se establece que *“El Ministerio de Hacienda, en colaboración con los distintos centros gestores de gastos, impulsará y coordinará la evaluación continuada de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que las mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden”* y, en este sentido, la Dirección General de Presupuestos impulsa el fortalecimiento de la presupuestación por objetivos, utilizando la información resultante de la evaluación de la ejecución presupuestaria para proceder a la reasignación y distribución de los recursos y realizar un análisis *ex ante* de los costes y beneficios de naturaleza presupuestaria.

Por otro lado, corresponde a la Inspección General, órgano directivo con rango de Dirección General, artículo 16 RD 1113/2018, el impulso y la coordinación general de la política de la mejora de la calidad de los servicios públicos y, de forma específica, el desarrollo de sistemas para la evaluación de la calidad, el control del cumplimiento de

²⁶ Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda. (BOE núm. 218, de 8 de septiembre de 2018). Referencia BOE-A-2018-12265.

²⁷ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. (BOE. nº 284, de 27 de noviembre de 2003). Referencia BOE-A-2003-21614.

las cartas de servicios, la coordinación de las acciones destinadas a la mejora de los sistemas de información a los ciudadanos y la evaluación del cumplimiento de los planes y programas de objetivos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno²⁸.

Anualmente, la Inspección General elabora un informe específico de evaluación de la calidad y seguimiento global de los programas de mejora de la calidad del ministerio; es decir, su función primordial es la de formular, desarrollar y proceder el seguimiento de la mejora de la calidad de la gestión pública, comprendiendo la aplicación de metodologías, la implantación de modelos de excelencia y el fomento de mejores prácticas.

Asimismo le corresponde el desarrollo de informes de evaluación de la calidad de las políticas y de los servicios públicos para las distintas instituciones que lo demanden, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la IGAE, así como la introducción gradual de técnicas de gestión de regulación en el proceso de elaboración y decisiones normativas.

Por su parte, y a tenor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, son órganos internos de control y evaluación, directamente vinculados a la gestión administrativa y cuyas competencias derivan directamente de las funciones que los artículos 61 a 68 de la referida Ley les atribuye, los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios y Servicios Comunes de los Ministerios, en materia de evaluación de la realización de los planes de actuación, de control de eficacia y de racionalización y simplificación de los métodos y procedimientos de trabajo.

Paralelamente, existen departamentos ministeriales que han llevado a cabo experiencias sectoriales de evaluación y calidad, cuyos objetivos no cabrían ser susceptibles de reducirse a un único patrón de conducta; entre ellos podemos destacar:

- La ANECA, Organismo Autónomo, adscrito al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, creado en virtud del artículo 8 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa²⁹.

²⁸ BOE núm. 295 de 10 de diciembre de 2013. Última revisión vigente desde 7 de diciembre de 2018.

²⁹ Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (BOE núm. 226, de 17 de septiembre de 2014). Referencia BOE-A-2014-9467.

La ANECA tiene como objetivo fundamental contribuir a la mejora de la calidad del sistema de educación superior mediante la evaluación, certificación y acreditación de enseñanzas, profesorado e instituciones.

- El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (en adelante INEE), Organismo del Ministerio de Educación y Formación Profesional responsable de la evaluación del sistema educativo español, misión que desarrolla en tres ámbitos fundamentales dentro de su estructura: Evaluaciones nacionales, Evaluaciones internacionales e Indicadores educativos, y que responde a las funciones asignadas al Instituto por la legislación vigente (Título VI, Evaluación del sistema educativo (art. 140 a 147) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación³⁰; modificado por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa).

El Instituto comenzó su andadura en el año 1990, cuando se denominó Instituto Nacional de Calidad Educativa (en adelante INCE) y fue en 2012 cuando adquirió la denominación actual. El INEE se encuadra dentro de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial del Ministerio y la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (en adelante DGPODES) que es órgano directivo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe del Ministerio de Asuntos Exteriores de España encargado de la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo sostenible

En esta enumeración, meramente ejemplificativa en lo que a órganos con competencias en materia de control y evaluación se refiere, quedaría incompleta si no incluyera el órgano encargado de la evaluación de los fondos comunitarios y las aportaciones de instituciones públicas y privadas que desarrollan una labor relacionada con la evaluación de políticas, sobresaliendo el papel coordinador de la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio Hacienda, órgano de la Administración Central responsable del estudio, evaluación y coordinación de la gestión de la aplicación en España de los Fondos Estructurales Comunitarios, en especial del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión, sin perjuicio de las competencias que en esta materia les corresponde a otras entidades de la Administración; Asimismo se encarga de la gestión de los Incentivos Regionales y de

³⁰ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE núm 106, de 4 de mayo de 2006). Referencia BOE-A-2006-7899.

las relaciones financieras y presupuestarias con la UE, y cuyas funciones se recogen en el Real Decreto 1113/2018.³¹

Se puede destacar el trabajo de las Sociedades de Evaluación, los institutos de investigación, las universidades y las diversas instituciones que promueven estudios sobre la materia, como el Consejo Económico y Social o los servicios de estudios de fundaciones.

Dentro de esta perspectiva general, la creación y puesta en marcha de la extinta AEVAL, sustituido por el IEPP, que luego desarrollaremos, propició un nuevo elemento en el sistema de control en España que, sin duda, supuso un notable avance en el sentido de que las tareas de evaluación contribuyeran a conseguir una mejor calidad de la gestión pública.

A pesar de las dificultades que entraña llevar a cabo de manera eficiente un control de la evaluación de competencias compartidas, la realidad en España se cimienta en los principios de complementariedad y coordinación, de forma que se eviten solapamientos y duplicidades que, además de costes adicionales, podrían introducir gran confusión en el propio sistema de evaluación.

³¹ Regulado en el artículo 11 del Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, BOE núm. 217 de 8 de septiembre de 2018, y al que corresponde en esta materia:

“c) El análisis, seguimiento y evaluación de los flujos financieros con la Unión Europea, incluida la elaboración y cifrado de los programas presupuestarios afectados, la elaboración de las propuestas de pago a la Unión Europea de los recursos propios del presupuesto de la Unión así como de otros conceptos que legalmente pueda exigir la Unión Europea, el enlace con la Unión Europea para asuntos presupuestarios y la participación en los comités y grupos de trabajo vinculados al presupuesto europeo.

(...)

g) La negociación, elaboración, evaluación y revisión, en coordinación con las distintas Administraciones, fondos y otros instrumentos de la Unión Europea, de los Acuerdos, Estrategias o Marcos, que sirven para la preparación de los programas operativos cofinanciados con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos; así como la negociación, elaboración, programación, planificación, evaluación y modificación de los programas operativos y demás formas de intervención cofinanciados con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y otros fondos que se le asignen.

h) Garantizar la realización de las actividades de evaluación previstas en los Reglamentos relacionadas con los distintos fondos gestionados, en coordinación con las Administraciones territoriales; fomentar el cumplimiento de los principios horizontales de igualdad de género, igualdad de oportunidades y no discriminación, accesibilidad y desarrollo sostenible, así como velar por el cumplimiento del principio de adicionalidad.

i) La realización de análisis y estudios económicos en el ámbito de los Fondos europeos.

(...)

v) El análisis y evaluación del impacto territorial de los incentivos económicos regionales.

w) La coordinación y gestión de las convocatorias de Estrategias de Desarrollo Urbano”

La clave del funcionamiento del sistema pasa por establecer unas relaciones fluidas y constantes entre los diferentes órganos de control que pudiera intervenir. En este sentido, tal y como apunta José Alberto Pérez Pérez³², es conveniente destacar la complejidad que presenta España como país con un elevado nivel de descentralización en lo que a relaciones a nivel Administraciones se refiere por lo que se hace necesario dotar de operatividad e integridad al complejo de relaciones entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Así pues, además de las propias estructuras organizativas administrativas que permiten llevar a cabo una gestión integrada y coordinada, el sistema de evaluación promulgado debiera de ser capaz de responder a la demanda de una evaluación global de aquellas políticas que corresponden a diferentes instancias del Gobierno.

Para poder hablar de una perspectiva con carácter global desde el punto de vista de la evaluación es necesario, dada la descentralización que apuntamos, la cooperación efectiva del control entre todas las Administraciones.

³² Pérez Pérez, José Alberto. “La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado”. Papeles de Economía española. (2008) p. 24.

PARTE SEGUNDA. MARCO NORMATIVO DE LA EVALUACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

9.- LA EVALUACIÓN EN LA LEY 28/2006, DE 18 DE JULIO, DE AGENCIAS ESTATALES PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. EL INICIO DE UN NUEVO PROCEDIMIENTO DE CONTROL.

En la legislación actual existe cierto solapamiento en relación con la evaluación al no estar determinada, de manera concreta, el ámbito competencial para poder desarrollar esta técnica de control de entre las competencias establecidas en la LGP 47/2003, en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos y en el Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda³³.

La Ley de Agencias fue el punto de partida para la creación de las Agencias Estatales como instrumento para que, según se describe en la exposición de motivos de la referida Ley, los ciudadanos pudieran visualizar de manera clara los fines de los distintos organismos públicos y los resultados de la gestión que tenían encomendados cada uno de ellos, así como la forma en que se responsabilizaban sus gestores por el cumplimiento de los objetivos que previamente han sido fijados de forma concreta y evaluable.

Para ello esta Ley pone en práctica la técnica de la evaluación y la deja en manos de la Agencia de Evaluación³⁴, en la actualidad IEPP. No obstante, la LGP publicada tres años antes ya había comenzado a utilizar la técnica evaluatoria en las políticas de gasto.

³³ El Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales fue el RD que modificó la denominación y nivel orgánico, con nivel de subdirección general, de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas y Calidad de los Servicios y pasó a denominarse Instituto para la evaluación de las Políticas Públicas .

³⁴ La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y calidad de los Servicios (AEVAL), quedó constituida en 1 de enero de 2007 con el objetivo de promover la cultura de evaluación y de calidad de los servicios. La AEVAL queda disuelta por Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, Disposición adicional novena, publicado en BOE: 29/07/2017: “Disposición adicional novena. Disolución de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la calidad de los servicios (AEVAL).

La Ley de Agencias estatales, tal y como especifica su exposición de motivos, surgió por las rigideces que presentaban los modelos de gestión existentes y la escasa autonomía con la que contaban los organismos públicos lo que dificultaba la consecución de sus objetivos y razón por la que se buscaron soluciones estructurales con los que solventar problemas de gestión, de carácter eminentemente presupuestario, económico, financiero y de gestión de personal, dando lugar a respuestas organizativas forzadas desde la perspectiva de los objetivos y las funciones de los organismos, como consecuencia, se hicieron realidad antes que recurrieron a una fórmula organizativa general dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión pero que, al mismo tiempo, reforzaba los mecanismos de control y de eficacia y promovía una cultura de responsabilidad de resultados.

Esta Ley de Agencias, derogada en su totalidad por la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, fue el germen del crecimiento de la idea de una mayor transparencia en la gestión y en el control de la actuación de los entes que configuran la Administración Pública de cara al ciudadano, idea que ha seguido evolucionando en la mencionada Ley.

Será, en principio, el campo de la evaluación, el control de la eficacia.

Para ello y como primera medida, se autorizó la creación de la Agencia de Evaluación que tenía como objetivo inicial la promoción y realización de evaluaciones de políticas y programas públicos cuya gestión correspondía a la AGE. Al usar una fórmula tan general englobaba a los modelos de evaluación que podrían ser realizados

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 96.1 g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se acuerda la disolución de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, cuyas funciones serán asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública.

2. La liquidación y extinción de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios se llevará a cabo por la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

3. Las unidades y puestos de trabajo encuadrados en la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios se adscribirán a la Secretaría de Estado de Función Pública desde la fecha de disolución de esta Agencia, que es la fecha de entrada en vigor del presente real decreto.”, pasando sus funciones a ser asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública, a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública

por otros ámbitos de la AGE, es decir, surgía un modelo que conviviría con los modelos de control que existían hasta ese momento.

Para lo que sí sentaba las bases era para determinar que este carácter de amplitud de nuevo modelo de análisis de control incluía las evaluaciones de políticas y programas públicos.

En la idea de la creación de la Ley de Agencias y subsiguiente extinta Agencia de Evaluación estuvo claro, desde el comienzo, la superación del ámbito estrictamente presupuestario como ámbito de evaluación, aún cuando se recomendaba una *“activa representación y participación en la Agencia de calidad del Ministerio de Economía y Hacienda, estableciendo un modelo de coordinación estable”*.

El ambicioso objetivo que estableció la Ley de Agencias iba más allá de la creación de programas o políticas públicas sin poder determinar ni concretar de manera específica el ámbito de las políticas de gasto en concreto; la idea de la Ley era clara: crear un modelo de evaluación capaz de sobrevivir al ámbito de políticas presupuestario existente en ese momento y en momentos venideros donde la transversabilidad de las políticas públicas pudiera cruzarse en algún momento pero que, cada una de ellas, fuera susceptible de un modelo de evaluación concreto.

Ahora bien, teniendo en cuenta que dentro de las competencias que se establecieron para la AEVAL, mismas que ahora tiene el IEPP, no sólo figuraba la de evaluar las políticas públicas sino también la de los programas sí parece que este término tenga una connotación más ligada al gasto por lo que cabría apuntar, a título de reflexión, que el Ministerio de Economía y Empresa pudiera ceñirse en la actualidad a las políticas de gasto y programas de esas políticas y el actual IEPP al resto.

En el ámbito presupuestario actual sí pueden acotarse las políticas de inversión que derivan de la estructura presupuestaria que para cada ejercicio determina el Ministerio de Economía y Empresa; estas políticas de inversión serán consecuencia de los diferentes programas de gasto que existen a nivel presupuestario. Por ello, en el ámbito presupuestario sí se encuentra determinado el ámbito de actuación de las evaluaciones. Sin embargo el artículo 72 LGP, establece que *“el Ministerio de Hacienda, en colaboración con los distintos centros gestores de gasto, impulsará y coordinará la*

evaluación continuada de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que las mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden”, advirtiéndose que la finalidad de estas evaluaciones coincide con las finalidades establecidas en la Ley de Agencias quien en la Disposición Adicional Primera de la Ley 28/2006 determina que se autoriza al Gobierno para la creación de la extinta AEVAL cuyo objeto era la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la AGE, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios.

El ámbito presupuestario como vemos, aun cuando es capaz de discernir entre tipos de políticas públicas y políticas de gasto debe compartir ese ámbito de actuación con el IEPP y evitar el solapamiento de sus actuaciones.

No existe política pública si la misma no se encuentra unida, de manera inseparable, al gasto, pero bien es cierto que entendiendo un nivel concreto de gasto, cualquier mejora que pueda procurarse de los servicios públicos existentes como consecuencia de una mejor planificación derivada de un procedimiento de evaluación de esas necesidades incrementará la satisfacción de los ciudadanos y es ahí donde tiene cabida el IEPP de ahí que se exponga que ese sería su lugar óptimo de trabajo: las políticas públicas con un gasto concreto capaz de ser evaluadas.

Por lo tanto, cabe entender, con ánimo de evitar el solapamiento en su actuación, que el Ministerio de Economía y Empresa será el dinamizador de todas las políticas públicas y será actuación del Instituto para la Evaluación, la potenciación de aquellas mejoras operadas como consecuencia de un procedimiento previo de evaluación en las políticas públicas, con gasto asociado, puestas en funcionamiento por el Ministerio de Economía donde, una vez asignado el crédito económico adecuado y suficiente a tal fin por el Ministerio, determinará el análisis social de esa puesta en funcionamiento.

9.1.- El germen de la evaluación: La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Al no ser suficiente la respuesta dada al intentar solucionar los problemas de gestión existentes con herramientas exclusivamente presupuestarias, en 2006, tres años más

tarde de la LGP surgió la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Los principios básicos de esta ley eran:

1. Transparencia de los servicios públicos.
2. Implantación de un sistema de gestión por objetivos
3. Autonomía de gestión y responsabilización de los gestores por resultados.
4. Potenciación de los mecanismos de planificación, diseño de políticas y distribución de los distintos niveles de responsabilización.
5. Cooperación interadministrativa y participación institucional.
6. Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios.

El ámbito de actuación de esta Ley estaba ceñido a las Agencias que desarrollan competencia del Estado y gestionan servicios propios de la Administración General del Estado (en adelante AGE) proveyendo, además, la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo Rector de las agencias en los casos en que fuera útil y conveniente.

En esta Ley se reforzaba la figura del Directivo Público, haciéndolo responsable de los resultados de su actividad y gestión y facilitándole la capacidad para adoptar decisiones sobre los medios que tenía que manejar con el fin de alcanzar los resultados sobre los que había asumido un compromiso.

El modelo retributivo de estos directivos vinculaba el complemento de productividad a percibir, de acuerdo con criterios y porcentajes que establecían los máximos órganos de la Agencia así como el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el contrato de gestión.

Su marco jurídico general venía establecido porque la Ley fijaba un régimen de organización y funcionamiento que no admitía excepciones. Las agencias tendrían que regirse por estas normas y no por otras a diferencia de lo que ocurría con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del

Estado (LOFAGE)³⁵ que admitía no sólo Organismos Públicos exceptuados, sino también que para los incluidos pudieran establecerse peculiaridades en su régimen de personal, contratación, patrimonial y fiscal.

Una Agencia únicamente podía crearse si previamente el Parlamento concede la autorización para su objeto; obtenida esta autorización, la creación de la Agencia se producirá con la aprobación de su Estatuto, mediante Real Decreto Ley a iniciativa de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, rezaba la mencionada Ley.

El Gobierno con esta Ley podía transformar en Agencias a los Organismos Públicos cuyos objetivos y actividades se correspondan con los de las Agencias Estatales.

El Régimen de su personal sería, con carácter predominante, funcionario público y de manera excepcional personal laboral. Existía una regulación del personal directivo, que eran, con carácter general, funcionarios públicos, si bien se permitía la existencia de puestos directivos de máxima responsabilidad, a cubrir en régimen laboral con carácter excepcional, mediante contratos de alta dirección.

Sería la propia Agencia quien aprobara su Relación de Puestos de Trabajo.

El Presupuesto de gastos de las agencias tendría carácter limitativo por su importe global y carácter estimativo para la distribución de los créditos en categorías económicas, salvo los gastos de personal, que se determinaban limitativos y vinculantes por su cuantía global.

El Director de la Agencia podría hacer variaciones presupuestarias cuando éstas fueran financiadas con ingresos propios, con aportaciones voluntarias o con ingresos como consecuencia del patrocinio.

Los remanentes de crédito no afectados a la financiación del Presupuesto del ejercicio siguiente podrían aplicarse al Presupuesto de ingresos y destinarse a financiar incrementos de gasto.

³⁵ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. BOE núm. 90, de 15 de abril de 1997. Referencia BOE-A-1997-7878

Como modelo de control se creó un órgano dentro de la propia Agencia, la Comisión de Control, cuya función era apoyar al Consejo en su tarea de control de los órganos gestores, en lo que se refiere a la ejecución del Contrato de Gestión y en todos los aspectos de la gestión económico financiera que debía conocer el Consejo.

El control interno ejercitado por la IGAE, a través de la Intervención Delegada correspondiente en cada Agencia, se realizaría bajo la modalidad de control financiero permanente y de auditoría pública y no habría, por tanto, control previo como en los Organismos Autónomos en general.

9.1.1.- Contexto, enfoque y objetivos de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

La AEVAL entró en funcionamiento el 1 de enero de 2007.

No cabe la menor duda de que la creación de las Agencias Estatales abrió una ventana de oportunidades para mejorar la eficacia en el logro de los objetivos de gestión al mismo tiempo que facilitó las mejoras de eficiencia en el consumo de recursos públicos, y permitió corregir determinadas disfuncionalidades en nuestro modelo de Organismos públicos, en muchos casos derivadas de las rigideces que presentaban los actuales sistemas de gestión y la escasa autonomía con que cuentan los organismos.

En este sentido, la experiencia comparada nos muestra que los mejores resultados esperados dependían de nuestra capacidad para implementar el nuevo modelo de gestión basado en resultados de ahí que esta Ley, surgió sin duda en medio de una corriente internacional, donde los ciudadanos de los países avanzados demandaban cada vez más y mejores servicios públicos a los Gobiernos todo ello, claro está, en un contexto de mayores restricciones presupuestarias originadas por la creencia predominante de que unas finanzas públicas saneadas favorecían el desarrollo económico.

De esta corriente financiera que venimos apuntando, y como paso previo a la creación de la mencionada Ley de Agencias, se derivaron, al menos, tres ideas que han ido integrándose en las agendas políticas de un gran número de países avanzados en aras a potenciar la máxima apuntada de unas finanzas públicas saneadas:

- La idea de que las actividades del sector público deben de ser compatibles con la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio y largo plazo.
- La creencia de que ha llegado el momento de impulsar un cambio de modelo de gestión donde, sin perder el control de los gastos por categorías económicas se preste más atención a los resultados de las actividades del Gobierno y su relación con el desempeño de los gestores.
- La necesidad de un mayor nivel de transparencia en la acción del Gobierno y de los resultados del sector público. Con esta finalidad se solicita, en general, que los gobiernos presten periódicamente sus resultados y particularmente se espera de los gestores de los organismos públicos que anualmente den cuenta del resultado de las actividades derivadas de su responsabilidad.

El primer paso institucional en la constitución de la Agencia fue la creación de una Comisión de Expertos encargada de analizar la experiencia internacional, diagnosticar la situación de la evaluación en nuestro país y hacer las propuestas metodológicas e institucionales más deseables para la puesta en funcionamiento de la Agencia.

Dicha Comisión, presidida por el Presidente de la Agencia, estuvo integrada por académicos y profesionales de prestigio de distintas disciplinas así como por gestores públicos representativos.

A nivel internacional, España se incorporó con cierto retraso a la práctica de la evaluación pero esta situación nos ha permitido aprender de los errores existentes y de las buenas prácticas existentes en otros países y organismos internacionales.

La OCDE, la Comisión Europea y las Naciones Unidas se constituyen en referente indiscutible ante esta cuestión. La exigencia de realización de evaluaciones para la percepción de los fondos estructurales europeos supuso un importante estímulo para el desarrollo de la práctica de la evaluación.

La Agencia se creó en un contexto en el que ya existían experiencias evaluadoras en España, especialmente destacables en el ámbito de las políticas sociales, de cooperación, educativas y sanitarias.

La Agencia surge como un compromiso del ejecutivo con la modernización de la Administración Pública y un elemento clave en el proceso de institucionalización de la evaluación en España.

La misión de la Agencia fue la promoción y realización de las evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios, favoreciendo el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En este sentido, la Ley que creó las denominadas Agencias Estatales, tuvo un carácter muy ambicioso teniendo como órgano evaluador de las políticas y programas públicos a la Agencia de Evaluación.

En realidad la Ley de Agencias en cuanto a la evaluación no fue nada explícita, limitándose a autorizar la creación de la Agencia de Evaluación. En cuanto al control, manifestó que al control interno, que sería ejercido por la IGAE en sus modalidades de control financiero permanente y de auditoría pública, se le sumaba un control de eficacia, no ejercido por la Agencia de Evaluación sino por el Ministerio de adscripción.

Esta Ley autorizaba en su disposición adicional primera la creación de la Agencia de Evaluación cuyo objeto era *“la promoción y realización de evaluaciones de políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración del Estado (...)”*.

Claramente aparecen identificados, tal y como subraya Pérez Durantes Bayona³⁶, dos objetivos generales a los que contribuía la Agencia:

- Promover el uso racional de los recursos. Tomando como premisa que la evaluación no podía sustituir a la decisión política, sí podía aportar evidencia y análisis que aumentaran la eficacia de la acción pública.

³⁶ Pérez Durantes Bayona, Inés. *“La Agencia de Evaluación y Calidad y la necesidad de evaluar las intervenciones públicas”*. Presupuesto y Gasto Público. 51/2008. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. 2008. p. 260.

Se aspiraba a reforzar la consistencia en la toma de decisiones, favoreciendo una mejor asignación de recursos y un mejor servicio y, en último término, una mayor productividad y competitividad de la economía así como mejoras en el bienestar.

Aunque existan distintos condicionantes para la toma de decisiones políticas, se trataba de fomentar que la evidencia sobre las causas y sus consecuencias se tuviera adecuadamente presente.

Por otro lado y dado que la evaluación tienen distintos niveles de aplicación, debía presentarse la información adecuada a cada uno de los niveles: el operativo y el estratégico.

- Fomentar la rendición de cuentas ante los ciudadanos, impulsando la transparencia y la participación. Se promovía que los ciudadanos pudieran conocer y enjuiciar la actuación pública a partir de la información recopilada y analizada siguiendo métodos aceptados, así como presentada de forma útil para sus intereses.

Asimismo, se reforzó la responsabilidad de los gestores públicos, que debían explicar en qué medida habían cumplido con unos objetivos explícitos.

La Agencia pretendía generar valor añadido a partir de su contribución a dichos objetivos a través de tres vías:

1.- Realizar evaluaciones concretas que se consideraran significativas o prioritarias por distintas razones.

La parte principal del plan de trabajo de la Agencia eran las evaluaciones que le encargaba el Consejo de Ministros anualmente.

Asimismo, la Agencia debía realizar con carácter anual una evaluación de las principales políticas del Programa Nacional de Reformas.

2.- Fomentar la calidad de los servicios públicos como compromiso con la ciudadanía, favoreciendo la participación y la transparencia.

La Agencia realizaba anualmente un informe al Congreso de los Diputados sobre la actividad realizada por las Agencias estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

Asimismo, a través del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos se informaba periódicamente sobre la calidad con la que se prestaban los servicios públicos y se publicaba un informe anual al respecto.

3.- Desempeñar un papel de facilitador, articulador y promotor de la cultura de la evaluación y la calidad.

La Agencia promovía el aprendizaje y el debate en torno a la evaluación. Elaboraba y difundía guías metodológicas. No se trataba de monopolizar la evaluación ni de imponer estándares sino de crear espacios de diálogo y de facilitar la aproximación a la evaluación y la calidad.

La promoción de la cultura de la evaluación y calidad se llevaba a cabo tanto en el proceso de realización de evaluaciones como a través de la formación, el intercambio de experiencias, el establecimiento de convenios, la difusión de buenas prácticas y la emisión de certificados de calidad.

9.1.2.- Principios de actuación de la Agencia de Evaluación.

En su labor, la Agencia respetaba una serie de principios de actuación recogidos en el art. 7 del Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprobó el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios³⁷: principio de independencia, de transparencia y participación, de autonomía y responsabilidad, de cooperación interadministrativa, de calidad y mejora continuada, de ética profesional y responsabilidad pública³⁸.

³⁷ BOE núm. 298, de 14 de diciembre. Referencia BOE-A-2006-21902. Derogado por RD 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el RD 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

³⁸ “a) Principio de independencia de criterio, dictamen y juicio en la realización de sus trabajos sobre la base de valores de responsabilidad pública y competencia profesional.

b) Principios de transparencia y participación, entendidos respectivamente como la rendición de cuentas a los ciudadanos y como el compromiso de consulta y participación de los interesados en la realización de sus trabajos.

c) Principios de autonomía y responsabilidad, entendidos respectivamente como la capacidad de la Agencia de gestionar con autonomía los medios puestos a su disposición para alcanzar los objetivos comprometidos, y como la disposición de la misma a asumir las consecuencias de los resultados alcanzados.

En sus relaciones, la Agencia se configuraba como una institución ágil, con capacidad institucional para interactuar con instituciones y organismos sectoriales y territoriales vinculados con las políticas públicas y la ética pública.

En definitiva, y derivado de la normativa anteriormente enunciada podemos afirmar, que la Agencia trataba de contribuir a que las políticas públicas satisficieran mejor las demandas de los ciudadanos a través de la promoción del uso racional de los recursos y la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Y en su actuación, partía del compromiso de asumir como propios, los principios de gobernanza europeos; de esta manera asumía las máximas establecidas en la UE³⁹:

d) Principios de cooperación interadministrativa y participación institucional, entendidos respectivamente como la disposición activa a colaborar con otras administraciones e instituciones así como a fomentar la participación directa de las comunidades autónomas en la Agencia y el desarrollo de los trabajos comprometidos.

e) Principio de calidad y mejora continuada, entendido como el compromiso sistemático de la autoevaluación y la utilización de modelos de excelencia que permitan establecer áreas de mejora y prestar sus servicios de forma innovadora.

f) Principio de ética profesional y responsabilidad pública, entendido como el compromiso del personal de la Agencia y especialmente de sus directivos, de observar en su actuación los valores contenidos en el código de ética profesional del personal de la Agencia, y en las normas de conducta aplicables a los Empleados Públicos de la Administración General del Estado.”

³⁹ Para reformar la gobernanza de la Unión Europea, la Comisión de la Unión Europea propuso cuatro grandes cambios.

- Una mayor participación de todos los actores sociales. Las políticas no se decidirán desde arriba. Actualmente, la legitimidad de la UE es una cuestión de participación de los ciudadanos.
- Hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión. La participación depende de la capacidad de los ciudadanos para intervenir en el debate público. Para ello, conviene establecer una comunicación más activa con la opinión pública sobre las cuestiones europeas. La Comisión recurrirá a las redes y autoridades nacionales y locales para presentar una información adaptada a las preocupaciones de los ciudadanos. El sitio web de la UE debiera convertirse en una plataforma interactiva de diálogo y debate. Asimismo, la Comisión propone que se continúe con el desarrollo del Eur-Lex. El Consejo y el Parlamento Europeo deben mejorar la accesibilidad de la información sobre el conjunto del proceso de codecisión, especialmente en la fase de conciliación. Finalmente, los Estados miembros deben promover el debate público sobre las cuestiones europeas.
- Llegar hasta el ciudadano por la vía de la democracia regional y local. Para instaurar una mejor asociación entre los distintos niveles, la Comisión propone varias iniciativas, entre ellas:
 - o La participación de las asociaciones de organismos locales en la elaboración de las políticas: la Comisión constata que las decisiones comunitarias no tienen suficientemente en cuenta las realidades regionales y locales. Por lo tanto, propone aumentar la cooperación entre las asociaciones de las administraciones locales y el Comité de las Regiones. De hecho, la Comisión sugiere a éste último que examine de manera más sistemática el impacto regional y local de

implicar más a los ciudadanos, definir políticas y legislaciones más eficaces, comprometerse con el debate sobre la gobernanza mundial y centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros. El eje de su actuación estaría definido por:

- La eficacia. Tomar decisiones en los momentos apropiados y que éstas produzcan los resultados buscados.

- La participación. Implicando a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas públicas.

- La responsabilidad. Definiendo el papel que cada actor tiene en el proceso de toma de decisiones para que cada agente involucrado asuma la responsabilidad atribuida.

- La transparencia. En los actos y en la comunicación de sus decisiones.

- La coherencia. De la misma manera que las políticas que lleva a la práctica la UE son diversas y necesitan de un esfuerzo continuo de coherencia, las políticas que se ejerciten en España deberían cumplir con esa condición.

9.1.3.- La Evaluación en el RD 1518/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprobó el Estatuto de la Agencia de Evaluación. Ausencia de sustento normativo para la realización de evaluaciones.

ciertas directivas. Por último, los Estados miembros deberían implicar más a los actores locales en la definición de las políticas comunitarias.

- Una mayor flexibilidad en la aplicación de ciertas políticas comunitarias con un fuerte impacto territorial: la Comisión propone que se celebren contratos entre los Estados miembros, las regiones, los organismos locales y la Comisión. Estos contratos permitirían a las autoridades locales aplicar la legislación comunitaria teniendo en cuenta la gran diversidad de las condiciones locales.
- Coherencia general de las políticas: con demasiada frecuencia, las políticas europeas funcionan según una lógica sectorial. Conviene integrarlas en un conjunto coherente y tener en cuenta su incidencia territorial para obtener una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio de la Unión. La Comisión prevé elaborar indicadores que permitan detectar los ámbitos en que aún se precisa una mayor coherencia.
- Implicar a la sociedad civil. La Comisión considera que la sociedad civil desempeña un papel importante en la elaboración de las políticas comunitarias y seguirá apoyando las acciones de las organizaciones no gubernamentales, los interlocutores sociales y la sociedad civil en general. La Comisión recuerda que las organizaciones que representan a la sociedad civil deben aplicar también los principios de la buena gobernanza mostrando responsabilidad y transparencia. Antes de finales de 2001, la Comisión debía crear una base de datos en línea sobre las organizaciones de la sociedad civil. (Libro Blanco sobre la gobernanza. 2001)

El Real Decreto 1418/2006, aprobó el Estatuto de la Agencia de Evaluación⁴⁰, calificando a dicha Agencia como “un proyecto de largo recorrido” que se aprovecharía de la experiencia ya existente en materia de evaluación.

Desarrollaba su actividad sin perjuicio de las competencias de otros órganos establecidos, entre otras normas, en la LGP y en la LGS.

Entre los objetivos de la Agencia de Evaluación se encontraban los que enumeramos a continuación:

- Promover la cultura de la evaluación.
- Realizar trabajos de evaluación y análisis de políticas y programas públicos.
- Realizar informes sobre las evaluaciones de programas públicos, sus resultados, impactos y evaluaciones de impacto regulatorio.
- Efectuar evaluaciones solicitadas por otras administraciones.
- Proponer la implantación de indicadores y favorecer el desarrollo de sistemas de información que faciliten la evaluación de las políticas y programas públicos.
- Realizar en el ámbito de sus competencias las propias de consulta y asistencia técnica que se acuerden.

Para poder llevar a cabo esta labor, debería ceñirse a los principios de independencia, transparencia, autonomía, cooperación interadministrativa, calidad y ética.

No es objeto de este análisis la estructura organizativa ni competencial que tenía la Agencia de Evaluación ya que quedaba establecido el ejercicio de sus competencias con independencia de las otorgadas a otros órganos por otras normas como son la LGP; sin embargo, si es necesario puntualizar que la Agencia de Evaluación carecía del sustento normativo para la realización de evaluaciones cuestión fundamental que marcó el inicio del fin de su actuación.

⁴⁰ BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 2006. Derogado por RD 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el RD 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

No bastaba con la voluntad de la realización de dichas evaluaciones sino que era necesario estructurar un soporte normativo que amparara a los evaluadores de la misma manera que en el caso del control interno existen los márgenes adecuados que habilitan a los auditores a, por poner un ejemplo, la exigencia de la documentación adecuada necesaria para la realización de las auditorías, y aun cuando la Agencia de evaluación pudiera dictar normas internas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos ¿Cómo podrían ser de obligado cumplimiento para con terceros si carecía de respaldo legal?.

Únicamente el artículo 37.3 del mencionado Real Decreto indicaba que “*las instrucciones, normas de actuación , estándares y guías sobre método y procedimiento que deben respetar los trabajos de evaluación, les será de aplicación lo preciso en el artículo 21 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*” que se titulaba instrucciones y órdenes de servicios y que indicaba, entre otros puntos, que el incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afectaba por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pudiera incurrir.

Por todo ello, hemos de puntualizar que la Agencia de evaluación gozaba de una gran competencia para la realización de objetivos pero carecía de las herramientas adecuadas para el cumplimiento de sus fines. Las conclusiones derivadas eran evidentes:

- Dentro del ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda, sólo se podían realizar evaluaciones de políticas de gasto.
- Quien tenía la competencia directa era la Dirección General de Presupuestos que carecía de los medios adecuados.
- La evaluación, como competencia de la IGAE, se ceñía más a la actividad y procedimientos y se adornaba dentro de las modalidades del control interno. No obstante era el órgano que disponía de un mayor aparato logístico para la realización de la evaluación.
- Era necesaria una acomodación normativa que permitiera a la IGAE tener las competencias adecuadas para la evaluación de las políticas de gasto.

- La Agencia de evaluación tenía amplias competencias por lo que no se produciría el solape con la evolución ejecutada por el Ministerio de Economía y Hacienda siempre que se centrara en políticas públicas distintas a las políticas de gasto; más fácil era evitar el solape con los programas públicos al considerar éstos ligados a un gasto.

9.1.4.- Lo que constituyó la fórmula organizativa de la Agencia de Evaluación y Calidad de los servicios. El contrato de gestión como compromiso.

La Agencia no sólo fue una institución novedosa en sus funciones sino también en su organización ya que fue la primera institución establecida con el modelo de “Agencia”, y que ya han adoptado también el Boletín Oficial del Estado (BOE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID).

Este modelo se configuraba con una nueva forma de organización, más autónoma y flexible e incorpora mecanismos de control y eficacia basados en una cultura de responsabilización por resultados.

Se buscaba una mayor flexibilidad con la que poder afrontar los nuevos problemas, pero sobre todo se introdujo un sistema de gestión con mayor autonomía, que se equilibraba con un sistema de control basado en el seguimiento y responsabilidad de sus resultados.

La Agencia tenía personalidad jurídica pública determinada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión y funcional dentro de los límites establecidos por la Ley de Agencias y su Estatuto.

Estaba adscrita, en sus orígenes, al Ministerio de Administraciones Públicas a través de su titular y su Presidente era nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas. La separación e independencia que se presumía era indispensable para el ejercicio de sus actuaciones comenzó a resquebrajarse con esa dependencia funcional tan evidente del Poder ejecutivo.

En su creación se nutrió en su mayor parte del personal existente en la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los servicios, con extensa experiencia

en la promoción de la calidad de los servicios públicos y donde se venía desarrollando un amplio acerbo en el área de la evaluación.

De estructura reducida y carácter multidisciplinar, la Agencia estaba centrada en ofrecer valor añadido estratégico y cultural.

El modelo organizativo se caracterizó por su flexibilidad, operando a través de la configuración de equipos de trabajo internos, externos y mixtos, en función de las necesidades del trabajo que se debían llevar a cabo, aplicándose una dinámica cooperativa orientada a la búsqueda de la excelencia.

Como elementos más destacables dentro del análisis llevado a cabo de la Agencia de evaluación resultaban:

- El contrato de Gestión.
- El Consejo Rector.

A través de un Contrato de Gestión cuatrienal la Agencia regulaba su actividad y sus relaciones con la AGE.

En dicho contrato se priorizaban las actividades que conducían al cumplimiento del objeto de la Agencia; se trató el enfoque bajo el cual debía acometerse su logro y se asignaban los recursos presupuestarios y la dotación de personal a tal efecto.

9.1.4.a.- El contrato de Gestión y sus indicadores.

El Contrato de Gestión original fue aprobado por Orden de la Presidencia del Gobierno 2650/2008, de 4 de septiembre, por la que se aprobó el contrato de Gestión de la AEVAL⁴¹.

El Contrato de Gestión de la Agencia contenía los objetivos a perseguir, tanto estratégicos como específicos, y los planes necesarios para alcanzar los mismos, así como los resultados a obtener y los indicadores para su evaluación. Igualmente se

⁴¹ BOE núm. 228, de 20 de septiembre de 2008. Referencia BOE-A-2008-15330.

incluyeron el marco de actuación en materia de gestión de recursos humanos y las previsiones de personal y presupuestarias.

Era objeto de este contrato reglar las relaciones recíprocas entre la AEVAL y los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda al estar adscrita al primero y en cuanto a la financiación de su actividad al segundo.

Un aspecto a resaltar, en el contenido del Contrato de Gestión, fue la inclusión de los criterios y mecanismos para la exigencia de responsabilidad por la gestión al personal directivo.

El artículo 1 de la mencionada ORDEN PRE/2650/2008, regulaba de manera específica el objeto del contrato, marcando las características básicas de funcionamiento, las actividades a las que se cerraba su círculo de actuación y los resultados que debieran obtenerse con el ejercicio de esas actuaciones, su presupuestación, así como el establecimiento de un organigrama del personal que sería necesario para el desempeño de las actuaciones relacionadas.

El ámbito de relación interdepartamental se ceñía a establecer los vínculos de adscripción al Ministerio de Administraciones Públicas y de financiación al Ministerio de Economía y Hacienda.

El Contrato de Gestión 2008 – 2011⁴², germen del análisis de la evaluación que desarrollamos, contemplaba dos objetivos estratégicos:

- Afianzar la apuesta por la evaluación emprendida por el Gobierno y el Parlamento con la creación de la Agencia.
- Impulsar la mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Para poder llevar a cabo la consecución de estos objetivos, se establecieron cuatro ejes estratégicos:

⁴² Resolución de 1 de septiembre de 2010, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, por la que se publica un resumen del informe general de actividad correspondiente al año 2009. BOE núm. 250, de 15 de octubre de 2010. Referencia BOE-A-2010-15779.

1.- El compromiso de crear la Agencia. No se trataba sólo de cuestiones logísticas y de estructura, sino de crear una institución que interiorizara una nueva cultura de gestión, una ética de lo público y tuviera presente en sus actuaciones su visión y su misión en cuanto a la generación de cultura de evaluación.

Este eje se desplegó en forma de programas y planes:

- Programa de Formación y Comunicación Interna.
- Plan de Calidad.
- Plan de Alianzas.
- Plan de Visibilidad.

Para el seguimiento de las acciones se desarrolló el Sistema Integrado de Gestión de la Agencia.

2. La promoción de la cultura evaluadora. El objetivo fue transmitir la necesidad y utilidad de la evaluación y convertirla en práctica habitual en nuestra Administración.

Los programas de formación externa, documentación, publicaciones, metodologías y guías irían desarrollados en esa dirección.

La Agencia aspiraba a convertirse en una institución de referencia, invirtiendo en recursos, acumulando activos intangibles y generando redes de conocimiento en la materia específica de evaluación y en las distintas políticas públicas.

3.- La realización de evaluaciones con éxito. La Agencia tenía como pretensión evaluar programas y políticas de alto valor añadido y realizar propuestas al Gobierno para definir su plan de trabajo.

Los informes de evaluación tenían como objetivo fomentar la transparencia, el aprendizaje y la responsabilidad.

4.- La mejora de la calidad en la gestión de las organizaciones públicas. Promover la calidad y analizar y difundir información al respecto fue un compromiso con la ciudadanía así como la rendición de cuentas.

Este eje se materializó a través de las acciones del programa de Calidad de la gestión en las organizaciones públicas, el Observatorio de la Calidad y el Programa de Seguimiento de las Agencias Estatales.

En estos pilares se basó la actividad operativa de la Agencia. Su concreción – objetivos, actividades, tiempos y responsables- se instrumentaron en el correspondiente Plan de Acción Anual.

Las Directrices para la elaboración del Plan de Calidad de la Agencia se encontraban recogidas en el Anexo II de la ORDEN PRE/2650/2008, de 4 de septiembre, por la que se aprobaba el Contrato de Gestión de la AEVAL. El Diseño del Plan de Calidad de la Agencia se asentó metodológicamente en los modelos de excelencia en la gestión y en la norma ISO 9001:2000, incluyendo la aplicación de los programas que integraban el marco general para la mejora de la calidad en la Agencia.

La coordinación y seguimiento de las actividades se efectuaban a través del Comité de Calidad de la Agencia, constituido con representación de los distintos órganos que la integran.

Para conocer el grado de ejecución de los objetivos estratégicos se establecieron en el Contrato de Gestión indicadores resumen de gestión, calidad e impacto, germen de los indicadores que debieran aparecer en un modelo de evaluación necesario para la implementación del nuevo control que desarrollamos en esta exposición.

El Presidente informaba anualmente a los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda de la ejecución y cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan de Acción Anual y su incidencia en el logro de los objetivos establecidos en el Contrato de Gestión.

Asimismo, se constituyó una Comisión de Seguimiento del Contrato de Gestión con dos representantes de cada uno de los Ministerios indicados y dos de la Agencia.

La Comisión de Control prevista en el Estatuto de la Agencia elaboraba internamente para el Consejo Rector, informes sobre el desarrollo y ejecución de dicho contrato.

Todo ello además del control financiero permanente y auditoría pública que corresponden a la IGAE y el control externo ejercido por el TCU.

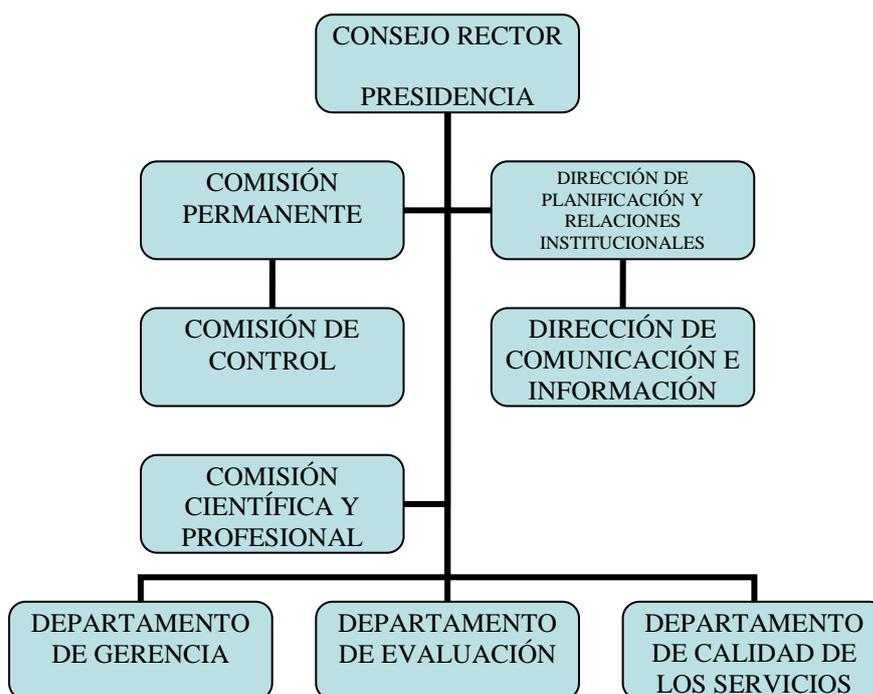
9.1.4.b.- El Consejo Rector de la Agencia.

El Consejo Rector, constituía el máximo órgano de gobierno de la Agencia. Su composición estaba formada por representantes de los Ministerios de Administraciones Públicas, Economía y Hacienda, Presidencia y Asuntos Exteriores y Cooperación, de las organizaciones sindicales y con profesionales independientes de reconocido prestigio. Asimismo, podrían integrarse en el Consejo Rector los representantes de las Comunidades Autónomas que celebren un convenio de colaboración con la Agencia.

El Presidente ejercía la representación institucional y legal de la Agencia y de su Consejo Rector, al tiempo que en su carácter de Presidencia ejecutiva, desarrolla las tareas de Dirección de la Agencia.

La organización del Consejo Rector venía determinada según el organigrama de actuación que se indica:

Diagrama N°4: Organización del Consejo Rector.



La Agencia tenía capacidad para generar recursos propios; podía financiarse por los ingresos que percibía como contraprestación por sus actividades existiendo desde su creación un compromiso de que dichos recursos propios supusieran como mínimo un 3% de su presupuesto con un incremento paulatino del 5%.

El Presidente autorizaba cuantas variaciones presupuestarias se estimaran pertinentes siempre y cuando no afectaran a la cuantía de gastos de personal ni a la cuantía global del presupuesto.

En cuanto a la capacidad contractual de la Agencia, la misma se regía por la normativa de contratos aplicable al sector público.

En definitiva, la finalidad del modelo de gestión fue promover un mejor uso de los recursos de acuerdo con los principios de autonomía, responsabilidad y control. Al mismo tiempo, se facilitaba que los ciudadanos pudieran recibir con mayor transparencia las intervenciones públicas y responsabilizaba a los gerentes por el cumplimiento de los objetivos fijados a través de la publicación del contrato de gestión y de las memorias anuales.

El modelo ofrecía oportunidades, no obstante su implantación no estuvo exenta de dificultades y se enfrentó a duras resistencias dada la novedad, tanto organizativa como funcional, de la AEVAL.

La AEVAL desapareció, además de por la falta de recursos y medios necesarios para hacer su labor, por la escasa cultura administrativa en materia de evaluación y medición de impactos de las políticas públicas y por el escepticismo político que la relegaba a un asunto secundario, mediante Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolló la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda y Función Pública⁴³ y se modificó el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre por el que se estableció la estructura orgánica de los departamentos ministeriales.

⁴³ BOE núm. 180 de 29 de julio de 2017. Referencia BOE-A-2017-9012.

La Agencia, constituida como un organismo público de los reglados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, creada para evaluar políticas públicas y la calidad de los servicios de la AGE desapareció fruto a un pacto político entre partidos constituyéndose en una de las medidas regeneradoras que el Partido Ciudadanos exigió para apoyar la investidura del candidato electo Mariano Rajoy⁴⁴.

Esta supresión iría acompañada de la creación de un Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas que tuviera las calificaciones de independiente, profesional y efectivo, con competencias para evaluar la eficacia y el coste de las políticas y programas que supusieran un coste para la Administración, adscrito a la Secretaría de Estado de Función Pública con nivel orgánico de Subdirección General y al que le corresponderían la evaluación de de las políticas públicas, especialmente en los ámbitos educativo, sanitario y social a nivel nacional, así como ofrecer el apoyo instrumental necesario para realizar los análisis que requieran los procesos de modernización o planificación que se impulsen desde la Secretaría de Estado.

10.- LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA LEY 47/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, GENERAL PRESUPUESTARIA. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN EN EL ÁMBITO DEL CONTROL JUNTO CON LA AUDITORÍA Y EL CONTROL FINANCIERO PERMANENTE.

Llevando a cabo un análisis en perspectiva de los modelos de evaluación de las políticas públicas en los sistemas democráticos más avanzados, podemos enumerar que son tres las circunstancias que condicionan el éxito de las reformas en este tipo de procedimiento evaluativo de control:

- La asunción por las Administraciones públicas de la cultura del resultado como factor de medida gerencial y política.

⁴⁴ Medida regeneradora número 17 de las 150 medidas que exigió el candidato de ciudadanos, Albert Rivera, al Candidato del Partido Popular, Mariano Rajoy, a cambio de ofrecerle su apoyo en la investidura como presidente del Gobierno en el año 2017. Ver artículo relacionado en la Editorial del periódico El Mundo “Un organismo independiente para evaluar las políticas públicas”. Consultado en <https://www.elmundo.es/opinion/2017/01/08/5871371022601d6e4a8b460b.html>

- La adaptabilidad de los procedimientos administrativos a un sistema de gestión inspirado en el cumplimiento de objetivos.

- La aprobación de instrumentos jurídicos idóneos para afrontar las expectativas del cambio de concepción del modelo de control.

Los estados de nuestro entorno y España con carácter particular, se han ido dotando de un conjunto de normas legales y reglamentarias tendentes a posibilitar la evaluación de las políticas públicas. A partir de 1984, en España se inicia la presupuestación por programas, habida cuenta que por primera vez, aparece la clasificación por programas en los PGE.

Cuatro años más tarde se pone en marcha un procedimiento de mejora de los procesos de asignación de los recursos y de gestión de programas tendente a modernizar el presupuesto en el marco de una cultura de la Administración ideada para la consecución de objetivos, mediante un procedimiento de negociación presupuestaria, de seguimiento, de rendición de cuentas y de control financiero de programas.

Fue la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989⁴⁵, la que habilitó al entonces Ministerio de Economía y Hacienda al establecimiento de un sistema normalizado de seguimiento de objetivos, con la intención de poner fin a la disociación entre las decisiones estratégicas sobre asignación de recursos de los departamentos ministeriales y las propias decisiones del Ministerio de Economía y Hacienda y que se concretó en la Orden Ministerial de 11 de abril de 1989, por la que se regula el Sistema de Seguimiento por Programas⁴⁶.

Por último, fue la Orden Ministerial de 14 de julio de 1992, por la que se dictan normas para la regulación del sistema de seguimiento de programas⁴⁷, la que introdujo mejoras en el sistema de concreción de los objetivos y recursos, dirigido a racionalizar los procesos de asignación y gestión de programas.

Tras la entrada en vigor de la LGP 47/2003, se establecieron los fundamentos y los principios para poder avanzar hacia un modelo de presupuestación por objetivos, en un

⁴⁵ Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989 (BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 1988). Referencia BOE-A-1988-29563.

⁴⁶ BOE núm. 88, de 13 de abril de 1989. Referencia BOE -A-1989-8297.

⁴⁷ BOE núm. 175, de 22 de julio de 1992. Referencia BOE-A-1992-17185.

escenario que cubría la programación presupuestaria, la gestión por objetivos, el control financiero y la evaluación de programas, siendo esencial un entorno de equilibrio financiero y presupuestario.⁴⁸

⁴⁸ Así, el artículo 28 de la Ley 47/2003 enmarca los escenarios presupuestarios anuales en la definición de determinados equilibrios financieros y presupuestarios; establece “1. *Los escenarios presupuestarios plurianuales en los que se enmarcan anualmente los Presupuestos Generales del Estado, constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos. Los escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria*”.

2. *Los escenarios presupuestarios plurianuales se ajustarán al objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente al Estado y a la Seguridad Social de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

3. *Los escenarios presupuestarios plurianuales serán confeccionados por el Ministerio de Hacienda, que dará cuenta de los mismos al Consejo de Ministros con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y, en su caso, contendrán la actualización de las previsiones contenidas en los escenarios presupuestarios aprobados en el ejercicio anterior.*

4. *Los escenarios presupuestarios plurianuales estarán integrados por un escenario de ingresos y un escenario de gastos.*

El escenario de ingresos tendrá en cuenta los efectos tendenciales de la economía, los coyunturales que puedan estimarse y los derivados de cambios previstos en la normativa que los regula.

El escenario de gastos asignará los recursos disponibles de conformidad con las prioridades establecidas para la realización de las distintas políticas de gasto, teniendo en cuenta en todo caso las obligaciones derivadas de la actividad del sector público que tengan su vencimiento en el período a considerar y los compromisos de gasto existentes en el momento de su elaboración que puedan generar obligaciones con vencimiento en el período que comprenda”.

Los escenarios presupuestarios plurianuales constituyen la envolvente financiera en la que se inscriben los programas plurianuales ministeriales, artículo 29, Ley 47/2003, “*los escenarios presupuestarios plurianuales contendrán la distribución orgánica de los recursos disponibles y se desarrollarán en programas plurianuales, referidos a los tres ejercicios siguientes, y ajustados a sus previsiones y límites, en los que por centros gestores se establecerán los objetivos a conseguir y las acciones necesarias para alcanzarlos así como las dotaciones de los programas presupuestarios*”, y los programas plurianuales de los centros gestores, artículo 30, Ley 47/2003, “1. *Los programas plurianuales de los distintos centros gestores del gasto se integran en el programa plurianual de cada ministerio y se elaborarán por los titulares de los referidos centros y su contenido se ajustará al establecido para dicho programa plurianual en el apartado 6 del artículo 29 de esta Ley.*

2. *El procedimiento de elaboración y la estructura de los programas de gasto plurianuales de los centros gestores del gasto se establecerá por orden del Ministerio de Hacienda*”.

El cierre del modelo de asignación en los Presupuestos Generales del Estado está representado por el artículo 31 de la Ley 47/2003, a cuyo tenor se establece que “*Los Presupuestos Generales del Estado se adecuarán a los escenarios presupuestarios plurianuales y atenderán a la consecución de los objetivos que se hayan establecido en los programas plurianuales de los distintos departamentos ministeriales, con sujeción, en todo caso, a las restricciones que en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica determine el Gobierno para el ejercicio a que se refieran*”; Las asignaciones presupuestarias, continua diciendo el referido artículo, “*a los centros gestores de gasto se efectuarán tomando en cuenta, entre otras circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores.*

Los objetivos de carácter instrumental habrán de ponerse en relación con los objetivos finales en cuya consecución participan”.

Posteriormente, y ya en fase de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el artículo 40.1 b) reconoce como estructura de clasificación a los programas, “*la clasificación por programas, que*

Lo desarrollado implica que los programas presupuestarios se configuren como elementos básicos de la presupuestación. La comprobación del grado de cumplimiento de un programa presupuestario se efectuará en función de los resultados cuando éstos sean mensurables e identificables, y cuando no lo sean, la efectividad del programa se hará mediante indicadores que permitan su medición indirecta; se iniciaba, de esta manera, el consabido procedimiento de evaluación como técnica de control.

Por otra parte, se permite que las actividades de servicios horizontales y las instrumentales se configuren como programas de apoyo, lo que implica que podrían no tener objetivos específicos.

Mención especial en la Ley tiene el reconocimiento expreso de la gestión presupuestaria por objetivos en el sector público administrativo estatal, al establecer que la programación y la ejecución de la actividad económico-financiera del sector público estatal tendrá como finalidad el desarrollo de objetivos y el control de la gestión de resultados, contribuyendo a la continua mejora de las prestaciones y de los servicios públicos. Además es de señalar, que la LGP no olvida al sistema contable en el seguimiento del cumplimiento de objetivos presupuestarios y atribuye a la contabilidad pública la finalidad de mostrar la ejecución de los presupuestos, poniendo de manifiesto los resultados presupuestarios y proporcionando información para el seguimiento de los objetivos previstos en los PGE, a la vez que establece que el sistema de información contable de las entidades del sector público administrativo debiera contener el seguimiento de objetivos propuestos por los centros gestores⁴⁹.

permitirá a los centros gestores agrupar sus créditos conforme a lo señalado en el artículo 35 de esta Ley y establecer, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, los objetivos a conseguir como resultado de su gestión presupuestaria. La estructura de programas se adecuará a los contenidos de las políticas de gasto contenidas en la programación plurianual”.

⁴⁹ Constatada la existencia de la evaluación en el marco normativo de la LGP, comprobamos que a una idéntica finalidad responde el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS), al establecer la necesidad de elaborar un plan estratégico de subvenciones, que introduzca una conexión entre los objetivos y los efectos que se pretenden conseguir, con los costes previsibles y sus fuentes de financiación así como el plazo necesario para su consecución, con el objeto de adecuar las necesidades públicas a cubrir, a través de subvenciones, con las previsiones de recursos disponibles, con carácter previo a su nacimiento y de manera plurianual. Como vemos la propia LGS se establece en los cimientos propios de la técnica de análisis de la evaluación.

Tal y como analizamos en el apartado 1 al comienzo de la exposición⁵⁰, el término evaluación se entremezcla en las definiciones con el concepto de la auditoría y en la LGP, dada la ambigüedad y la falta de precisión terminológica, esta situación se produce deduce en alguno de sus artículos.⁵¹

Del desarrollo de esos dos ámbitos de control cabe señalar que el Ministerio de Economía y Empresa tiene una labor claramente gestora, dado su carácter de impulso y coordinación del procedimiento y esta labor viene marcada por la propia LGP y en particular ésta para con la IGAE en una medición de la eficacia y eficiencia pero por la vía de la auditoría y no por la vía de la evaluación.

Ahora bien, el artículo 72 LGP se encuentra incluido dentro del capítulo perteneciente a la gestión presupuestaria y dentro de ella a la correspondiente a la

⁵⁰ Evaluación. Análisis, equiparación y diferenciación con el término “auditoría” y el término “control”.

⁵¹ El artículo 26 establece: “Principios y reglas de programación presupuestaria.- 1. La programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”. Señala, que la programación se regirá entre otros principios por el de “eficiencia en la asignación de los recursos”, que será uno de los objetivos de la Evaluación.

2. Las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos que componen el sector público estatal que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales

El artículo 29.6: “Los programas plurianuales establecerán su contenido referido a los extremos siguientes:

- a) Los objetivos plurianuales expresados de forma objetiva, clara y mensurable a alcanzar en el período, estructurados por programas presupuestarios.
- b) La actividad a realizar para la consecución de los objetivos.
- c) Los medios económicos, materiales y personales necesarios con especificación de los créditos que, para el logro de los objetivos anuales que dichos programas establezcan, se propone poner a disposición de los centros gestores del gasto responsables de su ejecución.
- d) Las inversiones reales y financieras a realizar.
- e) Los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad”.

En este sentido, el artículo 29.6 indica que los programas plurianuales establecerán su contenido referido a los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan entre otras “la evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad” en este caso utilizada como medición.

El artículo 72 contempla “Evaluación de políticas de gasto.- El Ministerio de Hacienda, en colaboración con los distintos centros gestores de gasto, impulsará y coordinará la evaluación continuada de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que las misma alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden”.

gestión por objetivos de manera que si se desea medir esta gestión por objetivos también mediante la evaluación de las políticas de gasto, hay que sobrentender que, impulsar y coordinar, deben interpretarse en este caso particular como ayuda a realizar o incluso realizar las evaluaciones de políticas de gasto. Evaluación y auditoría, en el análisis de la política de gastos, van de la mano.

En esta interpretación le correspondería al Ministerio de Economía y Empresa la realización de las evaluaciones de las políticas de gasto, teniendo en cuenta que:

- El Ministerio de Economía y Empresa (anterior Ministerio de Economía y Hacienda en la redacción de la Ley) era la única institución habilitada en la fecha de publicación de la LGP.
- La Ley de Agencias no ha deshabilitado este artículo.

Otra interpretación que sustenta el paralelismo de estas dos técnicas de control, pudiera estar en que las evaluaciones se realizaran por los distintos centros gestores y el Ministerio de Economía y Empresa sólo serviría de impulsor, exigiendo a los centros gestores la realización de las evaluaciones y coordinando para que se pudiera llegar a la evaluación de las políticas de gasto.

No obstante lo anterior, debe considerarse que si una política pública se entiende como el proceso en el que se concentra la labor del Gobierno conducente a la regulación o transformación de un determinado ámbito de problemas, una política de gasto está más definida al estar determinada en la estructura presupuestaria pero también da lugar a una macro estructura, por lo que la evaluación de políticas de gasto debiera ser el último escalón del proceso de control. Es decir, la labor de coordinación del Ministerio de Economía y Empresa estaría dirigida a la coordinación de las evaluaciones de los distintos programas con objeto de evaluar la política de gasto.

Se entiende más razonable la primera interpretación de ser el Ministerio de Economía y Empresa el que realice las evaluaciones puesto que será información indispensable para sus objetivos presupuestarios al considerar el presupuesto como un plan general económico y tener en cuenta la finalidad de esta evaluación continuada que señala el artículo 72 LGP anteriormente referido.

- El artículo 126 LGP *“Sistemas adicionales de control de objetivos. 1. El sistema de información contable de las entidades del sector público estatal que deban aplicar a los principios contables públicos comprenderá el seguimiento de los objetivos propuestos por los centros gestores, aprobados en los Presupuestos Generales del Estado.*

2. Los centros gestores podrán diseñar e implantar sistemas adicionales de seguimiento de los objetivos indicados en el apartado anterior”.

Los objetivos, incluidos en los programas que nutren financieramente a los centros gestores, deben ser objeto de una medición y seguimiento o evaluación en este caso por parte de la IGAE.

- El artículo 140.2 LGP dentro de la parcela destinada al control de la gestión económico-financiera del sector público estatal, señala que *“La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá en los términos previstos en esta Ley el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle”.*

Ante el enunciado taxativo referido cabría la siguiente cuestión ¿este control puede realizarse además de los ordinarios de función interventora, control financiero permanente y auditoría pública, mediante la evaluación?

Podemos entender que éste sería un punto que invita a la reflexión de la inclusión de la evaluación como técnica de control ya que aunque no se encuentra explícitamente determinado como técnica a utilizar como medio de control sí se incluye implícitamente.

- En el artículo 142 LGP⁵², al establecer los objetivos del control, el término evaluar parece hacer alusión más a una técnica evaluatoria que ser una mera medición.

⁵² Art. 142 LGP. *“Objetivos del control. 1. El control regulado en este título tiene como objetivos:*

Al estar incluido este artículo dentro del título dedicado al control de la gestión económico financiera que debe efectuar la IGAE, consideramos aquí el término evaluar como el uso de la técnica evaluatoria y no simple medición, ya que debemos deducir que la IGAE puede realizar evaluaciones sobre la actividad y procedimientos objeto de control como técnica distinta de la auditoría. Qué duda cabe que si la IGAE debiera realizar evaluaciones, dentro de su ámbito de competencias, se realizarían con plena autonomía e independencia funcional respecto de los titulares de los órganos controlados.

Sin embargo, en el punto 2 de ese mismo artículo se determina que este control se realizará mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública sin mencionar nada respecto de la evaluación como instrumento de control.

Puede pensarse que, puesto que el Ministerio de Economía y Empresa debe impulsar y coordinar las evaluaciones de políticas de gasto, no haya concedido esta competencia a la IGAE que, situada como órgano superior de control interno, solamente lo puede ejercitar mediante las vías exclusivas antes indicadas y la evaluación sea competencia de otro órgano, pero sin olvidar que la evaluación también puede formar parte del control.

No se evalúa sin razón alguna, ya que en el caso de las políticas de gasto sería persiguiendo objetivos estratégicos, pero al ser un control semejante al de una auditoría operativa, debería estar en el ámbito de la IGAE, de ahí que su exclusión en el art. 142.2 LGP deje abierta la posibilidad de una modificación del referido articulado para ser

-
- a) *Verificar el cumplimiento de la normativa que resulta de aplicación a la gestión objeto del control.*
 - b) *Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.*
 - c) *Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.*
 - d) *Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado.”*

incluido como un control dado el inminente crecimiento de esta técnica de análisis existente en la actualidad.

Hay que considerar la diferencia de óptica de un órgano de control como la IGAE y un órgano que elabora el presupuesto, todo ello en relación con la evaluación. ¿Qué espera cada uno de estos entes de la evaluación, por qué y para qué debieran realizar la evaluación?

Las conclusiones finales y las recomendaciones tienen, además de distinto destinatario, distinto fin. En el caso de la IGAE, como órgano de control serviría para saber si se han cumplido los objetivos de las políticas de gasto o no y cuales han sido las desviaciones.

En el caso de la Dirección General de Presupuesto la información obtenida de la evaluación servirá para reorientar el próximo presupuesto en cuanto a la asignación de los recursos, y deberá ir afinando, con los recursos que pone a disposición de las distintas políticas de gasto, si logra el impacto deseado.

Por ello vemos cierta disociación en la cuestión de cuáles son las evaluaciones que deben realizarse y por quién, dentro del Ministerio de Economía y Empresa.

- El artículo 157 LGP⁵³ define el objeto del control financiero permanente.

La evaluación de políticas públicas no debe evaluar instituciones sino políticas como compendio de los programas que las conforman. No parece éste pues, a primera vista, el lugar adecuado para insertar, si ello fuese posible, las evaluaciones a realizar por el órgano de control.

Sin embargo, el artículo 159.1.b LGP señala dentro del contenido del control financiero permanente que incluirá las actuaciones de seguimiento de la ejecución presupuestaria y la verificación del cumplimiento de los objetivos asignados a los programas de los Centros Gestores del Gasto y la verificación del balance de resultados

⁵³ Art. 157 LGP: “El control financiero permanente se ejercerá en los órganos y entidades establecidos en el artículo siguiente y tendrá por objeto la verificación de una forma continua realizada a través de la correspondiente intervención delegada, de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y las directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y del equilibrio financiero”

e informe de gestión; por lo que en esta parcela del control financiero permanente, sí pudiéramos hacerla extensiva al área de la evaluación en lo vendría a significar la verificación del cumplimiento de los objetivos asignados a los programas extensivo a la suma de programas que integran una política de gasto.

- El artículo 164.c LGP también incide en el examen de los programas al definir lo que considera la auditoría operativa *“que constituye el examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de una organización, programas, actividad o función pública con el objeto de proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de la buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquéllas.”*.

Vemos que de nuevo se pueden examinar los programas pero esta vez sin una sujeción a una organización determinada, por lo que la evaluación de políticas de gasto como integración de programas tendría un ámbito superior al del control financiero basado más en la parte del programa que nutre financieramente a una organización, en tanto que la auditoría operativa podría operar sobre un programa o varios en su conjunto sin necesidad de estar sólo ligado a una organización, es decir, más como el conjunto de diversas instituciones que comparten un mismo programa y como resultado de los exámenes de los distintos programas resulta la evaluación de las políticas de gasto correspondientes.

Lógicamente no podría realizarse la auditoría total de todos los programas por falta de recursos por lo que habría que seleccionar desde el comienzo cuáles serían los programas que debieran ser auditados para posteriormente realizar la evaluación de la política correspondiente.⁵⁴

⁵⁴ Por otra parte se amplía el ámbito, superior en cierta medida al de los programas, al auditar funciones públicas. Se consideran estas funciones las de la Clasificación Funcional de Naciones Unidas que estructura el gasto público en diez funciones⁵⁴. (Informe sobre la clasificación funcional del gasto público. 2013-2017. Intervención General de la Administración del estado. Oficina Nacional de Contabilidad. Pág.3)

La Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (en adelante COFOG), es una metodología publicada por Naciones Unidas que clasifica los gastos, elaborados de acuerdo a la metodología de la Contabilidad Nacional, conforme a la finalidad que persiguen los fondos.

- El artículo 170 LGP en relación con la auditoria operativa incluye dentro de la misma tres modalidades, la Auditoria de programas presupuestarios, la Auditoria de sistemas y procedimientos y la Auditoría de economía, eficacia y eficiencia. La primera será más afín a auditorias de políticas de gasto por considerar éstas un compendio de programas.

Una evaluación de políticas de gasto debería sustentarse en la auditorias de programas, consistente en el análisis de la adecuación de los objetivos y de los sistemas de seguimiento y autoevaluación desarrollados por los órganos gestores, la verificación de la fiabilidad de los balances de resultados e informes de gestión, así como la evaluación del resultado obtenido, las alternativas consideradas y los efectos producidos

La COFOG estructura los gastos en varios niveles: un primer nivel de desarrollo en el que se establecen 10 divisiones de gasto (grupos funcionales): (01) Servicios públicos generales; (02) Defensa; (03) Orden público y seguridad; (04) Asuntos económicos; (05) Protección del medioambiente; (06) Vivienda y servicios comunitarios; (07) Salud; (08) Actividades recreativas, cultura y religión; (09) Educación y (10) Protección social.

Tradicionalmente, se identifica como “gasto social” el sumatorio de los grupos 07 (Salud), 09 (Educación) y 10 (Protección Social).

Un segundo nivel que desarrolla cada una de las divisiones anteriores en un máximo de 9 grupos (subfunciones).

Un tercer nivel desagrega en clases cada uno de los grupos anteriores, aunque este nivel de desagregación no está implementado en todos los países, como ocurre en España.

Esta clasificación estadística se considera la base apropiada para examinar la estructura del gasto público y forma parte del programa de transmisión de datos de los Estados Miembros a la Comisión en el contexto de las cuentas nacionales. En este sentido, los datos que se ofrecen en esta publicación son consistentes con los suministrados a la Comisión Europea en la segunda notificación realizada antes del 1 de octubre de 2018, en el contexto del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).

01. Servicios Generales.
02. Defensa.
03. Orden Público y Seguridad.
04. Asuntos Económicos.
05. Protección Medioambiental.
06. Viviendas y Servicios comunitarios.
07. Sanidad.
08. Ocio, cultura y religión.
09. Educación.
10. Protección Social.

con relación a los recursos empleados en la gestión de los programas y planes de actuación presupuestarios (170.1 LGP) y en la de economía, eficacia y eficiencia, consistente en la valoración independiente y objetiva del nivel de eficacia, eficiencia y economía, alcanzado en la utilización de los recursos públicos (170.3 LGP).

Vemos que los fines a los que se dirigen la auditoría y la evaluación son los mismos. Sin embargo, no encontramos amparo legal tan sólido en la evaluación como ocurre con la auditoría dentro de la LGP.

El resto de auditorías específicas que contempla la LGP (de contratos de programas, de planes iniciales, de tributos cedidos, de privatizaciones) nos son algo más tangenciales, con excepción, quizás, de la de contratos programas por la similitud con la de contratos de gestión de las Agencias Públicas pero alejada de la evaluación de políticas públicas.

10.1.- Modelo de gestión y evaluación de cumplimiento de objetivos. La función del Control Financiero y la Auditoría pública en el marco normativo de la Ley 47/2003, General Presupuestaria.

La LGP ha introducido los elementos técnicos precisos para articular un sistema racional e integral de gestión por objetivos:

- La planificación estratégica.
- La planificación presupuestaria por objetivos.
- El control sobre la ejecución presupuestaria.

Desde este punto de partida cabe señalar que la IGAE desempeña un papel fundamental en el proceso de toma de decisiones relativo a la asignación presupuestaria toda vez que la función de control que se realiza a través del control financiero permanente y el efectuado a través de la auditoría pública permite retroalimentar el sistema a través de la utilización de técnicas de análisis de eficacia y eficiencia, aportando información sobre el grado de satisfacción de los objetivos presupuestarios.

Por este motivo, el control financiero permanente debe estar estrechamente ligado con el sistema de presupuestación y gestión que se establece en la LGP, con el fin prioritario de dotar de utilidad al conjunto del modelo que configura la norma.

En esta línea argumental, el control financiero permanente y la auditoría pública, como modalidades de control diferentes, tienen que estar debidamente integradas para poder ofrecer la respuesta necesaria a las exigencias del modelo de control de objetivos.

10.1.1.- Control Financiero Permanente.

La LGP 47/2003, atribuye al control financiero permanente sustantividad propia dada su relevancia como instrumento de control más próximo al momento en que se realizan los actos verificados, lo que le convierte en un control idóneo para coadyuvar a una gestión más eficiente.

La LGP, al analizar en su articulado el control financiero permanente, impone la extensión de este control a todos los programas de gasto. El artículo 140.2 LGP establece que será la IGAE quien ejercerá el control interno de la gestión económica financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.

Los objetivos relativos al control de la gestión económico financiera efectuado por la IGAE vienen enumerados en el artículo 142 LGP y pudiendo enumerarlos del siguiente modo:

- Verificar el cumplimiento de la normativa que resulta de aplicación a la gestión objeto de control.
- Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas y regular su fiel reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.
- Evaluar que la actividad o los procedimientos objeto de control se realizan de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

- Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los PGE.

Este control, se realizará mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.

LGP atribuye al control financiero permanente el análisis de las operaciones y procedimientos, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, con el fin fundamental de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones en orden a la corrección de aquéllas.

El control referido será ejercido sobre la totalidad de los órganos o entidades que integran el sector público estatal por la IGAE, a través de sus servicios centrales o de sus Intervenciones Delegadas.

En el ámbito del MDEF y el de la Seguridad Social, el control se ejercerá respectivamente a través de la Intervención General de la Defensa y de la Intervención General de la Seguridad Social, dependientes funcionalmente, a estos efectos, de la IGAE.

Así pues, este control tiene por objeto la evaluación del funcionamiento del sector público en general y de los diferentes entes en particular, en el aspecto económico financiero, para comprobar el cumplimiento de la legalidad vigente y que la gestión que se lleva a cabo, se ajusta a los principios de buena gestión financiera.

10.1.2.- Auditoría Pública.

Del mismo modo que la LGP refuerza el alcance de la auditoría operativa cuando establece que la IGAE, a través de las distintas modalidades de auditoría operativa, analizará la adecuación de los objetivos y de los sistemas de seguimiento y autoevaluación desarrollados por los gestores, verificará la fiabilidad de los balances de resultados e informes de gestión, evaluará el resultado obtenido, las alternativas consideradas y los efectos producidos con relación a los recursos empleados en la

gestión de programas y planes de actuación presupuestarios igualmente, serán objeto de análisis, los procedimientos administrativos de gestión financiera y se realizarán auditorías de economía, eficacia y eficiencia, consistentes en la valoración independiente y objetiva del nivel de eficacia, eficiencia y economía logrado en la utilización de los recursos públicos.

Un aspecto a destacar, desarrollado por la LGP, es la introducción de una modalidad de auditoría prospectiva como es la revisión del cumplimiento de las previsiones contenidas en los Planes Iniciales de Actuación, que se elaboran previamente a la creación de un organismo público, con el fin de contribuir a la mejora de la calidad del marco organizativo desarrollado por la Administración Pública.

La Ley ha extendido esta revisión a las memorias que deben rendir las fundaciones del sector público estatal y a las previstas para las sociedades mercantiles estatales.

En definitiva, este desarrollo argumental en lo referente a los logros obtenidos por la LGP relativa al seguimiento de la ejecución presupuestaria y a la gestión por objetivos, ha influido de manera considerable y directa en las actuaciones que se han aprobado en los Planes de control financiero permanente y en los Planes de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas publicados de manera anual de forma consecutiva.

Habida cuenta que la programación y la ejecución de la actividad económico financiera tiene como finalidad el desarrollo de objetivos y el control de la gestión de resultados, contribuyendo de esta manera a la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas de acuerdo con las políticas de gasto y en función de los recursos económicos disponibles (art 69.2 LGP), los sistemas de control de gastos deben orientarse a asegurar la realización de los objetivos finales de los programas presupuestarios y a proporcionar información sobre el cumplimiento, las desviaciones que pudieran haberse producido y sus causas (art. 70 LGP).

En el Plan enunciado para el 2019, de la misma manera que viene ocurriendo desde el Plan para el 2009, esta modalidad de control de cumplimiento de objetivos, basada en el análisis de balances de resultados e informes de gestión, (art. 71 LGP), alcanza al

menos al control de los programas, objeto de singular seguimiento, que dispone la Ley de PGE, integrándose esta modalidad de ejercicio de control, cuando el órgano administrativo u organismo público tenga Intervención Delegada, en el marco del control financiero permanente.

El resultado de la función de control financiero de programas en el ámbito de la IGAE, pone de relieve la existencia de determinados factores que son ineludibles para una óptima medición de resultados en el sector público estatal:

a.- Los gestores públicos, que se constituyen como responsables de las realizaciones de sus programas, deberían practicar una auténtica gestión por objetivos, ejerciendo un seguimiento continuado que permitiera autocontrolar el cumplimiento y la eficacia en la consecución de dichos objetivos.

b.- La cultura de gestión por objetivos debe de estar presente no sólo en los titulares de los órganos responsables de la gestión, sino también, y de una manera singular, en todo el personal de la organización administrativa, a cuyo fin es indispensable potenciar los incentivos para su asunción.

Si bien es cierto que la puesta en marcha de esta forma de gestión ha calado de manera considerable en la organización administrativa del Estado, es necesario seguir creando una cultura favorable en este sector relativa a favorecer la profundización de estos nuevos hábitos.

c.- Los sistemas específicos de seguimiento deben adecuarse a las peculiaridades del programa o del plan de actuación cuyo resultado se pretende medir, ligando el análisis de cumplimiento a la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad de los servicios públicos.

d.- La clave del modelo, eje fundamental de esta política, es la definición de manera clara, concisa y correcta de los objetivos.

Los responsables de los programas deben de determinar unos objetivos comprensibles, medibles y ejecutables, que sean coherentes con las decisiones prioritarias de políticas públicas.

e.- La determinación de indicadores como elemento sustantivo para efectuar un análisis de seguimiento exige un esfuerzo de adaptación del patrón de medida a los objetivos perseguidos.

Se recurre de manera excesiva a indicadores económicos y financieros, que únicamente permiten evaluar el grado de ejecución del presupuesto de gastos; de hecho, los indicadores de materialidad física en algunos supuestos no existen o son inadecuados para determinar el grado de realización de los objetivos.

Podemos apuntar que existen situaciones, de rigidez estructural en los sistemas de medida de la ejecución que suponen un establecimiento insatisfactorio de determinados casos de objetivos e indicadores, así como algunas resistencias culturales al cambio. Por ello, no es menos cierto decir que este modelo de gestión y evaluación de cumplimiento de objetivos, a pesar de los avances producidos en los últimos años, admite un margen de mejora que implica a todos los órganos con competencia manifiesta en la materia.

PARTE TERCERA. EL PRESUPUESTO DEL GASTO EN DEFENSA

Una vez iniciado el desarrollo del control existente en el ámbito presupuestario y de la necesidad de existencia en la estructura de la Administración pública de un procedimiento de evaluación junto a los ya existentes control financiero y auditoría pública, analizamos el presupuesto del MDEF y centramos la posibilidad de uso de esta técnica de análisis.

Por la complejidad en las dotaciones presupuestarias y las urgentes e inaplazables necesidades que tiene este Ministerio, desarrollamos los conflictos que surgen en su presupuestación y la importancia que existe en una correcta planificación para su posterior asignación a presupuesto.

Los informes del TCU alertando sobre una deficiente asignación en la distribución de los créditos y su forma contractual, la vulneración de los principios legales en la utilización de los créditos extraordinarios y suplementarios, el montante económico de crédito comprometido del MDEF hasta 2031 por los Programas Especiales de Armamento y Modernización así como el montante económico necesario para cubrir las necesidades de OMP,s hace que sea necesario un desarrollo descriptivo del presupuesto del MDEF con especial incidencia en los años en los que comenzaron a asumirse compromisos de crédito a futuro que vincularían la proyección de las FAS en años venideros y traería consigo una ineficiente gestión en la modernización de las FAS de cara al futuro: el compromiso de crédito tan elevado deja poco margen de maniobra al gestor en lo que a planificación se refiere y proyectos financiados a día de hoy que suponen un avance en la puesta al día de las FAS a nivel mundial, supone que cuando los mismos hayan sido ejecutados presupuestariamente serán obsoletos.

Y en esta idea es en lo que centramos la necesidad de utilización de un procedimiento de evaluación en el ámbito del MDEF con un modelo de informe establecido, ya que con una previsión desde el inicio de la presupuestación hubiera sido posible estimar la decisión de alejarnos de un compromiso de crédito para años futuros tan fuerte que marcará la actualidad del ritmo decadente de la modernización de las FAS.

La figura del evaluador en los objetivos propuestos por el MDEF en un horizonte temporal determinado, analizando una matriz de evaluación que marque posibles desviaciones en las líneas de actuación y estudie posibilidades de mejora en la aplicación a presupuesto podría suponer para las FAS ser conocedora de objetivos y resultados antes, durante y a posteriori de la tramitación de sus necesidades, además de poder ofrecer a la ciudadanía una explicación racional del uso de los fondos públicos sin la ocultación de la existencia de esas partidas desde comienzo de la aprobación de los PGE.

Se hace necesario desarrollar el escenario presupuestario del MDEF para comprender la complejidad del mismo y las dificultades que ha tenido que superar para poder incluir en la dotación inicial la totalidad del presupuesto con la que hacer frente a los compromisos adquiridos y solventar el riesgo que suponía, de cara a la sociedad, el incremento tan elevado de esa dotación. De la misma manera que, este horizonte presupuestario marcará los cimientos de asentamiento de la estructura de un procedimiento de evaluación con bases tan sólidas que permitiera su aplicación en la misma esfera de actuación que la existente para los otros dos procedimientos de control: el control financiero y la auditoría.

La necesidad de un procedimiento evaluador no podríamos entenderla en este Ministerio sin antes desarrollar el impacto que tuvo a nivel presupuesto de Defensa el gasto comprometido por los Programas Especiales. Este impacto, tuvo una carga tan negativa que los anclajes de la cimentación presupuestaria nacional se vieron sorprendidos por los recortes que sufrieron otros departamentos ministeriales para poder hacer frente al pago de esos compromisos y a la aparición, en el presupuesto inicial del MDEF, de toda su dotación.

11.-EFICACIA Y EFICIENCIA DEL GASTO EN DEFENSA.

El análisis de este tipo de gestión financiera puntualiza la realidad del Presupuesto del MDEF, una realidad más o menos comprometida con el escenario de recesión económica actual pero que vive inmersa en una continua dicotomía entre lo que debe de ser financiera y presupuestariamente y lo que realmente es.

Las FAS están presentes en escenarios internacionales donde la modernización de los equipos es crucial en este tipo de misiones; el despliegue del contingente debe estar a la altura de lo que se espera de España como Nación y esta responsabilidad trae consigo el hecho de que los medios utilizados y puestos a disposición de los allí presentes dispongan de la tecnología y los avances que este tipo de misiones requieren.

Los Presupuestos de Defensa son unos presupuestos limitados donde la realidad es que más de la mitad de su crédito se encuentra comprometido antes de comenzar el ejercicio presupuestario. La financiación de este tipo de operaciones en el exterior requiere de un crédito capaz de asumir el alto coste que supone estar desplegados en zona y esto, con la realidad presupuestaria que existe en España, no es viable si no es con la financiación a través de un crédito dotado para este tipo de operaciones de manera específica.

Crédito para operaciones que, con el desarrollo expositivo que se hará en los epígrafes posteriores, constata una realidad por todos conocida pero ante la que poco se podía hacer con el escenario presupuestario y la opinión en contra de la sociedad: los créditos anuales del MDEF financian gastos en menor cuantía, si se ponen en comparación con los grandes programas de Armamento y Modernización, además del crédito del capítulo 1 destinado a las retribuciones de las FAS.

El MDEF, junto con el Ministerio de Fomento, son los dos ministerios que mayor volumen de crédito requieren para llevar a cabo sus inversiones; inversiones que, no debemos olvidar, tienen un periodo de depreciación muy corto por las continuas mejoras que de manera permanente, surgen en este tipo de ejecuciones.

El MDEF para poder llevar a cabo la consecución de este tipo de inversiones constituyó una operación crediticia con el entonces denominado Ministerio de Industria, actual Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; el Ministerio de Industria financiaba de manera anticipada estas inversiones y posteriormente el MDEF lo devolvía previo pago a las mercantiles adjudicatarias de esos expedientes con un calendario de pagos previamente estipulado y su posterior ingreso al Tesoro Público.

Este tipo de inversiones, además de permitir mantener la operatividad de nuestras FAS contribuía al sostenimiento de un sector español industrial que había visto mermada su capacidad de producción en un sector que impedía el crecimiento por la imposibilidad de hacer frente a ese tipo de operaciones sino era con un cliente como la propia Administración.

Estas operaciones crediticias comprometieron un crédito que, a día de hoy, sigue latente y dificulta el cambio de continuo proceso de modernización en las FAS. A nivel presupuestario, aun cuando el crédito utilizado del Ministerio de Industria supone crédito a nivel Presupuesto General del Estado, es decir, un dinero prestado de Estado (Industria) a devolver por el propio Estado (Defensa), la realidad es que a nivel Presupuestos Generales se produce un desfase que debe regularizarse: el pago corresponde al Presupuesto no financiero mientras que la cancelación del crédito corresponde al Presupuesto financiero y ambas operaciones no pueden quedar diluidas en la contabilidad presupuestaria.

En esta línea de horizonte de crédito comprometido se añade, como otro factor a tener en cuenta, la Gobernanza económica europea que introduce una serie de normas y que tienen por objeto determinar y prevenir tendencias económicas problemáticas y entre las que se incluye el exceso de los niveles de déficit público y de deuda pública que ocasionarían la imposibilidad de crecimiento de las economías de buena parte de los países del sector europeo.

La situación de compromisos de crédito existentes en un horizonte temporal amplio es factible y sostenible cuando la situación económica que se vive en España se traduce en un incremento continuado del Producto interior bruto (en adelante PIB) y del Índice de precios al consumo (en adelante IPC), pero cuando las disponibilidades de crédito en España entran en recesión y el escenario presupuestario hace que la deuda existente se vaya depreciando, la financiación de esos programas repercute en Defensa limitando un crecimiento proyectado para el futuro.

Las inversiones en sistemas de armamentos o modernización han quedado condicionadas a la existencia real de un crédito que aparezca en el presupuesto de

manera inicial⁵⁵ sin posibilidad de financiarse mediante un crédito extraordinario y dando actuación al artículo 47bis LGP⁵⁶ en relación con la modificación y resolución de compromisos de gastos plurianuales donde se le da carácter de excepcional a las obligaciones nacidas de negocios o actos jurídicos, de los que derivan compromisos de gastos de carácter plurianual adquiridos de acuerdo con lo establecido en el art. 47 LGP y que, excepcionalmente, en alguno de los ejercicios posteriores a aquel en que se asumió el compromiso, la Ley de Presupuestos Generales del Estado (en adelante LPGE) no autorizase créditos suficientes para el cumplimiento de dichas obligaciones.

El procedimiento para el pago de esos compromisos adquiridos, siempre que exista disponibilidad de crédito, establece la reprogramación de las obligaciones asumidas por cada parte y el consiguiente reajuste de anualidades, ajustándolo a las nuevas circunstancias.

Cuando no resulte posible proceder a la reprogramación de obligaciones y su correspondiente reajuste, el órgano competente para ello acordará la resolución del negocio y fijará las compensaciones que, en su caso, procedan.

Y es, en todo este entramado de límites crediticos, recesión económica, reprogramación y reajuste de obligaciones comprometidas, además de la demagogia de una sociedad para quien la cultura de Defensa no ha calado todavía lo suficiente, donde un procedimiento de evaluación determinado llevado a cabo por entidades independientes al Poder Ejecutivo, que cuente con la suficiente objetividad de exponer resultados partiendo de una serie de indicadores y objetivos pero sin la sobreexposición que supone formar parte del sector evaluado cobra todo el sentido de su argumentación.

En los epígrafes posteriores se analiza con detenimiento la realidad presupuestaria que ha dado origen a la reformulación de técnicas de control, más allá de la auditoría y/o el control financiero, donde hubiera podido preverse la situación actual analizando no sólo un escenario de bonanza económica sino de recesión como el actual.

⁵⁵ Informe Núm. 1155 del Tribunal de Cuentas.

⁵⁶ Artículo 47 bis añadido por la disposición final décima cuarta. Cuatro de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (BOE del 28), con efectos desde 1 de enero de 2013.

La realidad social de las FAS, haciendo análisis de las últimas décadas del siglo XX y la realidad latente en el siglo XXI, es la de reinventarse para poder integrarse en el complejo estadio de la estructura de la Defensa militar europea y poder hacer frente a las diferentes y peculiares misiones que se venían planteando en el incierto panorama internacional.

En la actualidad, y aun cuando las amenazas tradicionales no han desaparecido, quedan superadas por nuevas visiones y riesgos externos, no típicamente militares, que obligan a las autoridades gubernamentales de los países mundiales, a plantear nuevas estrategias de defensa y a eliminar la división que existía entre seguridad interior y exterior.

El concepto de Defensa se combina con el de Seguridad. La Seguridad Nacional, depende del volumen de recursos que el Gobierno destina a esta partida del total de los recursos disponibles en el ámbito nacional.

Esta política económica debiera gestionarse a largo plazo mediante un amplio acuerdo político que tuviera una vigencia superior a la duración política de los partidos gobernantes en España y pudiera ser imperecedero en el tiempo.

Los cuatro años existentes en la actualidad, plazo legal de una legislatura, con el devenir político actual, marcan una tendencia desconcertante en nuestras políticas y programas públicos. La estabilidad necesaria en cualquier país se tambalea por los avatares políticos que limitan esos mandatos cuatrienales y marcan un curso político que nace con la idea de no saber si llegará a término la legislatura.

El hecho de que la Defensa sea un bien público puro hace que el mismo sea consumido por la totalidad de los ciudadanos, sin excepción alguna, siendo por tanto una realidad global y conjunta, irrenunciable para la ciudadanía en contraposición con la mayoría de los bienes públicos existentes en la sociedad, que se tildan de un carácter mixto debido a que o bien pueden ser prestados de manera gratuita o bien se pueden pagar e individualizar.

En este análisis de la eficacia y eficiencia del gasto en el área de Defensa, se debiera llevar a cabo un análisis de las variables que puedan intervenir, entendiendo como

variables absolutas: la población, el gasto en Defensa, el Producto Interior Bruto total y el número de personas que integran las FAS.

Como valores relativos, que afectan al desarrollo del análisis: el Producto Interior Bruto per cápita, el gasto en Defensa en relación con el PIB, el gasto en Defensa por miembro de las FAS y el gasto en Defensa per cápita.

Entre las técnicas en gestión pública, que tienen como origen el campo de la Defensa, destacamos el análisis coste-beneficio, la investigación operativa, las técnicas de programación y evaluación PERT, la sistemática del Presupuesto por Programas PPB, el análisis input-output y el análisis de sistemas.

Mediante la asignación de unos recursos escasos a la Defensa Nacional se logra, de manera simultánea un equilibrio de carácter político y un equilibrio de carácter técnico.

Para el primero de los equilibrios, se hace necesario el poder conjugar una buena gestión por parte de los poderes públicos al elaborar y aprobar unos presupuestos generales acordes a la realidad nacional y una óptima gestión por parte del MDEF para que, una vez asignados esos presupuestos a cada Ministerio, Defensa sea capaz de identificar, priorizar y distribuir en base a necesidades reales, crédito adecuado.

El segundo de los equilibrios vincula con carácter exclusivo al MDEF, pues debe de ser capaz de gestionar una vez asignado el presupuesto de manera eficaz y eficiente. Para ello, entran en actuación las variables que a continuación enumeramos:

- Centralización o descentralización. En la última década se ha tratado de llevar a cabo una política de centralización a nivel ministerial que consiga reducir gestiones administrativas y procedimientos de contratación en imputación presupuestaria.

A nivel económico, el hecho de desarrollar una contratación centralizada de importantes Programas en el ámbito de la Defensa, hace que aquellos contratos celebrados en los tres ejércitos y en el Órgano Central se puedan celebrar con un único contrato extensible al resto de beneficiarios.

Esta economía de escala hace que no sea necesaria una distribución de recursos económicos entre distintos Servicios Presupuestarios.

- Calidad de la gestión que se lleva a cabo en el ámbito de las FAS y que afectaría de manera directa al Capítulo 2 y al Capítulo 6 (Gastos corrientes en bienes y servicios y de Inversiones reales) versus cantidad necesaria para hacer óptima esa calidad en la gestión.

- Programas de modernización. El hecho de incluir dentro de la cultura de la Defensa, el aspecto de la seguridad hace que las FAS tengan que plantearse estar presentes en todos aquellos escenarios donde la realidad llama a estar presente. Para ello es necesario que los recursos disponibles a nivel presupuestario sean asignados a través del análisis coste-eficacia de aquellos programas prioritarios.

La Administración en España, elabora sus presupuestos anuales en formato presupuesto clásico, según el cual, la distribución de los créditos se realiza mediante la asignación a distintas autoridades y organismos públicos. Este tipo de presupuestación, existente en la mayor parte de los países capitalistas mundiales hasta la década de los años sesenta, mediante una clasificación orgánica y económica, planteaba la posibilidad de conocer quién era el responsable del gasto y se reflejaba la materialización del mismo.

La idea de poder centralizar la gestión financiera y presupuestaria, utilizando el planeamiento financiero a medio y largo plazo, y la programación de actividades como medida de óptima dirección empresarial, surgió en EEUU, 1964, mediante la idea y posterior asentamiento del Presupuesto por Programas o PPBS (Planning, Programming, Budgeting System), ya desarrollado al inicio de este trabajo, en el ámbito de la defensa y que fue aplicado a Presupuesto real de la Administración Pública en 1966 por el Presidente Johnson (1963-1969).

Este tipo de técnica planteaba y analizaba alternativas, combinaba medios para obtener nuevos objetivos previamente identificados en programas de manera que analizando y gestionando los resultados emergentes del estudio de los ratios coste-beneficio se podían obtener alternativas más óptimas y convenientes. Empezaba a

emerger la idea de la evaluación a través del análisis de los resultados, germen de nuestro estudio actual.

En 1977 en España se crea el MDEF una vez superados los Ministerios Militares de Ejército, Marina y Aire y coincidiendo con esa creación, el inicio del Presupuesto por Programas en la Administración Pública española, cuyos similares americanos (grupo de Programas, Programas, Subprogramas y Elementos de Programa), sustituyeron en 1982 al inicialmente establecido con orientación francesa: sistemas, subsistemas, tipos y elementos.

En 1984 se introduce la clasificación funcional en el Presupuesto de Estado y las actividades que desarrollan los distintos órganos de la Administración se clasifican en niveles: Grupo de funciones, funciones, Subfunciones y Programas (los cuatro niveles se identificaron por tres cifras y una letra).

Será en el año 1991 cuando se reestructuren los Programas de Defensa y se establezca la siguiente codificación:

- 211 A. Administración y Servicios Generales.
- 212 A. Gastos operativos.
- 212 B. Personal en Reserva.
- 213 A. Modernización.
- 214 A. Apoyo Logístico.
- 215 A. Formación del Personal.
- 412 B. Asistencia Hospitalaria.
- 542 C. Investigación y estudios.

En los años sucesivos y hasta el desarrollo de este trabajo, se han llevado a cabo diferentes modificaciones en los Programas iniciales quedando la siguiente distribución, consecuencia de las áreas de gasto establecidas en la LGP 47/2003 que sustitúan a los establecidos en la Ley de Presupuestos Generales de 1991⁵⁷:

⁵⁷ Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 1990). Referencia BOE-A-1990-31180.

➤ 121M. Administración y Servicios generales de Defensa⁵⁸. El objetivo principal atender las necesidades de carácter general del Ministerio; con sus dotaciones atienden gastos de personal y funcionamiento en general, administración de los sistemas y tecnologías de la información y telecomunicaciones, acción social, tanto del personal civil como militar, así como el Plan de Diplomacia de Defensa. En 2018 se le asignaron 1.187 millones de euros y en 2019, 1.334 millones de euros, lo que supone un crecimiento de 147 millones de euros, esto es, un 12,4 % de incremento. Destaca el incremento de las dotaciones para el personal, que absorben 82 millones de euros del crecimiento global por la subida de las retribuciones de los empleados públicos y resto del gasto de personal, así como en su programa de funcionamiento, que experimenta un fuerte crecimiento, de 72 millones de euros, en relación al pasado ejercicio.

➤ 121N. Formación del personal de las FAS. Abarca toda la actividad docente en el ámbito de las FAS, tanto la formación del personal de nuevo ingreso como la de perfeccionamiento y especialización. Incluye las retribuciones de todo el personal destinado en los centros docentes y los créditos necesarios para atender las necesidades de éstos, así como las indemnizaciones por razón de servicio y becas y ayudas a alumnos para la realización de cursos y los gastos relacionados. En 2018 se asignaron 413,1 millones de euros, incrementándose hasta los 417,3 millones de euros para el 2019, que supone un incremento de 4,2 millones.

➤ 121O. Personal en Reserva. Atiende las retribuciones del personal en reserva y segunda reserva, así como la reserva transitoria. Para el 2019 la asignación es de 505,4 millones de euros. En conjunto, sus créditos experimentan una reducción de sus dotaciones respecto al 2018 en 20,9 millones de euros, es decir, un 4 %.

⁵⁸ Descripción de los programas obtenida de los establecido en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (BOE núm. 161, de 4 de julio de 2018). Referencia BOE-A-2018-9268. Presupuesto de 2018 prorrogado para 2019 por Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2018.

➤ 122A. Modernización de las FAS. La finalidad de estos créditos es dotar a las FAS del material operativo y logístico, así como de la infraestructura necesaria para alcanzar tanto el objetivo de capacidades militares como los otros objetivos del departamento. Los créditos del programa de modernización para 2019 se destinan principalmente a hacer frente a tres grupos de inversiones: inversiones en curso, que son aquellos ya iniciadas en las que se invirtieron cantidades y se adquirieron importantes compromisos para años posteriores, tanto en contratos nacionales como extranjeros. Se incluye en este grupo, entre otros, adquisición de misiles y sistemas de misiles, modernización de aeronaves y material de artillería; inversiones permanentes, que son las destinadas a reponer los necesarios consumos periódicos de municiones y explosivos, renovación del parque de vehículos, material de intendencia, de sanidad, comunicaciones e infraestructura; nuevas inversiones imprescindibles para atender a las necesidades prioritarias reflejadas en el objetivo de capacidades militares. Las dotaciones de este programa son el resultado de un proceso selectivo de las inversiones a realizar, que, conjuntando necesidades y previsiones económicas, garantizan la satisfacción de las demandas más prioritarias presentadas por los ejércitos, Armada y Estado Mayor de la Defensa, necesarios para el cumplimiento de sus misiones. Este programa cuenta con una dotación en 2019 de 153 millones de euros, que en comparación a los 78 asignados en 2018 supone un incremento de 75 millones de euros, un 95,61 en términos porcentuales, habiéndose priorizado los recursos a necesidades de infraestructuras y a la inversión en sistemas y tecnologías de la información y comunicaciones.

➤ 122B. Programas Especiales de Modernización. Tiene por objeto dotar a las FAS de material operativo o sistemas de armas que por su avanzada tecnología, su fabricación plurinacional, la duración del proceso de obtención y sus capacidades contractuales, conviene separar su gestión del resto de proyectos de modernización para mejor aprovechamiento de los recursos financieros y el posible tratamiento normativo específico. Tiene en 2019 una dotación de 2.164 millones de euros. Los programas especiales de modernización han sido un referente que además de contribuir decisivamente a la modernización de las

FAS, han permitido generar capacidades industriales y tecnológicas de las que se carecía.

➤ 122M. Gastos Operativos de las FAS. Este programa incluye los créditos necesarios para la preparación y funcionamiento de todas las unidades encuadradas en la fuerza, contempla las retribuciones del personal destinado en la fuerza y todos los gastos que implican su despliegue: adiestramiento, intervención en maniobras y operaciones, así como los gastos corrientes de su acuartelamiento, la alimentación y el equipo reglamentario, e incluye los gastos corrientes de personal e inversiones originadas por la participación de las FAS en misiones de prevención de conflictos y gestión de crisis y en operaciones de mantenimiento de la paz fuera de nuestras fronteras. Tiene asignado unos créditos para 2019 de 2.703 millones de euros, superando el año anterior en 73 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 2,78 %.

➤ 122N. Apoyo Logístico. Incluye los créditos necesarios para la preparación y funcionamiento de todas las unidades encuadradas en el apoyo a la fuerza, contempla, por tanto, las retribuciones de todo el personal destinado a estas unidades y todos los gastos que implican su despliegue: adiestramiento, intervención en maniobras y operaciones, así como los gastos corrientes de sus acuartelamientos, la alimentación y equipo reglamentario. El importe consignado en este programa en 2019 se cifra en 1.048 millones de euros, que resulta una minoración de 142 millones de euros respecto a 2018.

➤ 312A. Asistencia Hospitalaria en las FAS. Este programa incluye los créditos necesarios para dotar a la red hospitalaria militar de los medios y elementos necesarios para conservar el estado de salud del personal militar integrado en los ejércitos y en la doble vertiente: preventiva y curativa, e incluye tanto los gastos corrientes en bienes y servicios que se prestan directamente en los hospitales de la red sanitaria militar como los de adquisición del material inventariable preciso dentro de este ámbito. La dotación para el año 2019 asciende a 142 millones de euros, que supone una cifra de 150 millones de euros del año 2018 y una reducción de 8 millones de euros, motivado por la reducción de efectivos del personal que financia el programa.

➤ 464A. Investigación y Estudios de las FAS. Su objetivo es impulsar el desarrollo tecnológico en el ámbito de las FAS para conseguir una mayor eficacia y operatividad de los ejércitos que repercuta en un mayor desarrollo tecnológico en el ámbito nacional. La importancia de la innovación tecnológica en el ámbito de la defensa ha adquirido en los últimos años gran relevancia y está en línea con la estrategia estatal de innovación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Estos presupuestos fomentan y apoyan la innovación de la industria de defensa con el fin de poner a disposición de nuestras FAS los sistemas más modernos y adecuados. Tiene asignados para 2019 créditos por valor de 26,48 millones de euros, que supone un leve incremento de 4 millones de euros y que son gestionados prácticamente en su totalidad por la Secretaría de Estado y por uno de sus organismos autónomos, el INTA. Los créditos totales que el MDEF, incluidos los organismos autónomos, destina a políticas de investigación, desarrollo e innovación, ascienden a 216,91 millones de euros.

➤ 931P. Control Interno y Contabilidad Pública. Tiene por objeto el mantenimiento de la función interventora y de control del gasto en la Administración pública, atiende las actividades realizadas por la Intervención General de la Defensa, en cumplimiento de sus funciones interventoras y de control financiero. Para 2019 se han dotado 200.000 euros, que no supone prácticamente variación sobre la cantidad consignada en el pasado ejercicio.

➤ 000X. Transferencia entre Subvenciones.

Gráfico N° 1: Políticas, Programas y capítulos

SUBSECTOR ESTADO POR POLÍTICAS PROGRAMAS Y CAPÍTULOS

(Miles de €)

POLÍTICA	Grupo de Programas	PROGRAMA	CAP.1	CAP.2	CAP.4	CAP.6	CAP.7	CAP.8	TOTAL
12. DEFENSA	121. Admón General	121M Admón y Sv.s. Generales	734.541,73	359.289,76	74.465,92	16.309,84	0,00	2.833,58	1.187.440,83
		121N Formación del personal	342.711,83	50.178,43	19.786,53	0,00	408,35	0,00	413.085,14
		121O Personal en reserva	526.213,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	526.213,65
		TOTAL	1.603.467,21	409.468,19	94.252,45	16.309,84	408,35	2.833,58	2.126.739,62
	122. Fuerzas Armadas	122A Modernización	0,00	0,00	0,00	78.323,17	0,00	0,00	78.323,17
		122B Prog. especiales de moderniz.	0,00	0,00	0,00	2.164.477,00	0,00	0,00	2.164.477,00
		122M Gastos operativos	2.073.289,83	278.320,57	0,00	277.802,68	0,00	0,00	2.629.413,08
		122N Apoyo Logístico	795.236,53	108.559,30	0,00	286.122,91	0,00	0,00	1.189.918,74
		TOTAL	2.868.526,36	386.879,87	0,00	2.806.725,76	0,00	0,00	6.062.131,99
	TOTAL POLÍTICA			4.471.993,57	796.348,06	94.252,45	2.823.035,60	408,35	2.833,58
31. SANIDAD	312. Hospitales, serv. Asistenc. y C. Salud	312A Asistencia hospitalaria	125.857,20	23.141,68	0,00	1.159,46	0,00	0,00	150.158,34
		TOTAL POLÍTICA	125.857,20	23.141,68	0,00	1.159,46	0,00	0,00	150.158,34
46. I+D+i	464. I+D Defensa	464A Investigación y estudios FAS	4.782,28	0,00	0,00	17.693,34	0,00	0,00	22.475,62
		TOTAL POLÍTICA	4.782,28	0,00	0,00	17.693,34	0,00	0,00	22.475,62
93. ADMÓN. FINANC. Y TRIBUTARIA	931. Política Económica y Fiscal	931P Control Interno y Contab. Pública	0,00	174,02	0,00	4,24	0,00	0,00	178,26
		TOTAL POLÍTICA	0,00	174,02	0,00	4,24	0,00	0,00	178,26
00. TRANSF. INTERNAS	000. Transfer. Internas	000X Transferencias entre Subsectores	0,00	0,00	68.716,61	0,00	25.563,28	0,00	94.279,89
		TOTAL POLÍTICA	0,00	0,00	68.716,61	0,00	25.563,28	0,00	94.279,89
TOTAL PRESUPUESTO			4.602.633,05	819.663,76	162.969,06	2.841.892,64	25.971,63	2.833,58	8.455.963,72

Fuente: Elaboración Presupuesto de Defensa 2018 prorrogado para el 2019.⁵⁹

El Presupuesto de Defensa viene estructurado según la siguiente distinción:

- Funcional. Estructura de Programas y Subprogramas.
- Orgánica. Servicios Presupuestarios y Centros de Coste.
- Económica. Capítulos y Artículos.

La clasificación funcional agrupa los créditos según la naturaleza de las actividades a realizar: ¿Para qué se gasta?

La clasificación orgánica establece ¿Quién gasta? El organismo del sector público que efectúa el gasto. Servicios Presupuestarios de la sección 14. Defensa:

01. Ministerio y Subsecretaría.

02. Cuartel General del EMAD.

⁵⁹<http://www.defensa.gob.es/Galerias/presupuestos/presupuesto-MINISDEF-2018.pdf>. Pág. 42

03. Secretaría de Estado de la Defensa (SEDEF).

12. Ejército de Tierra.

17. Armada.

22. Ejército del Aire.

107. Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa

11.1.- Análisis de la evolución del gasto en Defensa.⁶⁰

El descenso producido a partir de 1990 en la asignación del Presupuesto de Defensa, por debajo del 1% del PIB marcó la tendencia que iba a producirse a partir de los años sucesivos: el incremento del presupuesto inicial con créditos extraordinarios que supondría un 30% más sobre los créditos presupuestados en origen y que traería consigo la auditoría del TCU en esta materia.⁶¹

De esta auditoría se extrajo una conclusión que será determinante en el análisis de estos Programas financiados con créditos extraordinarios: la urgencia para la tramitación de un crédito extraordinario difiere de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que se precisa para dictar un Decreto-Ley y que es el procedimiento legal establecido.

A este respecto, considera el Consejo de Estado que para que esta vía sea legítima, no basta con que sea necesario dar cobertura a determinada necesidad financiera, y que para ello resulte excesivamente largo el periodo de tramitación parlamentaria del correspondiente proyecto de Ley, sino que además es necesario que concurra un supuesto de especial gravedad, inusual o de procedimiento infrecuente y acaecido de

⁶⁰ Ver Anexo 11. Evolución del gasto en Defensa desde 1978.

⁶¹ Informe N° 1155. Informe de Fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de armamento y Material para las Fuerzas Armadas. Ejercicios 2012, 2013 y 2014 (...). Tribunal de Cuentas. La necesidad de atender los compromisos contractuales del Ministerio de Defensa relativos a los programas especiales de armamento y la nula dotación inicial de los créditos presupuestarios destinados al pago de dichos compromisos contractuales, originó en los ejercicios 2012, 2013 y 2014 la concesión de créditos extraordinarios por un importe superior a los 3.400 millones de euros, financiados con cargo a Deuda Pública. Esta situación se ha repetido en 2015 (RDL 7/2015, de 14 de mayo, por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 856.440.673,35 euros en el Presupuesto del Ministerio de Defensa, para atender al pago de las obligaciones correspondientes a Programas Especiales de Armamento y a la realización de otras actuaciones del Departamento) por lo que parece que esta vía de financiación se ha convertido en algo estructural para el Ministerio de Defensa.

modo inesperado o difícilmente previsible ⁶², considerando que debe evitarse acudir a la vía del Real Decreto Ley para acordar la concesión de créditos extraordinarios siendo excepcional los supuestos en los que recurrir a ella.

La necesidad de atender los compromisos del MDEF relativos a los programas especiales de armamento y la nula dotación de créditos presupuestarios destinados al pago de dichos compromisos supuso que durante los años 2012, 2013 y 2014, se concedieran créditos extraordinarios por importe superior a 3.400 millones de euros que se financiaron con cargo a Deuda Pública; situación ésta que, al repetirse en el tiempo, parecía ser vía de financiación estructural en el MDEF.

Estas modificaciones presupuestarias, a pesar de que se refieran a operaciones no financieras del presupuesto se financiaban mediante la emisión de deuda pública y no con cargo al fondo de contingencia. La justificación, tal y como se recoge en las conclusiones y recomendaciones del Informe del TCU⁶³, es que la vía de financiación de estas modificaciones presupuestarias no es clara pues en ocasiones se justifica mediante la ausencia de impacto en la capacidad de financiación del estado, en otras se debe a la insuficiencia del Fondo de Contingencia y en otras a la discrecionalidad y previsibilidad de las obligaciones a satisfacer como causa de la excepción a la financiación a través del citado Fondo.

La realidad de los PEA,s no es, ni era imprevisible ya que este tipo de programas se constituyen con la antelación suficiente para estar realmente planificados y desarrollados a lo largo del tiempo, implicando asumir compromisos por adelantado para los que han debido asumirse previamente los posibles riesgos.

La situación descrita, analizada por el MDEF para elaborar su proyecto de presupuesto anual, es tenida en cuenta por el referido Ministerio quien solicita las cuantías necesarias para satisfacer compromisos ya adquiridos si bien, desde 2012 no se dotan en Presupuesto inicial; esta financiación, a través de créditos extraordinarios y suplementarios de la rúbrica 14.030122B.65 de los PGE desde el año 2012 se ha

⁶² Dictamen nº 2096/2003 sobre el Anteproyecto de Ley General Presupuestaria y Dictamen 2369/2004

⁶³ Nota 39. Ver p. 162 del Informe Nº 1155 TCU. Conclusiones y Recomendaciones.

convertido en la presupuestación existente ajena a la realidad ajustada de compromisos adquiridos.

Y es, llegado a este punto de la exposición, donde analizaremos el Presupuesto de Defensa desde 2012, que fue la fecha que marcó el inicio de una presupuestación ajena a la realidad que ya existía de compromisos presupuestarios futuros y que, si hubiera sido analizada mediante un procedimiento de evaluación a largo plazo, y no de auditoría pública y control financiero como se hizo, el Ministerio hubiera sido conocedor del desgaste presupuestario que esta actuación le reportaría.

Análisis en el que determinamos las dotaciones iniciales que se hicieron en el Presupuesto desde el año 2012 mediante la Ley que aprobaba los PGE para el año en curso (dotación inicial), y las diferentes dotaciones de crédito extraordinario y suplementario de crédito aprobadas mediante Real Decreto-Ley⁶⁴ que tuvieron que hacerse cada año descrito para poder sostener la carga crediticia que pensaba en el MDEF y que no venía contemplada desde el presupuesto inicial aprobado en Cortes.

La dotación inicial, correspondían a los gastos destinados a mantener las oficinas de programas en los consorcios y agencias multinacionales, según la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el 2012⁶⁵ fue:

Tabla Nº 6: Dotación inicial Presupuesto 2012

CONCEPTO	DENOMINACIÓN	IMPORTE
657	Avión EF-2000	3.534.610
655	Helicóptero TIGER	549.520
655	Obús 155/52	0
655	Misil SPYKE	0
656	Buque BAM	0

⁶⁴ Las incorporaciones de crédito mediante este procedimiento contravenían el procedimiento de ampliación de crédito del marco presupuestario marcado en la Ley y fue el germen de los diferentes informes del TCU que terminaron por llevar al MDEF a una aplicación real del Presupuesto desde el inicio de su año presupuestario.

⁶⁵ Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el 2012 (BOE núm. 156, de 30 de junio de 2012). Referencia BOE-A-2012-8745.

655	Carro C. Leopard	0
657	Misil IRIS-T	0
658	Helicóptero UME	0
658	Sistemas CIS UME	0
TOTAL		4.084.130

Fuente: Elaboración propia

El Real Decreto Ley 26/2012, de 7 de septiembre⁶⁶, fue aprobado con la finalidad de atender el pago a compromisos de gastos previamente adquiridos por Defensa de entregas ya realizadas, ya que durante el 2010 y 2011 se produjeron reducciones y no disponibilidades presupuestarias aun cuando esas entregas habían sido contabilizadas en la Contabilidad Nacional.

El importe del crédito ascendió a 1.782.770.890 euros y afectó a nueve programas:

Tabla N°7: Crédito extraordinario y suplementario 2012⁶⁷

<i>SUBCONCEPTO</i>	<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>IMPORTE</i>
<i>659.01</i>	Avión EF-2000	1.171.607.690
<i>659.02</i>	Helicóptero TIGER	76.267.140
<i>659.03</i>	Obús 155/52	16.065.970
<i>659.04</i>	Misil SPYKE	27.824.410
<i>659.05</i>	Buque BAM	187.800.000
<i>659.06</i>	Carro C. Leopard	242.337.280
<i>659.07</i>	Misil IRIS-T	38.968.560
<i>659.08</i>	Helicóptero UME	21.181.310
<i>659.09</i>	Sistemas CIS UME	718.530

⁶⁶ Real Decreto-Ley 26/2012, de 7 de septiembre, por el que se concede un crédito extraordinario en el Presupuesto del Ministerio de Defensa, para atender al pago de obligaciones correspondientes a Programas Especiales de armamento por entregas ya realizadas. (BOE núm. 217, de 8 de septiembre de 2012). Referencia BOE-A2012-11410.

⁶⁷ Pág. 29. Informe de Fiscalización de la Financiación Extraordinaria de los Programas Especiales de Armamento y Material para las FAS, ejercicios 2012, 2013 y 2014. Análisis especial de los Programas de Gestión Internacional: EF 2000, A400M y TIGER y de los Programas de Gestión Nacional: BAM, LEOPAR Y NH90. Núm. 1.155 Tribunal de Cuentas.

TOTAL		1.782.770.890
--------------	--	---------------

Fuente: Elaboración propia

La dotación inicial en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013, Ley 17/2012, de 27 de diciembre⁶⁸, fue la siguiente para los referidos programas:

Tabla N° 8: Dotación inicial Presupuesto 2013

CONCEPTO	DENOMINACIÓN	IMPORTE
656	Fragata F-100	0,00
657	Avión EF-2000	4.940.000,00
655	Carro C. Leopardo	0,00
657	Avión A-400M	1.165.670,00
656	Buque LLX	0,00
655	Helicóptero TIGER	736.830,00
656	Buque BAC	0,00
655	Obús 155/52	0,00
657	Misil TAURUS	0,00
656	Fragata F-105	0,00
656	Buque BAM-1	0,00
655	Misil C/C SPYKE	0,00
658	Helicóptero NH-90	0,00
658	Nodos CIS UME	0,00
655	Helicóptero EC-135	0,00
TOTAL		6.842.500,00

Fuente: Elaboración propia

⁶⁸ Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, de 27 de diciembre (BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2012). Referencia BOE-A-2012-15651.

El Real decreto Ley 10/2013, de 26 de julio⁶⁹, tuvo por objeto conceder un crédito extraordinario con el que cubrir la financiación de los programas en 2013 así como devolver al Tesoro Público los importes que las empresas habían acordado con el Ministerio de Industria, Energía y Turismo derivados de la financiación anticipada de programas:

Tabla N°9: Crédito extraordinario y suplementario 2013.

<i>SUBCONCEPTO</i>	<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>IMPORTE</i>
<i>659.01</i>	Fragata F-100	2.769.950,49
<i>659.02</i>	Avión EF-2000	371.550.000,00
<i>659.03</i>	Carro C. Leopardo	2.429.001,43
<i>659.04</i>	Avión A-400M	46.602.795,60
<i>659.05</i>	Buque LLX	93.290.187,31
<i>659.06</i>	Helicóptero TIGER	88.263.170,00
<i>659.07</i>	Buque BAC	28.275.030,96
<i>659.08</i>	Obús 155/52	32.473.293,11
<i>659.09</i>	Misil TAURUS	15.085.714,00
<i>659.10</i>	Fragata F-105	69.859.117,42
<i>659.11</i>	Buque BAM-1	1.000.025,00
<i>659.12</i>	Misil C/C SPYKE	34.580.062,43
<i>659.13</i>	Helicóptero NH-90	75.191.048,20
<i>659.14</i>	Nodos CIS UME	5.965.200,00
<i>659.15</i>	Helicóptero EC-135	10.000.000,00
<i>TOTAL</i>		877.334.595,95

Fuente: Elaboración propia

⁶⁹ Real Decreto-Ley 10/2013, de 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios en los presupuestos de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Defensa y suplementos de crédito para atender obligaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (BOE núm. 179, de 27 de julio de 2013). Referencia BOE-A-2013-8188.

En esta modificación presupuestaria se dio cobertura financiera a obligaciones propias del 2013 y no de ejercicios anteriores como ocurrió en el 2012.

La dotación inicial en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2014⁷⁰ fue la siguiente:

Tabla N° 10: Dotación inicial 2014

<i>CONCETO</i>	<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>IMPORTE</i>
657	Avión EF-2000	4.940.000
657	Avión A-400M	1.165.670
655	Vehículo PIZARRO	0
655	Helicóptero TIGER	736.830
655	Misil C/C SPYKE	0
658	Helicóptero NH-90	0
655	Helicóptero EC-135	0
TOTAL		6.842.500

Fuente: Elaboración propia

En el Real decreto Ley 10/2014, de 1 de agosto⁷¹, se aprobaron créditos extraordinarios y suplementarios para atender al pago de obligaciones correspondientes a Programas Especiales de Armamento por entregas ya realizadas por un importe total de 883.655.368,60 euros según el siguiente detalle:

⁷⁰ Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 2013). Referencia BOE-A-2013-13616.

⁷¹ Real decreto Ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el Presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (BOE núm. 187, de 2 de agosto de 2014). Referencia BOE-A-2014-8362.

Tabla N° 11: Dotación extraordinaria Presupuesto 2014

<i>SUBCONCEPTO</i>	<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>IMPORTE</i>
<i>658.01</i>	Avión EF-2000	430.529.111,26
<i>658.02</i>	Avión A-400M	143.092.597,78
<i>658.03</i>	Vehículo PIZARRO	55.000.000,00
<i>658.04</i>	Helicóptero TIGER	144.263.170,00
<i>658.05</i>	Misil C/C SPYKE	22.891.549,84
<i>658.06</i>	Helicóptero NH-90	85.800.174,72
<i>658.07</i>	Helicóptero EC-135	2.078.735,00
<i>TOTAL</i>		883.655.368,60

Fuente: Elaboración propia

En esta modificación cabe plantearse la siguiente consideración: el Ministerio de Defensa es partícipe de las necesidades existentes para el Capítulo VI del presupuesto de gastos y formula su petición inicial de acuerdo a esas previsiones sin embargo no son incluidas inicialmente en la Ley de Presupuestos del ejercicio sino incorporadas mediante créditos extraordinarios y suplementarios.

En el año 2015, el Real Decreto Ley 7/2015, de 14 de mayo⁷², por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 856.440.673,35 euros para atender al pago de obligaciones correspondientes a Programas Especiales de Armamento:

Tabla N° 12: Dotación inicial Presupuesto 2015

<i>SUBCONCEPTO</i>	<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>IMPORTE</i>
---------------------------	----------------------------	-----------------------

⁷² Real Decreto Ley 7/2015, de 14 de mayo, por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 856.440.673,35 euros en el Presupuesto del Ministerio de Defensa para atender al pago de obligaciones correspondientes a Programas Especiales de Armamento y a la realización de otras actuaciones del Departamento. (BOE núm. 116, de 15 de mayo de 2015). Referencia BOE-A-2015-5369.

659.01	Fragatas F-100	6.000.000,00
659.02	Carro C. Leopardo	1.452.000,00
659.03	Avión EF-2000	399.669.062,52
659.04	Avión A-400	154.420.774,54
659.05	Buque LLX	2.742.730,00
659.06	Helicóptero TIGRE	68.872.428,00
659.07	Vehículo C.PIZARRO	60.000.000,00
659.08	Misil IRIS-T	1.493.846,50
659.09	Buque BAC	1.000.000,00
659.10	Obús REMA 155/52	10.000.000,00
659.11	Misil TAURUS	10.245.629,76
659.12	Helicóptero NH-90	45.643.291,29
659.13	Misil SPIKE	20.000.000,00
659.14	Fragata F-105	6.577.712,23
659.15	Buque BAM	999.998,11
659.16	Helicóptero UME	2.158.000,00
659.17	Avión UME	10.000.000,00
659.18	Nodos CIS UME	5.965.200,00
659.19	Helicóptero EC-135	39.200.000,00
TOTAL		846.440.673,35
651	Plan municionamiento	6.000.000,00
656.	Inversiones Infraestructura brote Ébola	4.000.000,00

Fuente: Elaboración propia

Sería por ese Real Decreto Ley por el que desencadenara el conocimiento a la opinión pública de la mala praxis en la gestión presupuestaria que estaba llevando a cabo el MDEF en el ejercicio del crédito comprometido.

Contra ese RDL, la Sentencia 169/2016, de 6 de octubre de 2016. Recurso de Inconstitucionalidad 3925-2015. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso respecto del artículo 1.1 del Real Decreto Ley 7/2015, de 14 de mayo, por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 856.440.673,35 euros en el presupuesto del Ministerio de Defensa, para atender al pago de obligaciones correspondientes a Programas Especiales de Armamento y a la realización de otras actuaciones del Departamento⁷³. Límites a los decretos-Leyes: ausencia del presupuesto habilitante necesario para la concesión urgente de un crédito extraordinario en el Presupuesto de defensa (STC 126/2016). El recurso en cuestión entiende que no concurren los presupuestos que habilitarían para acudir a la legislación gubernamental de urgencia (art. 86.1 CE) haciendo tambalear los cimientos de la gestión presupuestaria del Ministerio.

En la resolución de 19 de abril de 2017, aprobada por la comisión Mixta para las Relaciones con el TCU, en relación con el Informe de fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de armamento y material de las Fuerzas Armadas, ejercicio 2012, 2013 y 2014. Análisis especial de los Programas de Gestión Internacional: EF 2000, A400M y TIGER y de los Programas de Gestión Nacional: BAM, LEOPARD y NH90 (BOE nº 149 de 23 de junio de 2017), se establecen las conclusiones descritas por la mencionada Comisión.

En este sentido, la Comisión insta al Gobierno a realizar un presupuesto realista de los programas especiales de armamento dentro de los Presupuestos Generales del Estado, evitando el recurso a créditos extraordinarios y suplementarios mediante Real Decreto Ley.

Derivado de la imposibilidad de atender los pagos de los Planes especiales de Armamento en 2016 como consecuencia de la Sentencia del TCU cuyo importe ascendía a 716,8 millones de euros, el Secretario de Estado de Defensa (en adelante SDEF) consideró que la forma más idónea para financiar estas anualidades de los Programas Especiales de Armamento es que los créditos debieran consignarse en las

⁷³ BOE núm. 276, de 15 de noviembre de 2016, páginas 79931 a 79938. T.C. Sección del Tribunal Constitucional. Referencia BOE-A-2016-10667.

correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del estado evitando recurrir a la figura del Decreto Ley utilizada hasta el año 2015.

El Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2016 acordó elevar hasta 1.824 millones de euros el límite para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros y satisfacer las cuantías no satisfechas (716,8 millones) correspondientes a 2016 y 1.107,7 millones para 2017.

En el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones Cortes Generales. Año 2017, Nº 178, se explicó que tras la primera solución acordada el 9 de diciembre elevando hasta los 1.824 millones de euros el límite para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros, se trasladó a 2017 los importes no satisfechos correspondientes al ejercicio 2016 (19 PEA,s de los 22), reprogramando anualidades mediante la inclusión en Presupuesto de 1.824 millones de euros y asumiendo como compromiso que los créditos aparecían en las dotaciones que de manera anual se fijan para el Ministerio de Defensa en las correspondientes leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En 2017 el importe necesario en Presupuesto para hacer frente a los pagos de los PEAs sería de 1.824.476.938,24 euros en los que estarían comprendidos 716.763.259,39 euros arrastrados del 2016 por pagos no atendidos y 1.107.713.678,85 euros previstos para 2017.

En la Ley 3/2017 de 27 de junio de Presupuestos Generales del Estado para 2017, se produce un aumento del 442,13 % (1.786.217,45 millones de euros)⁷⁴, siendo el importe de la partida para inversiones reales de 2.190.217,20 euros (en el 2016 para esa misma partida ascendió a 403.999,75 euros) y que suponen la integración en presupuesto, por primera vez y como crédito inicial, de 1.817,63 millones de euros de los PEAs –lo que en los últimos cuatro años se venía financiando con créditos extraordinarios-. Se volvía a la situación anterior de los presupuestos de los ejercicios 2010/2011 y a la ortodoxia presupuestaria en este ámbito.

⁷⁴ Página 24, Ley 3/2017, de 27 de junio, Presupuestos Generales del Estado para 2017. BOE núm. 153, de 28 de junio de 2017. Referencia BOE-A-2017-7387.

Este capítulo supone un 28,84% de los créditos iniciales del Ministerio de Defensa.⁷⁵

Anexo 12

Tabla N° 13: Presupuestos General del Estado 2017. Capítulo 6

Artículo / Concepto	PRESUPUESTO INICIAL 2016 (1)	EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2017 (2)	DIFERENCIAS	
			(2)-(1)	%
Art. 62 Inversión nueva asociada al funcionamiento de los servicios	294,92	282,35	-12,57	-4,26
620 Inversión nueva asociada al funcionamiento de los servicios	294,92	282,35	-12,57	-4,26
Art. 63 Inversión de reposición asociada al funcionamiento de los servicios	318,59	305,01	-13,58	-4,26
630 Inversión de reposición asociada al funcionamiento de los servicios	318,59	305,01	-13,58	-4,26
Art. 65 Inversiones militares en infraestructura y otros bienes	135.148,15	1.920.113,36	1.784.965,21	1.320,75
650 Inversiones militares en infraestructura y otros bienes	128.305,65	95.636,36	-32.669,29	-25,46
655 Programas Especiales de Modernización del Ejército de Tierra	736,83	353.078,63	352.341,80	47.818,60
656 Programas Especiales de Modernización de la Armada	0,00	108.189,10	108.189,10	
657 Programas Especiales de Modernización del Ejército del Aire	6.105,67	1.036.249,82	1.030.144,15	16.871,93
658 Programas Especiales de Modernización de interés conjunto	0,00	326.959,45	326.959,45	
Art. 66 Inversiones militares asociadas al funcionamiento de los servicios	252.206,84	254.507,91	2.301,07	0,91
660 Inversiones militares asociadas al funcionamiento operativo de los servicios	251.206,84	253.507,91	2.301,07	0,92
668 Gastos originados por participación de las FAS en operaciones de mantenimiento de la paz	1.000,00	1.000,00	0,00	
Art. 67 Gastos militares de inversiones de carácter inmaterial	16.031,25	15.008,57	-1.022,68	-6,38
670 Gastos militares en inversiones de carácter inmaterial	16.031,25	15.008,57	-1.022,68	-6,38
TOTAL CAPÍTULO 6	403.999,75	2.190.217,20	1.786.217,45	442,13

Fuente: Presupuesto de Defensa 2017.

Estas cantidades desglosadas en el capitulado de inversiones se refieren a lo desarrollado en la siguiente tabla donde de modo gráfico se observa la incorporación en la dotación inicial del presupuesto de las cantidades destinadas a los Programas Especiales. Los Programas Especiales tienen ese incremento en comparación con su anualidad anterior como consecuencia del, ya referido, Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2016 que posibilita el traslado del importe de las anualidades no satisfechas en 2016 a las anualidades del 2017.

⁷⁵ Página 32 del Presupuesto General del Estado para 2017, Ministerio de Defensa.
<http://www.defensa.gob.es/Galerias/Presupuestos/presupuesto-defensa-2017.pdf>

Tabla N° 14: Ejercicio presupuestario 2017

PROGRAMAS GASTO	DE	PRESUPUESTO INICIAL 2016	Ejercicio presupuestario 2017
Modernización.		129.784,40	1.918.007,49
- Programas especiales		- 6.842,50	- 1.824.477,00
- Infraestructura		- 14.573,00	- 4.559,34
- Resto de Modernización		- 108.368,90	- 88.971,15
Apoyo logístico		236.022,05	238.881,52
I+D		21.375,00	17.095,30
Resto		16.818,30	16.232,89
		403.999,75	2.190.217,20

Fuente: Elaboración propia

Dentro de las vías de financiación existentes en el Ministerio de Defensa en la anualidad 2017, además de las ampliaciones de crédito de la aplicación presupuestaria que financia la participación de las FAS en OMP,s, y los créditos procedentes del Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (en adelante INVIED) (estimados en 24,98 millones de euros), con los que cubrir la Modernización e Infraestructura de Defensa, la tercera vía se constituye en las ayudas financieras que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo facilita a las industrias españolas participantes en los programas de modernización mediante anticipos que las empresas irán devolviendo a medida que vayan recibiendo de Defensa el importe de sus entregas (en 2017 se cifró en 302,35 millones de euros) y que permitirán continuar con los Programas Especiales de Modernización.

Para el ejercicio 2018, el escenario presupuestario lo marca la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018⁷⁶, produciéndose un aumento del 29,75% respecto al año anterior ascendiendo el montante a 2.841.892,64 euros. Los principales hitos de esta anualidad son:

- En este ejercicio se produce la disminución en el Programa 122A. Modernización de las FAS en 15,20 millones de euros debido a la aplicación de la Lista Integrada Priorizada resultante del Proceso de Programación.

- Se ha incrementado el Programa 122B en 340 millones de euros para el reintegro al Tesoro de los pagos efectuados por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad a las empresas, además de los ya previstos.

Estos programas engloban el conjunto de Programas Principales denominados así no sólo por su elevado coste sino por su avanzada tecnología, fabricación en algunos casos plurinacional, duración del proceso de obtención y financiación inicial del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. De ahí que merezcan un seguimiento especial.

- Aumento del Programa 122N. Apoyo Logístico en 47,24 millones de euros debido a la aplicación de la Lista Integrada Priorizada resultante del Proceso de Programación.

- Incremento de 0,60 millones de euros en el Programa 464A. Investigación y Estudios en las FAS.

- Incremento de 276,75 millones de euros en el Programa 122M para atender a gastos derivados en la participación de las FAS en Operaciones de Paz.

- Y aumento de 2,29 millones de euros en otras Inversiones.

Tabla N° 15: Ejercicio presupuestario 2018

<i>PROGRAMAS</i>	<i>PRESUPUESTO</i>	<i>EJERCICIO</i>
-------------------------	---------------------------	-------------------------

⁷⁶ Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018 (BOE núm. 161, de 4 de julio de 2018). Referencia BOE-A-2018-9268.

	<i>INICIAL 2017</i>	<i>PRESUPUESTARIO 2018</i>
<i>122A. Modernización FAS</i>	93.530,49	78.323,17
<i>122B. Programas Especiales de Modernización.</i>	1.824.477,00	2.164.477,00
<i>122N. Apoyo Logístico</i>	238.881,52	286.122,91
<i>464A. I+D</i>	17.095,30	17.693,34
<i>122M. Gastos Operativos de las FAS</i>	1.053,75	277.802,68
<i>Otras Inversiones (Programas 121M, 312A, 931P)</i>	15.179,14	17.473,54
<i>TOTAL CAPÍTULO 6</i>	2.190.217,20	2.841.892,64

Fuente: Elaboración propia

En el 2018, los créditos establecidos en el Programa 122B se destinaron a la devolución de los pagos efectuados por el Ministerio de Economía y Empresa⁷⁷ y su financiación se hizo igual que en años anteriores mediante tres vías:

⁷⁷ - Buque de Acción Marítima (BAM). Fase 1: 289.732.581,68 euros.

- Helicóptero Medio Cougar (UME): 35.612.000,00 euros.
- Avión Apagafuegos Canadiar: 546.403,00 euros.
- Buque de Acción marítima (BAM). Fase 2: 14.109.015,32 euros.

Con estos pagos, se finalizan los siguientes programas:

- Buque de Aprovisionamiento y Apoyo al Combate (BAC).
- Buque de Proyección Estratégica (LLX).
- Buque de Acción Marítima (BAM). Fase 1.
- Helicóptero Cougar de la UME.
- Los NODOS de Comunicaciones de la UME.
- Helicóptero Eurocopter EC-135.

- Las ampliaciones de crédito de la aplicación presupuestaria que desarrolla la participación de las FAS en OMP,s.
- Los créditos procedentes del INVIED estimados en 77,00 millones de euros para cubrir Modernización e Infraestructura de Defensa.
- Y las ayudas financieras que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo facilita a las industrias españolas participantes en programas de modernización, con anticipos que las empresas devolverán a medida que se vayan recibiendo de Defensa el importe de sus entregas.

Para 2018, esta aportación a la modernización de las FAS, se cifró en 467,61 millones de euros.⁷⁸

11.2. Desarrollo de los presupuestos de Defensa. Ante el desafío de un cambio de tendencia sustancial.

La sociedad española no considera prioritario dotar con holgura los presupuestos del MDEF. Esta situación ha llevado a los sucesivos Gobiernos, con independencia del partido político en el poder, a buscar fórmulas presupuestarias para minimizar el volumen de la Sección 14 “Ministerio de Defensa” de los PGE.

Esta minoración de los presupuestos iniciales del Departamento, es decir de los elaborados por el Gobierno y aprobados por las Cortes Generales en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 134.1 de la Constitución Española (CE), debe ponderarse al considerar lo realmente ejecutado por el Ministerio a fin de ejercicio, toda vez que operan un conjunto de fórmulas y técnicas presupuestarias que elevan sustancialmente el volumen de recursos puestos finalmente en manos de los gestores de la Defensa Nacional, como hemos analizado en el apartado anterior, de ahí la importancia de una evaluación previa de las políticas y programas públicos puestos en

➤ Avión apagafuegos CL-415.

⁷⁸ Datos obtenidos: www.defensa.gob.es/Galerias/prespuestos/presupuesto-MINISDEF-2018.pdf

funcionamiento, así como de los compromisos adquiridos en base a los límites establecidos del artículo 47 LGP.

Las vías para incrementar la dotación inicial de la Sección 14 de los PGE han sido principalmente la dotación de créditos ampliables durante el ejercicio contra la Sección 35 “Fondo de Contingencia” (créditos de OMP), las generaciones de crédito por ingresos vinculados a la defensa, la dotación de créditos extraordinarios para el pago de los PEA,s y la prefinanciación de los PEA,s por parte del Ministerio de Industria con cargo al Capítulo VIII de su presupuesto (Cap. VIII activos financieros, dentro de la función 46, investigación y desarrollo).

La utilización continuada de esta forma de financiar los gastos de Defensa ha imposibilitado a las Cortes Generales el poder debatir unos presupuestos realistas del Ministerio, traduciéndose en un ahondamiento de la ya de por sí mermada cultura de defensa en España.

Por su parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁷⁹ (en adelante LTAIPBG), ha supuesto un cambio en el paradigma de las relaciones entre los ciudadanos y los poderes públicos, de forma que los poderes públicos tienen la obligación de responder ante una sociedad, crítica y exigente, que reclama conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones.

Los principios de acceso a la información pública contenidos en esta Ley se han incorporado como derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículo 13.d.⁸⁰ (en adelante LPACAP).

Entre las obligaciones de publicidad impuestas a los poderes públicos, el Artículo 8 de la LTAIBG, relativo a la “Información económica, presupuestaria y estadística”, en su apartado 1.d), señala que se deben hacer públicos, como mínimo los presupuestos, con descripción de sus principales partidas presupuestarias e información actualizada y

⁷⁹ BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

⁸⁰ BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

comprensible sobre su estado de ejecución y cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

La disyuntiva señalada entre lo que los Gobiernos presupuestan y lo que finalmente se ejecuta, junto con las obligaciones de información establecidas por la LTAIPGB, lleva a reflexionar sobre la calidad y madurez de nuestra democracia, máxime en el contexto actual en el que en el plano internacional probablemente demande, a corto o medio plazo, un mayor compromiso de España en materia de Defensa (entre otras razones, por los compromisos OTAN y la postura de la Administración de los EEUU con el Presidente Trump a la cabeza, por el avance en la integración de la Base Industrial y Tecnológica de Defensa en el ámbito Europeo, y por la creciente amenaza en el continente africano a los intereses de España) y en el plano nacional se limita, por las Sentencias del TC y la Resoluciones de TCU, la posibilidad de enmascaramiento del presupuesto de Defensa.

El gran desconocimiento que presentan las FAS para el conjunto de la población española se hace más evidente si se cuestiona la asignación recibida para gastos de Defensa en un ejercicio presupuestario.

El conjunto de variables que inciden sobre el presupuesto del MDEF podemos agruparlas en torno a dos corrientes: factores internos y factores externos.

11.2.1.- Factores internos.

11.2.1.a.- Percepción de las necesidades en defensa por la sociedad española.

Como señala Moréu Munáiz ⁸¹ al analizar la serie histórica 2002/2011 de la encuesta “La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas”, impulsada desde 1997 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (en adelante IEEE) y realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante CIS), actualmente nos encontramos ante una sociedad con una elevada opinión de sus FAS, pero con un menor compromiso hacia los valores que representan además de con una percepción decreciente de la existencia de amenazas militares para nuestro país.

⁸¹ Moréu Munáiz, F. (2014). “Evolución de la cultura de defensa en la última década”. *Arbor*, Vol 190 (765), enero febrero 2014, a095, doi: <http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2014.765n1002>

Todo ello lleva a que gran parte de la sociedad española considere necesario ajustar al máximo los presupuestos destinados a la defensa nacional y conocer los resultados finales de la aplicación a presupuesto de esas decisiones, base fundamental del procedimiento de evaluación.

Cabe señalar que los resultados de los estudios evidencian una enorme heterogeneidad de la muestra analizada (la sociedad española), tanto cuando se segmenta por edad (a mayor edad mejor valoración), como por su Comunidad Autónoma o por ideología política (menor valoración cuanto más componente nacionalista exista).

El porcentaje de españoles que tienen una opinión buena o muy buena de las FAS creció de manera paulatina desde 2002 (51.4 %) hasta 2011 (62.2%), lo que supone un incremento total superior a diez puntos en el citado periodo. Por el contrario, la profesión militar es la menos valorada de las profesiones que presenta la encuesta, evidenciando además el gran desconocimiento existente sobre la misma.⁸²

En el último estudio demoscópico publicado por el CIS sobre el tema específico de la Defensa Nacional, que es de septiembre de 2015⁸³, se analiza el estado de opinión, entre otros asuntos relacionados con la Defensa Nacional, de la cantidad de recursos destinados a la defensa⁸⁴. Las respuestas marcan una evidencia de desconocimiento de la sociedad española, tanto de la realidad actual de sus FAS, como de las necesidades

⁸² Por su parte las continuas encuestas del CIS sobre los principales problemas y necesidades sociales identificadas por los españoles, el llamado “Barómetro del CIS”, no suelen mostrar resultados relacionados con los problemas de defensa, ni siquiera el terrorismo internacional (salvo que, puntualmente, se realice en momentos cercanos a algún atentado). Como ejemplo se puede señalar que en el Barómetro de febrero de 2017 los entrevistados, ante la pregunta abierta de que identifiquen como principales problemas de España (pregunta nº 7), reconocen como primer problema el paro (47.7%), la corrupción y el fraude (15,0%), la política-los partidos-los políticos (10,0%) y los problemas económicos (8.8%). Pero no se identifican problemas directamente relacionados con la Defensa Nacional, y respuestas relacionadas con el terrorismo nacional (0 %), terrorismo Internacional (02 %), refugiados (0%) y las guerras en general ((0%) representan una preocupación totalmente residual a la luz de esta encuesta. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) BARÓMETRO DE FEBRERO 2017 Estudio nº 3168 Febrero 2017.

⁸³ Estudio del CIS “La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas (XI)” (Estudio nº 3110, de Septiembre 2015).

⁸⁴ Así ante la pregunta (nº23) de “si el presupuesto que se destina anualmente en España a la Defensa Nacional y a las Fuerzas Armadas es excesivo, adecuado o insuficiente”, los encuestados respondieron que: Excesivo (25,3 %), Adecuado (24,4 %), Insuficiente (12,9 %) No Sabe (37.3 %) y No Contesta (0.2 %).

Por su parte la pregunta nº 24 planteaba si se estimaba que el presupuesto que España dedicaba a las Fuerzas Armadas y a las necesidades de nuestra defensa y seguridad era superior o inferior al que dedicaban el resto de los países europeos de nuestro entorno, las respuestas señalaron que: Superior (8,6 %), Más o menos igual (15,8 %), Inferior 25,4 (%), No sabe (49,8 %) y No Contesta (0.4%).

reales de la Defensa Nacional y de los recursos a ella destinados, de ahí la necesidad de una evaluación coherente con la sociedad actual capaz de dar respuesta a todas las incertidumbres generadas entre los destinatarios finales de las políticas y programas públicos y los gestores que impulsan estas actuaciones.

11.2.1.b.- Características del gasto de defensa en España.

España se sitúa en el contexto internacional, en términos de defensa, como una potencia mediana o de segundo orden, con un presupuesto que desde principios de los noventa del pasado siglo y hasta la crisis se ha incrementado muy moderadamente, lo que ha implicado una pérdida de poder adquisitivo importante debido a la tendencia alcista de los precios de los productos de defensa. En España existe, además, una clara desproporción entre su entidad económica y demográfica y la proporción de los recursos que se dedican a la defensa. Anexo 13.

La insuficiencia estructural de los presupuestos iniciales del MDEF para atender a las necesidades de modernización de las FAS se ha visto mitigada a través de la técnica de las modificaciones presupuestarias y la búsqueda de fuentes de financiación alternativas⁸⁵.

Como indica Fonfría (2013)⁸⁶, los porcentajes de gasto militar respecto al PIB variarán en función de los criterios utilizados para su cómputo, en este sentido se observan diferencias en las cifras según provengan de la contabilidad nacional⁸⁷, del sistema de cómputo de la OTAN (que, entre otras diferencias sustanciales, tiene en cuenta el gasto ejecutado y no el presupuestado, y que incluye las pensiones) y del cálculo elaborado por otros organismos internacionales, como el prestigioso Stockholm

⁸⁵En palabras del SEDEF en la comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015: “Como es bien sabido, a este presupuesto inicial se sumarán otras tres fuentes de financiación: las procedentes del Fondo de contingencia, destinadas a financiar y cubrir las operaciones de mantenimiento de la paz; la generación de ingresos procedentes de otras fuentes, especialmente desde el Instituto de vivienda y equipamiento de las Fuerzas Armadas, en el que se estiman unos 45 millones para este ejercicio; y los recursos que aporta el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, con los que se prefinancian programas de la defensa, cuya dotación se estima en 2015 en 564 millones de euros”. (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Año 2014, X Legislatura, Núm. 645, Págs. 2-3 http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-645.PDF)

⁸⁶FONFRÍA MESA, A (2013) “El gasto en defensa en España. Una nota metodológica”, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos 1/2013, pp. 177-198.

⁸⁷ En base al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 1995)

International Peace Research Institute (SIPRI), que considera el gasto militar en sentido amplio.

Hay que considerar también que gran parte de los grandes programas de Investigación y Desarrollo de sistemas de armas se financian en España con adelantos del Ministerio de Industria, como ya hemos desarrollado, por lo que, siguiendo los criterios OTAN y UE, no se contabilizan como gastos militares hasta que no se produzca la entrega efectiva de los sistemas desarrollados a las FAS, momento en el que comienza la devolución del anticipo del Ministerio de Industria (Álvarez, S., 2012, pp.128-130)⁸⁸.

El gasto público en defensa en España creció 1.083,1 millones en 2018, es decir un 12,43%, hasta 15.382,1 millones de euros, con lo que representó el 3,09% del gasto público total.

En 2018 España se mantuvo en la misma posición en el ranking de países por importe invertido en defensa, en el puesto 17. En cuanto a su proporción respecto al PIB, ha mantenido su posición en último puesto del ranking, ya que, curiosamente, es el país con menos gasto en defensa en relación a su Producto Interior Bruto.

En cuanto al porcentaje que supone la inversión en defensa respecto al presupuesto gubernamental (gasto público), España se encuentra en el puesto 120.

En 2018, el gasto público per cápita en defensa en España fue de 330 euros por habitante, aumentado en comparación con el año 2017 que fue de 308 euros, luego se produjo un incremento del gasto público en defensa por habitante del 7,14%, 22 euros por persona. En la actualidad, según su gasto público en defensa per cápita, España se encuentra en el puesto 34 de los publicados.

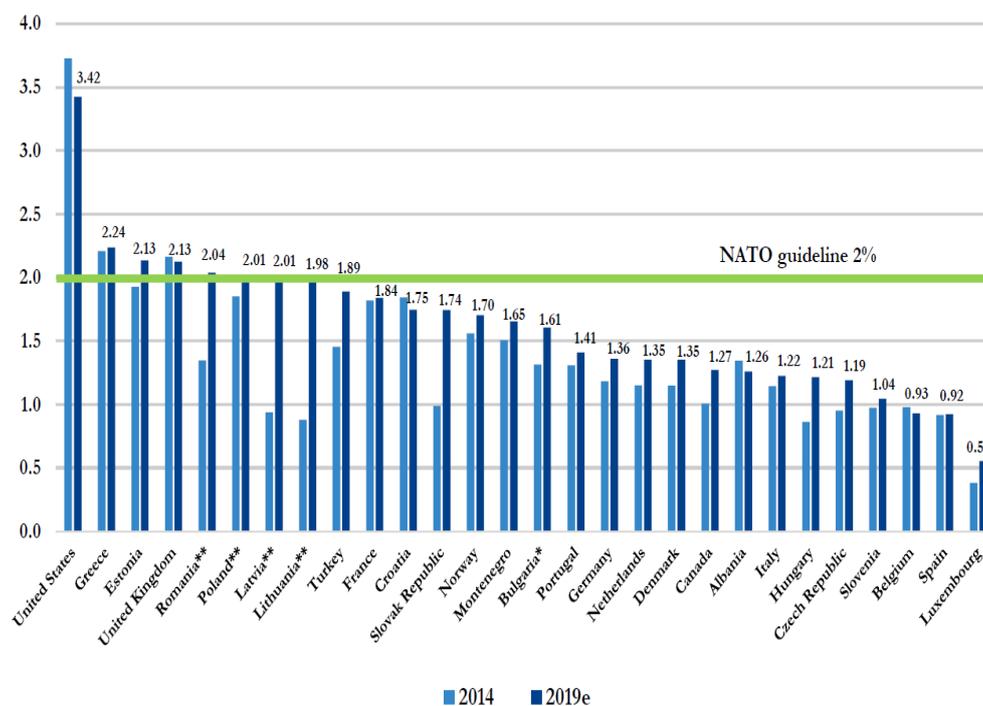
Resulta interesante el hecho de que en 2018, España dedicó el 3,09% de su gasto público total a defensa, mientras que el año anterior había dedicado el 2,99%, cinco años antes el 2,78% y si nos remontamos diez años atrás el porcentaje fue del 3,3% del

⁸⁸ ÁLVAREZ PASCUAL, SALVADOR (2012) “El impacto de la crisis económica en los presupuestos de industria de la defensa europea”. En la MONOGRAFÍA DEL CESEDEN N° 125 (VVAA): “El impacto de la crisis económica en el área de la seguridad y la defensa”. Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 128 y 130.

gasto público, es decir el porcentaje dedicado a defensa se ha ido incrementando en los últimos años.

En la actualidad, según su gasto público en defensa per cápita, España se encuentra en el puesto 34 de los 165 publicados. (Anexo 14).

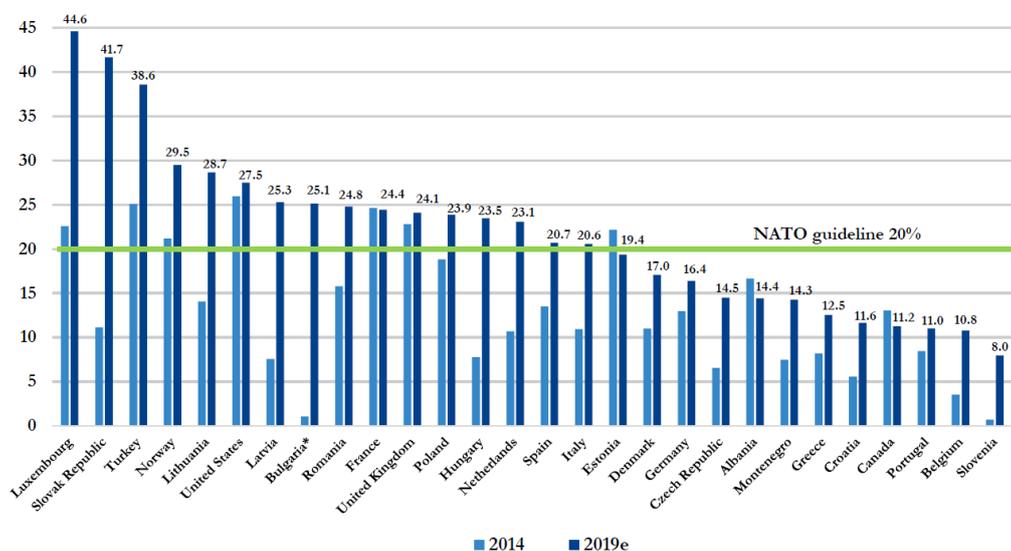
Gráfico N°3: Gasto de Defensa como porcentaje del PIB (%). Basado en precios y tipos de cambio



Fuente: OTAN⁸⁹

⁸⁹ Datos publicados por la OTAN el 25 de junio de 2019. Documento COMMUNIQUE PR/CP (2019) 069. Defence Expenditure of NATO countries (2012-2019). Accesible en https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf

Gráfico N°4: Gasto de inversión en Defensa como porcentaje del gasto total en Defensa (%). Basado en precios y tipos de cambio



Fuente: OTAN⁹⁰

11.2.1.c.-Límites actuales a los Presupuestos para la Sección 14: Ministerio de Defensa.

En la actualidad, y por causas de realidad presupuestaria tan ampliamente debatida tras la auditoría del TCU en relación con los créditos para OMP⁹¹, se ha limitado la posibilidad de modificar los presupuestos iniciales del Departamento, de modo que no se incrementará de los presupuestos iniciales del Departamento el elevado volumen de recursos que se venía contabilizando, y que llegó a un máximo en 2012 donde el porcentaje del presupuesto final ejecutado en relación con el inicial fue del 43,35%.

Las causas que limitan la posibilidad de incrementar el presupuesto de defensa a lo largo del ejercicio son principalmente tres, de diferente naturaleza y alcance, a saber: la imposibilidad declarada por el TC de utilizar el Real Decreto-Ley (art. 86 CE) de modo estructural para dotar los PEA,s, la crítica del TCU a la utilización del crédito ampliable sistemático para las OMP y, finalmente, la reducción de las generaciones de crédito procedentes de ingresos por ventas de inmuebles del Ministerio de Defensa.

⁹⁰ Documento citado COMMUNIQUE PR/CP (2019) 069. Defence Expenditure of NATO countries (2012-2019).

⁹¹ Resolución de 19 de abril de 2017, aprobada por la comisión Mixta para las Relaciones con el tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de Fiscalización de la participación de las fuerzas armadas Españolas en Misiones Internacionales, ejercicio 2009 y 2010.

- **Los Programas Especiales de Modernización.**

Las partidas asignadas a estos Programas, antes PEA,s, ascienden a 2.165 millones de euros, y al resto de inversiones, 400 millones de euros, permanecen inalteradas con respecto a 2018 en el ejercicio 2019.

En relación con los PEA,s, iniciados en 1997, tienen programada su finalización a fecha de hoy en el 2031, por lo que su alcance temporal es de 34 años; incluyen 26 programas en total, con un importe estimado de 41.396 millones de euros, de los cuales 6 de ellos, por valor de 11,374 millones, se han aprobado en el último semestre de 2018, es decir, un 27 % de todos los programas especiales de modernización.

La aprobación de estos seis programas de modernización, requiere de un esfuerzo extraordinario de gestión para encajarlos en el margen financiero del presupuesto del MDEF, con una previsión de incremento moderado en las anualidades futuras en el entorno del crecimiento del IPC y el PIB previstos, aproximadamente un crecimiento del 3,5 % anual en los créditos dotados en 2019. No tiene efectos negativos sobre el desarrollo de otras políticas de gasto, no afectará negativamente a los objetivos de déficit público establecidos, ni tampoco a los compromisos derivados del pacto de estabilidad y crecimiento de la Unión Europea⁹².

⁹² En detalle, las características de estos nuevos programas son:

Submarino S-80. En julio de 2018 se aprobó por acuerdo de Consejo de Ministros elevar el techo de este problema en 1772 millones de euros, el calendario de entregas prevé entregar los buques en los años 2022, 2024, 2026 y 2027. Los pagos anuales a realizar por el MDEF tendrán lugar principalmente entre los años 2019 y 2031, a razón de 300 millones de euros anuales aproximadamente. Este programa tiene como cometido la construcción de cuatro submarinos no nucleares de alta tecnología, con un sistema de propulsión independiente del aire, capaces de responder a las siguientes misiones: proyección del poder naval sobre tierra, guerra naval especial, protección de una fuerza de desembarco, vigilancia, protección de una fuerza naval y disuasión. La participación de la industria nacional en este programa es alta, superando el 60 % de su valor e implicando en numerosas empresas nacionales, lo que supone un importante incremento de las capacidades industriales, así como un alto impacto en la creación y mantenimiento de puestos de trabajo, calculando en más de 3000 empleos, muchos de ellos de alta cualificación.

Helicóptero Chinook. Dotado por un importe de 819 millones de euros, la transformación de los 17 helicópteros pesados, ya existentes y operativos, tendrá lugar entre los años 2022 y 2026 a razón de entre tres y cuatro cada año. Los pagos previstos por el MDEF comenzaron en el año 2018 y se alargarán hasta el 2028. La finalidad de este programa de mantener la capacidad y transporte pesado que necesitan nuestras Fuerzas Armadas, garantizando la operatividad de su flota compuesta por helicóptero de transporte pesado, modelo CH-47 de Chinook, mediante la modernización de las aeronaves, las

Una de las principales técnicas presupuestarias que se han empleado en España, a la que hemos hecho alusión en el epígrafe 11.1. Análisis de la evolución del gasto en Defensa, y que han reducido de manera considerable el presupuesto de Defensa ha sido la prefinanciación de los grandes programas o PEA,s por el Ministerio de Industria. Estos programas están ligados al proceso de modernización y profesionalización de las FAS, que comenzó en la década de los noventa del pasado siglo y, como señala el TCU en su Informe nº 1.155⁹³, “se caracterizan por su complejidad e impacto industrial y tecnológico, su repercusión operativa, sus largos periodos de definición y ejecución y el gran volumen de recursos financieros que movilizan”. En palabras del SDEF su trascendencia “*supera el ámbito del Ministerio de Defensa por las implicaciones que*

modificaciones a realizar mejorarán su capacidad de empleo en todo tipo de misiones, operaciones especiales, radio de acción, techo operativo, capacidad de carga y desembarque rápido, y cumplirán los requisitos de operación en cielo único europeo y supondrán una reducción del 56 % en horas de mantenimiento por hora de vuelo.

Helicóptero NH-90 lote II. Dotado con un importe de 1451 millones de euros, los pagos tendrán lugar desde el 2019 hasta el 2030, su objetivo: la renovación de la flota de helicópteros de los ejércitos y Armada, con la adquisición de 23 nuevos helicópteros NH-90 a recibir entre los años 2023 y 2028. Contribuirá a mantener pujante al sector industrial de helicópteros en España y garantizará la sostenibilidad industrial de las instalaciones de Airbus Helicopters España de Albacete.

Avión Eurofighter. Se elevó el techo de este programa en 906 millones de euros para evitar obsolescencias y actualizar capacidades operativas de este caza. Los pagos a efectuar, que se unen a otros comprometidos previamente, serán entre los años 2019 y 2023. El programa responde a una necesidad operativa del Ejército del Aire, junto con la necesidad estratégica de fortalecer la capacidad industrial y la no dependencia de terceros países en el ámbito de la defensa nacional y europea. El número total de aviones contratados para España se fijó en 73. En el momento de su reprogramación la situación financiera del programa era crítica por haber alcanzado el techo financiero, de forma que para cumplir con las obligaciones del programa internacional, manteniendo el apoyo a la industria nacional y evolucionando las capacidades originales se hacía imprescindible incrementar el techo financiero del programa.

Fragata F-110. Esta nueva serie de fragatas se ha dotado con una cantidad de 4326 millones de euros para construir cinco nuevos buques. La entrega de los barcos se hará entre los años 2025 a 2029. El calendario de pagos por parte del MDEF abarca desde el año 2019 hasta el 2032.

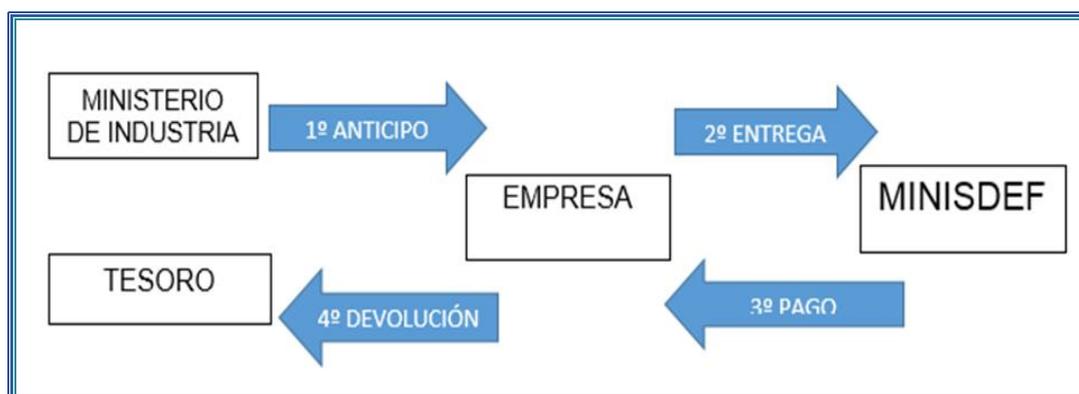
VCR 8x8. Este nuevo programa se ha presupuestado en 2101 millones de euros. Las entregas de los 348 vehículos de los que consta la primera fase del programa están inicialmente previstas que se produzcan entre los años 2020 y 2025. Los pagos por parte del MDEF tendrán lugar entre los años 2020 y 2030. El objetivo buscado es un producto nacional integrado y con la autoridad de diseño en España, tecnológicamente avanzado y de primera categoría a nivel mundial, con muchas posibilidades de exportación por ser muy demandado en todos los ejércitos, tendrá una gran repercusión en el empleo, sobre todo en Asturias, Guipúzcoa y Sevilla. Este vehículo de transporte y combate es esencial para llevar a cabo despliegues seguros de nuestros contingentes terrestres. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 718 de 29 de enero de 2019 (pp.20-21)

⁹³ Informe nº 1.155, de 30 de junio de 2016: “Informe de fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de modernización de armamento y material de las Fuerzas Armadas, ejercicios 2012, 2013 y 2014. Análisis especial de los programas de gestión internacional: EF2000, A400M y TIGER, y de los programas de gestión nacional: BAM, LEOPARDO y NH90”. DE LOS PROGRAMAS DE GESTIÓN NACIONAL: BAM, LEOPARDO Y NH90” (http://www.congreso.es/docu/inf_fiscTC/LegXII/251-146.pdf)

conlleven, no solo militares sino también industriales, de empleo y de cohesión regional”⁹⁴

El elevado coste de los primeros programas, aprobados en la VI Legislatura (1996-2000; fragatas F-100, aviones Eurofighter y carros Leopardo), conllevó el diseño de sistemas de financiación que no supusieran incrementos desorbitados en el presupuesto del Ministerio y que permitiera diferir en el tiempo el pago de los mismos. El modelo implica tres partes intervinientes: el MDEF como adjudicador y adquirente de los sistemas de armas, el Ministerio de Industria como financiador parcial del contrato a través de anticipos reintegrables a empresa adjudicataria (a tipo cero), y el Contratista principal, adjudicatario del contrato⁹⁵.

Diagrama N° 5. Modelo financiación PEAs, flujo económico.



Fuente: Elaboración propia

Esta forma controvertida de financiar el gasto de defensa se tornó en estructural, como ha señalado el TCU⁹⁶ y como reconoció el propio SEDEF ante la Comisión de

⁹⁴ Comparecencia del Secretario de Estado de Defensa, el 30 de marzo de 2017, Sr. Agustín Conde, ante la Comisión de de Defensa del Congreso de los Diputados para informar de la situación de los Programas Especiales de Armamento y las previsiones para asumir compromisos de gastos.

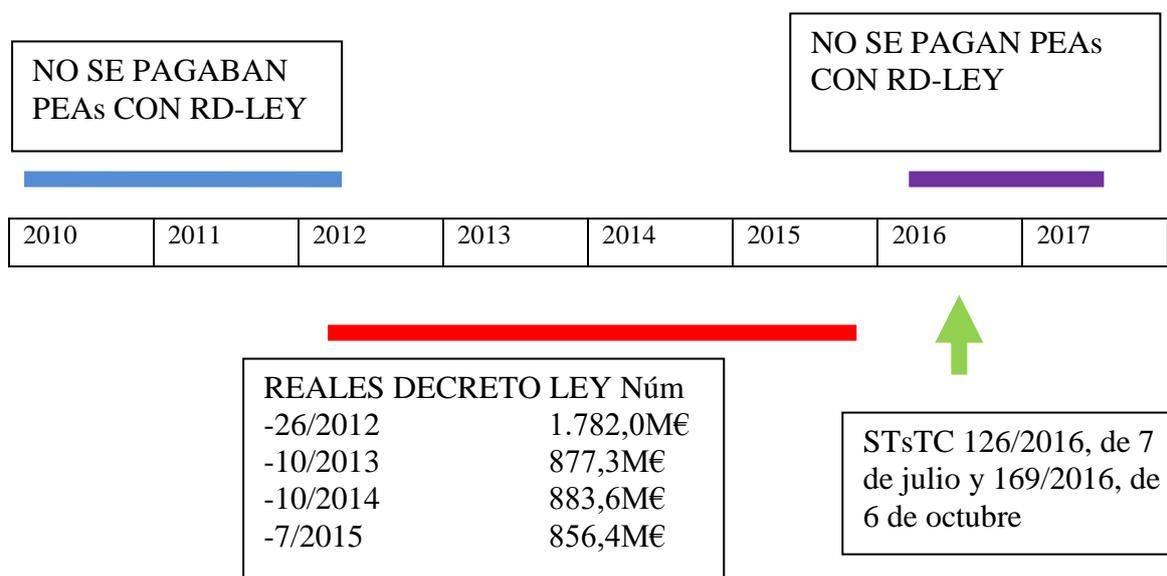
⁹⁵ Un buen resumen sistema de financiación de los PEAs se encuentra en las páginas 18-19 del Informe del Tribunal de cuentas n° 1155 referenciado en la nota anterior.

⁹⁶ Pág. 19 del Informe del Tribunal de cuentas n° 1155 referenciado en la nota n° 16.

Defensa del Congreso el 6 de octubre de 2014⁹⁷. Sin embargo, esta vía alternativa de financiación, se ha visto cercenada en virtud de sendas Sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante TC) números 126/2016, de 7 de julio (BOE nº 192, de 10/08/2016, págs. 57816-57826) y 169/2016, de 6 de octubre de 2016 (BOE 276, de 15/11/2016, págs. 79931-79938), merced a las cuales se han declarado inconstitucionales los Reales Decreto-Ley nº 10/2014, de 1 de agosto, y nº 7/2015, de 14 de mayo, en lo relativo a la concesión de créditos extraordinarios y suplementarios para el MINISDEF.

Ya el TCU había recomendado por un lado evitar el uso excesivo de la financiación a través de créditos extraordinarios y suplementarios para los PEAs, especialmente cuando se llevaba a cabo mediante la figura del Real Decreto-ley, y por otro continuar con el estricto y permanente control de la gestión internacional de los programas a efectos de poder generar previsiones que faciliten una ajustada presupuestación.

Diagrama Nº 6. Utilización del Real Decreto-Ley para pagos de PEAs.



Fuente: MINISDEF

⁹⁷ Comparecencia del secretario de Estado de Defensa al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 : “Yo no he ocultado nada, he dicho aquí desde el principio de mi intervención que este año, si las circunstancias económicas se mantienen en el nivel y en la forma que hoy conocemos, el Gobierno volverá a atender sus compromisos de pago mediante el uso del decreto-ley para autorizar un crédito extraordinario, pagos derivados de los programas especiales de armamento”.

(Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Año 2014, X LEGISLATURA, Núm. 645, Págs. 2-3; http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-645.PDF).

El TC reconoció que el pago de este tipo de programas mediante la utilización del decreto-ley se había convertido en algo habitual carente de la situación de urgente necesidad por imprevisible que exige este tipo de tramitación, de la misma manera que el poder ejecutivo hacía uso del decreto-ley para adquirir equipamiento militar como la manera habitual de gestionar este tipo de operaciones⁹⁸.

El TC considera que la obligación de hacer frente al pago es periódica y por tanto, previsible y programable, aunque, por las características del sistema, el calendario de pagos queda sujeto a cierta flexibilidad, que puede verse condicionada por la coyuntura macroeconómica (por ejemplo el déficit), y que se puede aplanar más o menos la curva de pagos a lo largo del tiempo⁹⁹. Señala además¹⁰⁰, que la posibilidad de modular la cuantía anual, junto con la estricta obligación de inmediatez en el pago una vez ésta se determina, provocaba un desfase en la programación presupuestaria tradicional entre la elaboración de las cuentas públicas y su efectiva ejecución. Sin embargo, argumenta el Tribunal¹⁰¹, las razones de urgencia que se esgrimen en las propias exposiciones de motivos de los Reales Decretos-Ley no justifican razones de extraordinaria necesidad (aunque sí de urgencia), por lo que no se cumple la doble condición impuesta por el art. 86CE.

Finalmente el TC concluye¹⁰² que la especial financiación de los programas de defensa puede justificar la utilización del crédito extraordinario al margen de la programación presupuestaria normal, *“pero ese carácter extraordinario bien podría vehicularse a través de la Ley y no indefectiblemente mediante el Real Decreto-Ley cuyo uso legítimo se haya restringido por la Constitución”*.

⁹⁸ Sentencia 169/2016, de 6 de octubre, fundamento jurídico 3º

⁹⁹ El calendario de pagos, revisable, se aprueba por Acuerdo de Consejo de Ministros (en adelante ACM), el último de los cuales ha sido el ACM de 9/12/2016, por el que se aprobó la reprogramación de las anualidades correspondientes al año 2016 relativas a dieciocho programas especiales de modernización de las Fuerzas Armadas, trasladando su importe a las anualidades del año 2017. De esta forma, la anualidad del año 2017, que fue autorizada por el acuerdo del Consejo de Ministros el 22 de julio de 2016, por una cuantía de 1.107.713.678,85 euros, se ha visto incrementada en la cantidad de 716.763.259,39 euros, con lo que resulta, en consecuencia una nueva anualidad para el ejercicio 2017 de 1.824.476.938,24 euros. (<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2016/refc20161209.aspx#ANUALIDADES>).

¹⁰⁰ Sentencia 126/2016, de 7 de julio, fundamento jurídico 4º

¹⁰¹ Sentencia 126/2016, de 7 de julio, fundamento jurídico 5º

¹⁰² Sentencia 126/2016, de 7 de julio, fundamento jurídico 6º

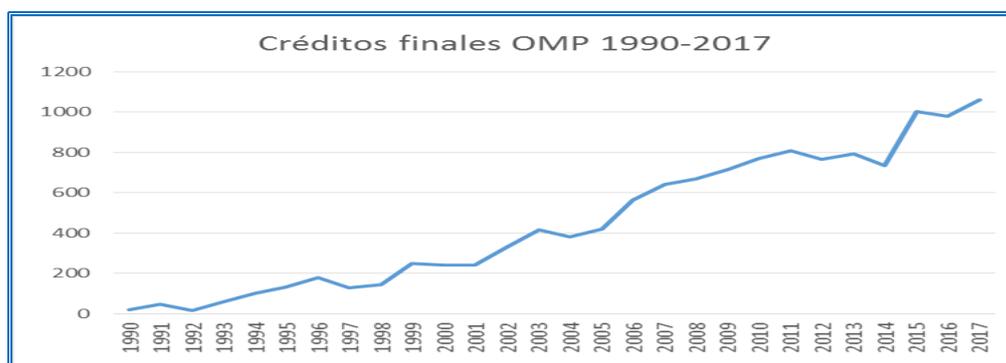
- **Créditos de Operaciones para Misiones en el exterior.**

Otra técnica empleada para poder inyectar créditos al presupuesto del MDEF, con efectos sustanciales, es la utilización de créditos ampliables del art. 54 LGP, para dar cobertura a los gastos generados por la participación de las FAS en OMP.

Desde que en el año 1989 se llevara a cabo la primera OMP con participación española¹⁰³ no ha parado de incrementarse la participación de España en este tipo de misiones, con el consiguiente aumento de los gastos derivados de las mismas (con un coste acumulado de más de 12.660 millones de Euros corrientes), cuya imputación presupuestaria, desde prácticamente sus orígenes, se realiza en un concepto creado “ad hoc” en virtud de la Resolución, de 6 de noviembre de 1990, de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se determinan los criterios de imputación de gastos al concepto 228 “Gastos originados por la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de la ONU” (hoy en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz).

Desde el punto de vista de la clasificación funcional del gasto estas OMP se incluyen en el programa 122M “Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas”. Este crédito se ha venido declarando ampliable por las sucesivas LPGE hasta la fecha.

Gráfico N° 5. Evolución cuantitativa gastos OMP (Euros corrientes).



¹⁰³ La primera participación española en una operación de mantenimiento de la paz fue la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I), en respuesta a la Resolución 626 (1988) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La misión comenzó a desplegarse en enero de 1989. (http://www.ejercito.mde.es/misiones/afrika/angola/NACIONES_UNIDAS_ANGOLA.html)

El concepto presupuestario creado en 1990 constituía una partida presupuestaria única que englobaba todos los gastos producidos por las OMP, y que venía a significar una excepción a los criterios de clasificación económica del gasto (especificación de los presupuestos, art. 43 LGP), al incluir tanto gastos de personal (Capítulo 1), como gastos corrientes en bienes y servicios (Capítulo 2) e inversiones reales (Capítulo 6).

Esta excepción, criticada por el TCU en reiterados informes¹⁰⁴, ha desaparecido a partir de la LPGE para 2011¹⁰⁵, que desglosó la partida en tres créditos ampliables conforme a la naturaleza económica del gasto: un concepto para gastos de personal (128), otro para gastos corrientes en bienes y servicios (228) y otro para inversiones reales (668).

El MDEF ha desarrollado el citado desglose de los créditos para OMP a través de la Instrucción 334/01/2011, de 29 de noviembre, que regula la gestión económica de los gastos por participación de las Fuerzas Armadas en OMP¹⁰⁶, la cual establece los procedimientos de gestión y control de los recursos financieros destinados a sufragar las OMP.

Sin embargo, los créditos para OMP mantienen un vicio de origen que no se ha corregido a pesar de las reiteradas denuncias del TCU: la infradotación de las partidas presupuestarias en los presupuestos iniciales del Ministerio.

En el último informe del TCU sobre la materia, Informe nº 943: “Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010¹⁰⁷”, en el que se ha vuelto a señalar *la falta de rigor y realismo en la presupuestación*, y que “*no puede admitirse que son gastos*

¹⁰⁴ Informes anuales de los años 1993 a 1996 y el informe de fiscalización especial de los ejercicios 1997-1998.

¹⁰⁵ Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 (BOE núm. 311, de 23 de diciembre de 2010).

¹⁰⁶ Esta instrucción incluye la activación de una herramienta informática para la estimación de los recursos y facilitar su gestión, la aplicación “Web de Operaciones de Paz para la Estimación de Recursos” (WOPER), utilizada para la elaboración de la memoria justificativa y consolidación de datos. La herramienta entró en servicio en diciembre de 2012 para la ejecución de gastos correspondientes al ejercicio 2013.

¹⁰⁷ Informe nº 943: “Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010. Aprobado por sesión de 28 de junio de 2012 por el Pleno del Tribunal de Cuentas.

imprevistos ya que como se ha podido analizar, la práctica totalidad de las misiones llevadas a cabo en estos ejercicios tuvieron su origen en ejercicios anteriores por lo que su gasto pudo y debió preverse y planificarse”. Por ello, indica el TCU, “sería necesario implantar un mecanismo que permitiera disponer desde el inicio del ejercicio de las cantidades necesarias para financiar las operaciones previstas y conocidas, reservando el procedimiento actualmente previsto para aquellas operaciones imprevistas que se inicien con posterioridad al comienzo del ejercicio económico y que deban tramitarse mediante una fórmula ágil y flexible”.

Tabla N° 16: Dotación inicial y final créditos OMP 2005-2019

AÑO	PRESUPUESTO INICIAL	AMPLIACIÓN	PRESUPUESTO FINAL
2005	18	404	422
2006	18	546	564
2007	17	625	643
2008	17	651	669
2009	14	699	714
2010	14	756	770
2011	14	796	810
2012	14	752	767
2013	14	777	791
2014	14	720	734
2015	14	990	1.004
2016	14	964	978
2017	14	1.062	1.076
2018	1.100	300	1.400
2019	1.176	801	1.977
M de euros			

Fuente: MINISDEF

La solución actual, con un 2019 sin crédito comprometido, provoca disfunciones en la gestión derivadas de la naturaleza de crédito ampliable, ya que se dotan con cargo al Fondo de Contingencia, no permiten transferencias de crédito (art. 52 LGP) y tienen carácter anual, lo que supone una ejecución en el ejercicio económico en curso, impidiendo llevar a cabo expedientes plurianuales¹⁰⁸. Además, desde el ejercicio 2010,

¹⁰⁸ Estos problemas de gestión han llevado a los Órganos de Contratación del MINISDEF a buscar soluciones “creativas”, como la dotación de expedientes con créditos múltiples (con posterior reajuste al

por instrucciones recibidas del, entonces, Ministerio de Economía y Hacienda, la petición de la modificación presupuestaria se realiza por trimestres (no por el total previsto para el año, que era lo que se hacía) lo que acentúa los problemas de gestión al recibirse los créditos por partes y todavía más tarde¹⁰⁹.

Por estas razones la Comisión Mixta para las Relaciones con el TCU¹¹⁰, insta al Gobierno a modificar el procedimiento de presupuestación de los gastos necesarios para poder financiar las OMP, incluyendo en los PGE de cada ejercicio las operaciones en curso.

Sería aconsejable, como norma marco para los presupuestos anuales del MDEF, una ley de dotaciones plurianual para la defensa, que aun cuando no fuera vinculante al margen de los principios generales de anualidad presupuestaria, programación presupuestaria plurianual y estabilidad financiera, daría seguridad jurídica a la disposición de los créditos.

- Créditos generados por el Instituto de Vivienda, Infraestructura y equipamiento de la Defensa (INVIED).

La enajenación de activos inmobiliarios ha sido una fuente adicional de financiación en el Ministerio de Defensa desde 1999. No obstante, y debido a la caída de la actividad inmobiliaria durante los últimos años su importancia se ha visto muy reducida, hasta suponer menos de un 1% del incremento sobre el presupuesto inicial para 2015.

Estas generaciones de crédito en el presupuesto se producen como consecuencia de ingresos vinculados a la defensa nacional, desde 1999 y hasta la actualidad, con las aportaciones de Organismos Autónomos del MDEF. Estos organismos eran la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED) y el Instituto Nacional de la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS), hasta que a finales del 2010 se refunden

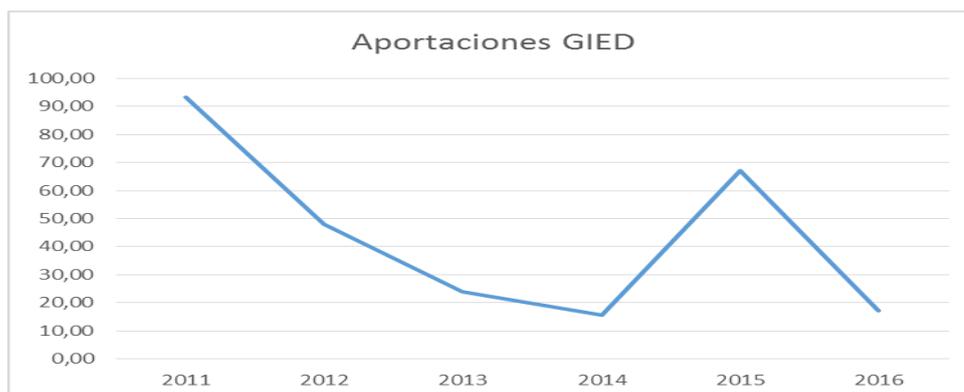
recibir los créditos de OMP), el uso excesivo (y rayando el fraude de ley) del Acuerdo Marco para salvar las limitaciones de la plurianualidad, etc.

¹⁰⁹ Normalmente se recibe el crédito en dos o tres ampliaciones (mayo, junio y septiembre), pero en ocasiones, como en los ejercicios 2010 y 2011, se ha llegado a recibir en cuatro partes, llegando en diciembre la última de ellas, haciendo imposible su gestión para determinados gastos, como por ejemplo los relativos a infraestructura.

¹¹⁰ Resolución de 19 de abril de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en Misiones Internacionales, ejercicios 2009 y 2010 (Publicado en el BOE nº 149, de 23 de junio de 2017).

en el Instituto de Vivienda, Infraestructuras y Equipamiento de Defensa (INVIED). Las aportaciones proceden de los excesos de financiación de los organismos obtenidos de la venta de activos inmobiliarios de titularidad del Departamento.

Gráfico N° 6: Aportaciones desde la creación de la GIED.



Fuente: MINISDEF

Como indica Valiño Castro (2015) la utilización de esta vía de financiación alternativa no era inagotable (cada vez queda menos que vender) lo que, unido a la crisis inmobiliaria, con su descenso en los precios, ha determinado el descenso de esta fuente de financiación.

Las mayores cifras se dieron entre 2004 y 2007, sin llegar a superar nunca más allá del 5% o 6% del total de créditos de defensa, representando actualmente menos del 1% de los mismos.

11.2.1.d.- El Ministerio de Defensa y la transparencia.

El MDEF, como parte de la AGE, se encuentra dentro del ámbito de la aplicación subjetiva de la Ley de Transparencia (art. 2.1.a. de la LTAIBG¹¹¹). A través del Portal de Transparencia (art.10.1) así como mediante otras medidas complementarias y de colaboración (art. 10.3), como su propia página web, cumple adecuadamente con las

¹¹¹ Según indica MIRANDA HITTA (2017), contabilizando los tres niveles de Administración hay casi 19.000 organizaciones y entidades públicas obligadas por la Ley de Transparencia (más de 15.000 corresponden a Entidades Locales).

obligaciones, tanto de oficio o por “publicidad activa” (Capítulo II art.5-11), como a instancia de parte o “publicidad pasiva” ante las solicitudes fruto del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública (reguladas en el Capítulo III, art 12-24), garantizando siempre la integridad de los datos suministrados, con respeto a la protección de datos de carácter personal¹¹² y la protección de la seguridad nacional y la defensa marcando los límites al derecho de acceso recogidos expresamente (art. 14 de la LTAIBG)¹¹³

En lo relativo al cumplimiento por parte del Ministerio de los deberes de publicidad activa en el ámbito específico de la “Información económica, presupuestaria y estadística” (art.8), el Ministerio hace público, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria enumerados en el artículo 8 de la LTAIBG.

En cuanto al cumplimiento de deberes de publicidad pasiva, a instancia de parte interesada mediante reclamaciones al Ministerio, se aprecia un cumplimiento positivo de las normas de transparencia por parte de Defensa a la luz de los datos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG).

Desde el año 2015 sólo se han interpuesto 68 reclamaciones ante el CTBG por solicitudes de información dirigidas al MDEF, de las cuales 21 se han estimado total o parcialmente. Estos datos suponen únicamente el 1.43 % de las reclamaciones referidas al conjunto de la AGE (que ascienden al total de 4.725 en el periodo de enero de 2015 a junio de 2019)^{114 115}.

¹¹² De conformidad con la Resolución conjunta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, de 24/06/15, hay que valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, LOPD).En caso afirmativo debe ponderar si los datos son o no datos especialmente protegidos de la LOPD, y finalmente, realizados los pasos anteriores, considerar si resultan de aplicación los límites al derecho de acceso del art. 14 LTAIBG.

¹¹³ Artículo 14 de la LTAIBG se titula “*Límites al derecho de acceso*”, y prescribe en el apartado 1 que: “*El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:*

a) La seguridad nacional.

b) La defensa.

...”

¹¹⁴ Elaboración propia a partir de la Información extraída de la página https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Datos_actividades.html

¹¹⁵ De las Resoluciones del CTBG que resuelven las reclamaciones presentadas relacionadas con el Ministerio de Defensa caben destacar tres por su relación con la materia económico-presupuestaria, la R/0221/2015, la R/0145-146/2015.y la R/0427/2015.

En la primera se solicitaba un desglose de la información presupuestaria a nivel subconcepto o nivel mínimo de la clasificación funcional, así como las partidas que habían sido modificadas y las razones de

11.2.2- Factores externos.

El ambiente estratégico que se ha generado en el mundo como consecuencia del fin de la Guerra Fría es más complejo y heterogéneo que el anterior, y se define por la sorpresa y la incertidumbre (Sloan, 2002, pp. 15-16).

La globalización económica, el auge de nuevas potencias económicas y militares, el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, etc., son realidades que han transformado profundamente los ejércitos, que transitan desde grandes estructuras burocráticas, centralizadas y basadas en el principio de subordinación jerárquica, hacia organizaciones más flexibles, dispersas, pequeñas, con mayor autonomía de acción y con capacidad de operar en red. Así, los ejércitos se han ido adaptando a las características de las organizaciones de la era postindustrial, dando primacía a los principios de adaptabilidad, coordinación y rapidez (Colom, 2008, pp. 177-178), con objeto de poder dar respuesta a las misiones que hoy se les encomienda, que poco tienen que ver ya con la clásica defensa territorial y la guerra convencional.

En los últimos cien años los denominados “espacios comunes”, aquellos en los que los estados no pueden ejercer completa soberanía y que son objeto de continuas tensiones, han pasado de ser uno (espacio marítimo) a cuatro (el anterior más el aéreo, el espacio exterior y el ciberespacio), espacios cuya interdependencia en la guerra actual es total y que ha dado lugar al concepto de denominado “batalla multidominio”¹¹⁶.

11.2.2.a.- La OTAN, un esfuerzo cada vez más compartido

ese cambio. Es destacable el hecho de que el Ministerio satisficiera completamente al solicitante (ya había contestado parcialmente antes del recurso) antes incluso de que se resolviera la reclamación por el CTBG.

En la segunda se solicitaba información sobre gastos de la Casa Real que asume Defensa, en la misma se reconoce que la información que se puede publicar (aquí se reconocen operante el límite del art 14.1.e. de la LTAIBG), ya estaba publicada.

Finalmente en la R/0427/2015 se solicitaba información sobre los PEAs y el MINISDEF contestó satisfactoriamente para el recurrente antes de que se dictara la Resolución por el CTBG.

¹¹⁶ BAREA MESTANZA, Alfonso: “El control sobre los “global commons” en el mundo actual, Revista Ejército nº 912, pp. 20-26.

Desde que se estableciera la Alianza Atlántica en 1949¹¹⁷ han pasado más de 65 años, dentro de los cuales destaca el hito de la disolución del Pacto de Varsovia en 1991¹¹⁸, a partir del cual la Alianza, como organización multinacional de seguridad y defensa, centró sus objetivos de defensa colectiva en la gestión de crisis y la seguridad cooperativa, ya lejos de los parámetros de la Guerra Fría.

En la actualidad la OTAN está formada por 29 estados y mantiene una vis atractiva que tiende a aumentar su tamaño y, por ello, su área de interés.

Recientemente se ha producido un punto de inflexión en el seno de la Alianza en lo relativo a los presupuestos militares de sus miembros. Así en el año 2014 los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre de Gales convinieron una serie de importantes acuerdos que quedaron plasmados en una extensa “Declaración” de 113 párrafos¹¹⁹. En el párrafo 14º de la misma se recoge el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno de revertir la tendencia a la baja de los presupuestos de defensa, así como de hacer el uso más efectivo de los fondos e impulsar un reparto más equilibrado de los costes y las responsabilidades.

Para que la Alianza pueda servirse de las capacidades militares necesarias, además de unas dotaciones presupuestarias adecuadas, se requiere una industria de defensa fuerte, para lo cual se considera esencial potenciar cooperación euroatlántica y se entienden complementarios los esfuerzos de la OTAN y de la UE para reforzar las capacidades de defensa.

En la Cumbre de Gales los aliados se comprometieron a dedicar un mínimo del 2% del PIB en gasto de defensa, así como que al menos el 20% del gasto de defensa se dedicara a equipos principales, incluyendo investigación y desarrollo. Los aliados que ya cumplían con esos objetivos se comprometían a mantenerlos y los que no los alcanzaban se comprometían a hacerlo en un plazo de una década.

¹¹⁷ Tratado del Atlántico Norte o Tratado de Washington, firmado en Washington DC. el 4 de abril de 1949.

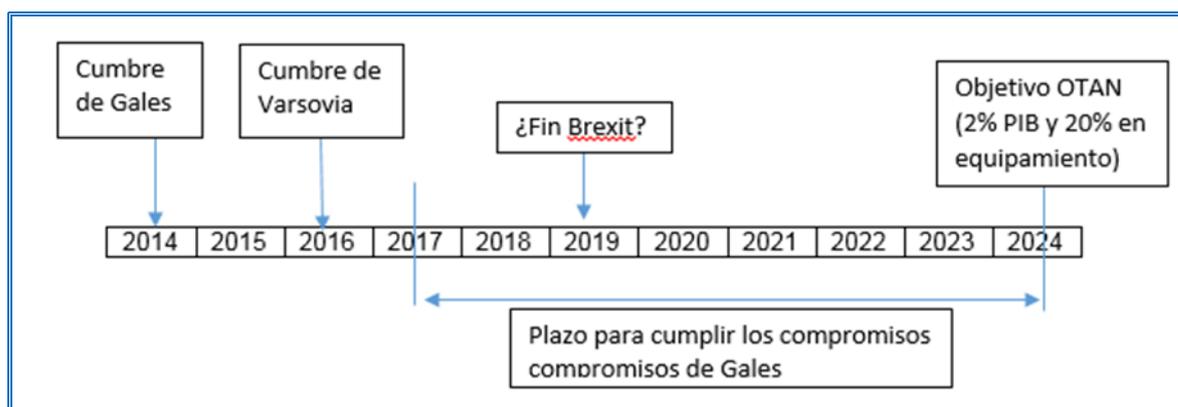
¹¹⁸ La disolución oficial, aceptada por la Unión Soviética, se formalizó en la llamada “reunión de Praga” el 1 de julio de 1991.

¹¹⁹ Texto oficial de la Declaración de la Cumbre de Gales, publicado en el siguiente enlace http://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm, Official text: Wales Summit Declaration (traducción propia).

A los dos años de Gales y coincidiendo con los veinticinco años de la caída del muro de Berlín, la Alianza se reunió en la Cumbre de Varsovia (8 y 9 de julio de 2016), en donde, entre otros asuntos se hizo una auditoría de la situación de los presupuestos de los aliados para comprobar las situación de los compromisos de gasto de defensa adquiridos en Gales. En el Comunicado de la Cumbre de Varsovia¹²⁰, párrafo 34º, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocían que desde Gales se había producido un cambio de tendencia, en el año 2016, por primera vez desde 2009, los aliados en su conjunto habían elevado el gasto en defensa. En sólo dos años la mayoría de los miembros han parado o revertido la tendencia a la baja de los presupuestos de defensa en términos reales, aunque sólo cinco de ellos cumplían entonces con la directriz OTAN de gastar un mínimo del 2% del PIB en defensa (Estados Unidos, Reino Unido, Grecia, Polonia y Estonia).

En cuanto a la regla del 20% del gasto de defensa dedicado a equipos principales, incluyendo investigación y desarrollo, son diez los miembros de la Alianza que lo alcanzaban (Luxemburgo, Lituania, Rumanía, Polonia, Noruega, Estados Unidos, Francia, Turquía, Reino Unido e Italia).

Diagrama N° 7: Plazo para cumplir los compromisos de gasto de defensa OTAN.



Fuente: Elaboración propia

¹²⁰ http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm, Official text: Warsaw Summit Communiqué (traducción propia).

Cabe señalar que los compromisos adquiridos en Gales no son de aplicación directa, ni tienen fuerza vinculante, siendo responsable de su logro cada país en función de su particular situación, aunque el impulso político es innegable sobre todo a partir de la entrada de la nueva Administración norteamericana del presidente Trump.

El Secretario de Defensa James Mattis ha recalcado este objetivo en diversos foros¹²¹, como el Cuartel General de la OTAN en Bruselas¹²² y la Conferencia de Seguridad de Munich¹²³, y el propio presidente Trump lo escenificó clamorosamente en la Cumbre de la OTAN celebrada el 25 de mayo de 2017¹²⁴

España se encuentra a la cola de los países en cumplimiento de los criterios de Gales¹²⁵, sobre todo en el % de PIB dedicado a defensa (con un 1.3% estimado en 2018, frente al 2% requerido) y un poco mejor, pero lejos del objetivo del 20 % del gasto de defensa dedicado a equipos principales, incluyendo investigación y desarrollo. No obstante el Gobierno de España se ha comprometido a aumentar en unos 14.000 millones de euros el gasto en Defensa en los próximos siete años, para poder alcanzar la cifra del 2% del PIB en 2024. Ello supondrá más que doblar el gasto actual, tal y como declaró la Ministra de Defensa, María Dolores de Cospedal, en Washington, el 23 de marzo de 2017, tras la primera reunión que mantuvo con el Secretario de Defensa de EEUU¹²⁶

¹²¹ “EEUU exige a los países europeos que eleven el gasto militar este año”. (Periódico El País, de 21/02/2017, p. 3). “Mattis ha pedido que cada aliado “asuma su parte proporcional” de su coste” (Periódico Expansión edición digital, <http://www.expansion.com/economia/politica/2017/02/15/58a48f2eca4741254f8b4688.html>)

¹²² Discurso del Secretario de Defensa Mattis en el Cuartel General de la OTAN, Bruselas, Bélgica, el 15/02/2017, transcrito en: <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/1085050/remarks-by-secretary-mattis-and-secretary-general-stoltenberg-at-nato-headquart/>

¹²³ Declaraciones del Secretario de Defensa Mattis en la Conferencia de Seguridad de Múnich, Alemania, el 17/02/2017, disponible en: <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/1087838/remarks-by-secretary-mattis-at-the-munich-security-conference-in-munich-germany/>

¹²⁴ En palabras del presidente Trump “23 de los 28 estados de la OTAN no gastan lo que deben. Es injusto para el contribuyente de EEUU”, Periódicos ABC, p.26, y El País, p. 4, de 26 de mayo de 2017.

¹²⁵ Documento: “Defence Expenditure of NATO Countries (2009-2016)” de 13/03/2017 de la “NATO Public Diplomacy División”, número PR/CP (2017)045, que presenta los mismos datos que se utilizaron en el Informe anual 2016 del Secretario General, disponible en: http://www.nato.int/cps/eu/natohq/news_142152.htm.

¹²⁶ En la rueda de prensa posterior la Ministra declaró: “Si no tenemos garantizada nuestra defensa y nuestra seguridad, da igual tener garantizado el subsidio de desempleo o la sanidad pública o la mejor educación. Porque lo primero que necesita un país es seguridad» (<http://www.elmundo.es/espana/2017/03/23/58d442c5268e3e0c108b464e.html>) y http://www.abc.es/espana/abci-cospedal-reafirma-compromiso-espana-elevar-gasto-defensa-hasta-2-por-ciento-201703231744_noticia.html). Asimismo señaló que “nuestra inversión en defensa se debe

11.2.2.b.- La Unión Europea, avance hacia una industria de defensa europea.

En el marco de la UE, la industria y el mercado de defensa están en pleno proceso de consolidación, como consecuencia del desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En la actualidad, en el seno de la UE, ya se habla de la Política de Defensa y Seguridad Común (PDSC), aunque inicialmente la industria de defensa se excluyera del Tratado de Roma de 1957, por su vinculación a la soberanía e independencia de los estados.

El propio Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) en su artículo 296 (anterior 223), hoy también recogido en el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), ha restringido la apertura de su mercado¹²⁷, al margen del mercado único europeo, cuando se justifiquen razones de seguridad nacional, pero se está evolucionando hacia la creación de una base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) por impulso, principalmente, de la Comisión Europea¹²⁸.

España y Dinamarca fueron los únicos países que, inicialmente opusieron resistencia a la liberalización de este mercado, con el objetivo de proteger los intereses de las

mantener y debemos cumplir con ese compromiso que es muy importante para nuestro país” (<http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2017/03/DGC-170323-cospedal-visita-james-mattis-pentagono.html>).

¹²⁷ La relación de material de guerra y similares a los que se aplica la excepción del artículo 296 del Tratado de la Comunidad Europea, se recoge en Resolución del Consejo de Comunidades Europeas de 15 de abril de 1958 y en la Directiva del Consejo 93/36/CEE, de 14 de junio de 1993, pero como señala el Anexo I de la Instrucción 14/2015, de 2 de febrero, del SEDEF, en materia de contratación, se trata de una “*lista genérica y debe interpretarse en sentido amplio, a la luz de la naturaleza cambiante de la tecnología, la política de contratación y las necesidades militares resultantes en el desarrollo de nuevos tipos de equipos.*”

¹²⁸ La Comisión Europea ha sido, conforme a su naturaleza de guardiana de los tratados y motor de la unión, la principal institución de la Unión Europea que ha promovido la apertura del mercado de defensa. En este ámbito se pueden destacar las siguientes Comunicaciones de la Comisión: COM (96) 10 de 24.01.1996 “Los retos de la industria Europea de defensa; una contribución para la toma de acciones a nivel europeo”; COM (97) 583 de 04.12.1997 “Implementando la estrategia de la Unión Europea sobre las industrias de defensa”; COM (2003) 113 de 11.03.2003 “Defensa Europea. Aspectos industriales y de mercado: Hacia una política Europea de Equipos de Defensa”; COM (2004) 608 de 23.09.2004 “Libro verde de los contratos públicos de defensa”; COM (2006) 779 final. COMUNICACIÓN INTERPRETATIVA sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado en el ámbito de los contratos públicos de defensa; COM (2007) 764 final de 5.12.2007 Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones relativa a “Estrategia para una industria Europea más sólida y más competitiva”, conocida como “El paquete de defensa”; COM (2007) 765 final. Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la simplificación de los términos y condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad; COM (2012) 359 final “Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y el Consejo sobre la trasposición de la Directiva 2009/43/CE”; y finalmente la importante COM (2013) 542 final, de 24.07.2013, Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones “Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente”.

empresas nacionales frente a la potencia de las empresas europeas, principalmente de Francia, Alemania y Reino Unido¹²⁹. Sin embargo a partir de mediados del año 2007 España ha modificado su postura, sumándose a los esfuerzos intergubernamentales por abrir el mercado de defensa, de este modo nuestro país se ha adherido al Régimen Intergubernamental sobre adquisiciones de Defensa de los Estados miembros de la UE que participan en la Agencia Europea de Defensa (en adelante EDA: *European Defence Agency*) el 1 de julio de 2007, por decisión del Ministro de Defensa^{130, 131}.

En la actualidad existe una gran incertidumbre en el seno de la UE como consecuencia del proceso Brexit (Britain Exit), oficialmente incoado a finales de marzo de 2017 una vez que el Reino Unido invocara el art. 50 del Tratado de Lisboa y que tiene como fecha prevista el 31 de octubre de 2019. Esta incertidumbre se plasma, en el ámbito de la Seguridad y Defensa¹³², en la salida del Reino Unido de entre otros ámbitos, los organismos europeos con ella relacionados (la citada EDA, la Unidad Europea de Cooperación Judicial (EUROJUST), La Oficina Europea de Policía (EURPOL) y LA Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTX)), lo que tiene lugar, además, en uno de los peores de la Seguridad y Defensa de Europa desde la Segunda Guerra Mundial (presupuestos de defensa mermados por la crisis, problemas de seguridad energética, desestabilización del arco mediterráneo, crisis migratoria, la acción de Rusia, entre otros).

¹²⁹ La postura inicial de España se explica en el artículo de PARDO, F. “Apoyo incondicional del gobierno a la industria de defensa”. Revista Española de Defensa, 2017, pp. 16-17.

¹³⁰ Los Acuerdos suscritos han publicado a través de la Resolución 320/16396/2009, de 7 de octubre, de la Dirección General de Armamento y Material, “por la que se dispone la publicación de los distintos Acuerdos contenidos en el Régimen Intergubernamental sobre Adquisiciones de Defensa de los Estados miembros de la UE que participan en la Agencia Europea de Defensa” (BOD nº 207, de 23.10.2009).

¹³¹ Los Acuerdos suscritos en el ámbito de la EDA, signatarios de los mismos los Estados de Francia, Alemania, Italia, España, Suecia y el Reino Unido, configuran un régimen intergubernamental voluntario, no vinculante y dirigido a fomentar la aplicación de la competencia en este segmento de la adquisición de defensa sobre una base de reciprocidad entre los firmantes. Los Estados miembros de la UE firmantes se comprometen a abrir a los proveedores que tengan presencia tecnológica o industrial en los territorios de cada uno, todas las oportunidades en el ámbito de las adquisiciones de defensa por valor de un millón de euros o más cuando se satisfagan las condiciones de aplicación del artículo 296 TCE, excepto para las adquisiciones de investigación y tecnología, adquisiciones en colaboración, armas y sistemas de propulsión nuclear, bacteriológicas, radiológicas y equipos criptográficos. Excepcionalmente los Estados miembros firmantes pueden realizar adquisiciones dentro del ámbito del régimen, pero sin competencia, por razones de urgente necesidad operativa, por trabajos complementarios, o por motivos extraordinarios y apremiantes de seguridad nacional. En estos casos excepcionales se debe dar cuenta a la EDA en su calidad de supervisora del régimen en nombre de los Estados firmantes.

¹³² ABRAHÁM FERNÁNDEZ, J (2017): “El impacto del Brexit en la seguridad y defensa de la Unión Europea”. Revista General de Marina, Tomo 272, junio 2017 (pp.923-933).

PARTE CUARTA. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN, PIEZA CLAVE EN LA COMPLEJIDAD DE LAS SINERGIAS QUE AFECTAN AL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE DEFENSA

12.- LA EVALUACIÓN. PROCEDIMIENTO ALTERNATIVO AL CONTROL FINANCIERO Y A LA AUDITORÍA PÚBLICA. UNA REALIDAD CLAVE EN LA FORMA DE CONCEBIR LAS TÉCNICAS DE CONTROL DEL PRESUPUESTO EN EL MINISTERIO DE DEFENSA.

Partimos de la idea de que una evaluación es “un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención – norma, programa, plan o política- que permita alcanzar un juicio valorativo y basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos” (AEVAL, 2010, p.13).

Evaluar consiste en: “Llevar a cabo un proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras” (ONU, 1984).

“Valorar las intervenciones de los organismos públicos según sus productos y sus impactos, en relación con las necesidades que pretenden satisfacer, orientando esta valoración a proporcionar información rigurosa, basada en pruebas, para la toma de decisiones” (Comisión Europea, 2007).

“Identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto (de evaluación)” (Stufflebeam y Shinkield, 1987).

“Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la

pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia e impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.”¹³³

Los diferentes programas puestos en marcha, recogidos en el Presupuesto del MDEF, para cada uno de los Ejércitos conllevan diferentes técnicas de control y análisis que traen consigo la consecución del mismo y las recomendaciones y conclusiones pertinentes una vez se ha llevado a cabo su ejecución y liquidación.

El análisis que vamos a llevar a cabo mediante la evaluación crea la visión práctica de los resultados obtenidos en el análisis del control financiero y la auditoría recreando una guía de seguimiento en el campo de trabajo de la evaluación con un modelo de informe propio.

Una evaluación deberá ser encargada por alguien, una institución o una persona quien seguramente tendrá una motivación para ello de la misma manera que deberá incluir no sólo unas conclusiones sino también unas recomendaciones de mejora de la intervención.

La evaluación podrá centrarse en cualquier aspecto derivado de la intervención pública así como sobre temática, de la misma manera que podrá atender al conjunto de fases del ciclo de las políticas públicas o bien elaborarse de manera parcial sobre alguna de ellas; los motivos que pueden promover una evaluación son diversos:

- La necesidad de disponer de información de primera mano en relación con los resultados obtenidos.
- La necesidad de cumplir la obligación impuesta de evaluar.
- La decisión directiva de continuar con una política pública puesta en marcha en su momento.
- La mejora en los procesos de planificación.

¹³³ Fuente: Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados (www.oecd.org/dac/avaluationnetwork)

Los destinatarios de la evaluación son los interesados, personas físicas u organismos, responsables últimos de la tramitación del procedimiento de evaluación. Podemos identificar:

- Los responsables de tomar decisiones políticas y los propios diseñadores de esas líneas de actuación. Utilizarán la evaluación para preparar nuevas decisiones, para reformar políticas existentes, para asumir decisiones de asignación de recursos presupuestarios y orientar decisiones estratégicas.
- Los responsables de las políticas públicas. Pondrán en marcha y continuarán el seguimiento de la política pública utilizando la información proporcionada por la evaluación a modo de *feedback* sobre los resultados de su programa.
- Las instituciones que aportan recursos a la realización de una determinada política pública. Lo que venimos denominando la rendición de cuentas al comunicar los resultados conseguidos (outputs) a través de los recursos proporcionados.
- Los actores de la propia sociedad civil. Favoreciendo de este modo la transparencia de las Administraciones Públicas y el principio de libre concurrencia. La evaluación incrementa la transparencia de la gestión y los beneficiarios recibirán la devolución de su posible participación en el proceso evaluativo.

La evaluación de un Programa Público traerá consigo, además de la utilidad y practicidad, reglas básicas en toda evaluación:

- La retroalimentación o mejora de las intervenciones. Recibirá *feedback* sobre las acciones que se han ejecutado en la intervención. Función de aprendizaje continuo para la mejora del ejercicio del poder y la gestión pública.
- El control de responsabilidades y la rendición de cuentas, exigiendo una responsabilidad política y social ante la financiación con fondos públicos donde los contribuyentes están ávidos de conocer en qué se emplea el dinero público.
- Informar acciones futuras sobre cómo y cuáles pueden ser las intervenciones futuras. Función comunicativa.

No podemos pasar por alto que las limitaciones de tiempo y presupuesto asignado a la evaluación podrán influir en la delimitación del alcance de la evaluación; es importante determinar la evaluación enmarcada en los aspectos de las políticas públicas donde existe una mayor necesidad de obtención de información o hacia intervenciones donde sea previsible la necesidad de una toma de decisión con carácter urgente.

Entre los propósitos que podemos señalar para llevar a cabo la evaluación de un Programa Público podemos concluir:

- Ayudar a la División de Planificación en la toma de decisiones siempre y cuando del análisis del Programa hayamos obtenido resultados antes de la fecha de la toma de decisión.
- Contribuir a proporcionar alternativas en las diferentes fases del Programa así como la veracidad de intuiciones y detección de hechos o datos contraintuitivos.

El Programa Público parte de la gestión y trabajo de las diferentes secciones que entran en juego para su puesta en marcha dando como resultado que, en muchos casos, las fases más avanzadas de dicho programa asuman errores de fases previas en las que no ha sido previsible una detección anterior del craso error.

- Se podrán rendir cuentas a gestores y a la ciudadanía como parte final destinataria de la puesta en marcha de estos programas. No debemos olvidar que, aunque la gestión de un programa público en el ámbito de Defensa parece no tener una incidencia clara en la ciudadanía, todas y cada una de las políticas y programas desarrollados en el Ministerio tienen como destinatario final, además de la Defensa Nacional, asegurar el bienestar y la tranquilidad de la ciudadanía española de ahí que, aunque no sea tan popular el resultado final para los contribuyentes como pudiera serlo la evaluación de un programa en educación o en sanidad, la realidad es que es el precio que se debe pagar para evitar problemas futuros.

- Se obtendrán datos sistemáticos sobre el funcionamiento y el rendimiento del programa que, sin esta técnica, en muchas ocasiones se dificultaría la detección, corrección y prevención de los mismos además de la dificultad para poder identificar, motivar y recompensar a todos aquellos integrantes de este Programa para su buena ejecución. Contribuirá en la detección y corrección de errores a nivel programa.

- Se cumplirá con el requisito formal de hacer cumplir la normativa que regula la gestión presupuestaria. Para ello, y para evitar que un tipo de evaluación tenga el carácter de convertirse en una evaluación forzada, los destinatarios del análisis del programa público de Defensa deberán ejercer su función de control.

- Provee de mecanismos de control administrativo, de legalidad y financiero.

Una vez seleccionado el programa o política objeto de evaluación deberemos constatar si la misma es evaluable o no, es decir, si la misma será factible de ser evaluada para obtener los resultados que se esperan con su análisis.

Wholey et al. (2004, p. 33 y ss) marcan una serie de pautas con las que se podría verificar si estamos o no ante un panorama evaluable:

1. Cuando nos encontremos con que existen versiones muy distintas sobre los objetivos estratégicos que el programa debe conseguir: problema para definir los objetivos/impactos previstos.

2. Cuando las actividades vinculadas a la política o programa son muy diversos o poco concretos de manera que su exponencial máximo en complejidad pasa por definir en qué consiste la política o programa: problema para definir las actividades.

3. Cuando esa actividad de evaluación se considere incoherente o poco realista: problemas para identificar hipótesis que unen actividades con objetivos.

4. Cuando no exista un uso previsto para la información generada tras la evaluación: problemas para identificar la razón por la que se quiere/necesita evaluar.

5. Cuando los recursos de los que se dispone sean escasos y no se traduzca en conseguir dar una respuesta sólida a las preguntas de evaluación más relevantes.

Los criterios para evaluar un programa público de manera objetiva pasan por la determinación de las siguientes fases:

1. Determinar el tipo de evaluación a ejecutar.
2. Realizar un presupuesto del coste de evaluación. Presupuesto que será estimado pero que deberá contar con el importe máximo aplicable.
3. Marcar los plazos a ejecutar la evaluación.
4. Establecer los criterios de evaluación.

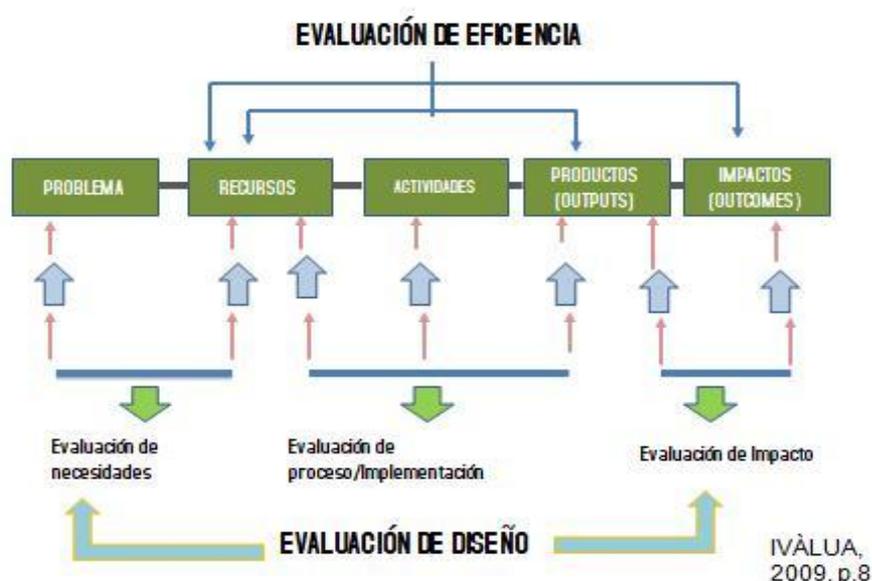
Los principios básicos que todo evaluador debe considerar a la hora de desarrollar esta técnica de control, se marcan en el contexto siguiente:

- Transversalidad, o lo que es lo mismo, la integración de todas y cada una de las etapas que constituyen la evaluación: desde el diseño hasta el análisis de los resultados e impactos obtenidos.
- Utilidad. Todo el proceso de evaluación deberá ser útil a los agentes implicados en su desarrollo, no sólo a los destinatarios de las políticas o programas a poner en marcha sino también a aquellos decisores políticos que planificaron su ejecución.
- Causalidad. Las relaciones causales, son fuente primaria en la evaluación de modo que se deben vincular los aspectos del programa con la gestión, la realización y los resultados obtenidos.
- Transparencia. Para favorecer el principio básico de la evaluación que no es otro que el de la rendición de cuentas.
- Aprendizaje. Que vendrá determinado por la consecución paulatina de nuevos logros que favorecerán a evaluaciones posteriores.
- Participación. De todos los agentes implicados en este nuevo procedimiento de toma de decisiones.

Para determinar el trabajo de esta nueva técnica de control como es la evaluación, lo primero que debemos centrar es el enfoque de trabajo que queremos implementar en el programa de trabajo, es decir, la forma en la que vamos a disponer y a estructurar la evaluación a lo largo de su control, desde la justificación inicial de qué aspectos vamos a analizar en profundidad y cuáles se van a descartar hasta la exposición de motivos de las conclusiones y recomendaciones. Será en este momento del proceso evaluativo de control donde se estructurarán evaluaciones en fases, de manera consecutiva, pero existiendo entre las mismas una relación causal, o una evaluación a la totalidad de la

fase de ese programa o política; en cualquier caso, siempre responderá al siguiente esquema:

Gráfico N° 7: Cómo iniciar una evaluación.



Fuente: IVÀLUA

Cada una de las diferentes fases establecidas en la tabla puede relacionarse con un tipo concreto de evaluación dentro del desarrollo de evaluación que estamos exponiendo ajustándolo a las necesidades del órgano de control que en el desarrollo de su trabajo determinará, cada año, las áreas que serán objeto de evaluación para la determinación de los resultados más óptimos al programa que está analizando:

- Evaluación de necesidades: analiza si la realidad existente puede justificar la existencia de ese programa y si los recursos establecidos al efecto tienen en cuenta las características de lo que se va a implementar en la realidad.
- Evaluación del diseño: valora la teoría y las hipótesis que subyacen en el programa así como la coherencia en la formulación del ciclo del programa.
- Evaluación del proceso/implementación: valora aquello que el programa hace comparándolo con las previsiones del diseño, analizando con carácter fundamental, la necesidad de alcanzar los objetivos operativos del programa y detectando en una fase inicial aspectos que pudieran ser problemáticos.

- Evaluación de impacto: Valora en qué medida la intervención efectiva de la evaluación reduce el problema que le da razón de ser, analizando el grado de consecución de objetivos del programa.

- Evaluación de la eficiencia: Analiza la relación existente entre los recursos destinados al programa público y la consecución de resultados e impactos que tendrá en la sociedad, existiendo la posibilidad que de esta evaluación de la eficiencia surjan combinaciones alternativas a las planteadas de inicio que conlleven un ratio óptimo de consecución de resultados.

Llegados a este punto y dado que la evaluación podrá ser efectuada por un agente externo al Organismo que realizará la evaluación o por personal cualificado perteneciente al mismo, en el cuadro siguiente mostramos las fortalezas y debilidades con las que se encontrará el gestor en función de a quién se encargue la evaluación en cuestión:

Tabla N° 17: Evaluación externa e interna

EVALUACIÓN INTERNA	EVALUACIÓN EXTERNA
Falta de independencia.	Independencia que imprimirá mayor credibilidad al proceso.
Mayor proximidad al programa, con sus fuentes y datos	Importante capacidad de gestión del proyecto de evaluación
Equipo integrado en la propia evaluación formativa	Los informadores, por regla general, no compartirán toda la información de la que son conocedores
El equipo es de la organización y no requiere contratación externa	El tiempo se dilatará más pues será necesario acudir a un procedimiento contractual para determinar a este equipo.

Fuente: Elaboración propia

12.1.- Criterios que determinan un procedimiento de evaluación.

Una vez se ha producido la selección del equipo de evaluación se deberán marcar las áreas de trabajo tanto del equipo seleccionado como evaluadores, como del personal que forma parte del órgano gestor, sin olvidar lo que acabamos de señalar sobre la presencia de evaluadores en la plantilla dentro de la organización que va a evaluar o la necesidad de recurrir a un equipo externo mediante la prestación de servicios, de forma que sus funciones queden claramente delimitadas:

Tabla N° 18: Equipo evaluador y gestor

EQUIPO GESTOR	EQUIPO EVALUADOR
Deberá garantizar la funcionalidad de la evaluación	Análisis documental: de fuentes primarias y secundarias.
Revisar la calidad de los resultados	Determinar los indicadores
Actualización del diseño de la evaluación en consonancia con el equipo evaluador	Diseñar herramientas y técnicas de recogida de datos
Asesorar al equipo evaluador en cuanto información pudieran necesitar	Análisis y tratamiento de la información recogida.
Constituirse en los representantes de los intereses de los agentes que están implicados en este proceso	Retorno de la información recopilada.
Comunicar resultados y conclusiones	

Fuente: Elaboración propia

Forma de sintetizar la valoración de un aspecto concreto del programa, vinculándolo a una noción que permite objetivarlo y enjuiciarlo para, de este modo, acotar su ámbito de análisis y ser exhaustivos en su estudio, lo que permitirá obtener resultados acordes al resultado previsto: es decir, rentabilizar los recursos empleados en ese programa de un organismo que va a utilizar la evaluación. Estos criterios son

“categorías generales de análisis para enjuiciar el mérito o el valor de una intervención, que sirven de referencia para estructurar las cuestiones a las que la evaluación debe dar respuesta” (DGPOLDE, 2007, p.110).

a. Criterio de pertinencia. “Es la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza” (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001, p.43). “Es la medida en que los objetivos de la intervención son congruentes con las necesidades de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales de los asociados y las políticas de la CE” (Comisión Europea, 2006., p.26).

Lo primero que deberá analizarse es la justificación del programa público a efectos de evaluación; deberá constatarse si corresponde con la realidad en cuanto a:

- La existencia del problema o necesidad que se hayan declarado (con especial incidencia de la población beneficiaria de la misma y en este caso valorando la seguridad de la ciudadanía que es lo que se pretende con su implantación) y su correcta definición.
- La posibilidad de éxito abordándolo con la puesta en marcha de esa política o programa y analizando aquellos aspectos jurídicos, culturales o de otra índole que pudieran condicionar su puesta en marcha.

Para valorar la pertinencia o no del ámbito evaluable basta con analizar si tiene sentido llevar a cabo esa política o programa aquí y ahora, y para ello deberá proporcionar respuesta a preguntas del tipo:

- ¿Qué persiguen los objetivos del programa o política que el gestor del mismo ha tenido que poner de manifiesto en la Memoria justificativa del contrato?
- ¿Se ha tenido en cuenta cuándo se van a cumplir los objetivos y si los mismos entran dentro del plazo de ejecución marcado en las cláusulas del contrato?
- ¿Se identifica el resultado que pretende obtener cada objetivo del programa?
- ...

Este análisis podrá verse mermado por la falta de consenso sobre necesidades y prioridades establecidas o establecidas de manera incorrecta, así como por la falta de concreción de la política o programa público.

Los métodos y herramientas que se utilizarán en la evaluación de este criterio será el análisis de calidad de diagnóstico (DAFO)¹³⁴.

b. Criterio de relevancia. Evaluación de la calidad y veracidad del diagnóstico; con ello determinaremos el alcance del problema y la metodología utilizada en el planteamiento de la política o programa público.

Los problemas que genera una política pública pasan por convivir en un entorno cambiante de ahí que la calidad de análisis del diagnóstico se sustente en el conocimiento de la realidad sobre la que se interviene y más, en una economía que ha salido de una fuerte recesión no sólo a nivel nacional si no a nivel europeo, y más si te tiene en cuenta que el ámbito de la Defensa no goza del beneplácito de toda una sociedad en lo que a asignación de recursos presupuestarios se refiere.

Este análisis que podría verse mermado por no disponer de datos estadísticos oficiales y por la falta de información de cómo se detectaron o priorizaron las necesidades planteadas, no se plantearía en nuestro Ministerio caso dado el alto volumen de datos estadísticos con los que se cuenta a nivel ministerial.

El análisis de este criterio abordará respuestas a, entre otras, las siguientes cuestiones:

¹³⁴ El análisis DAFO, Proviene de las siglas en inglés SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities y Threats*), conocido también bajo la denominación de análisis FODA, es una herramienta de estudio de la situación real de una empresa, institución, proyecto o persona, que analiza las características internas (Debilidades y Fortalezas) y su situación externa (Amenazas y Oportunidades) en una matriz cuadrada que da la oportunidad de plantear una estrategia de futuro. El objetivo del análisis DAFO es determinar las ventajas competitivas de la empresa bajo análisis y la estrategia genérica que más le convenga en función de sus características propias y de las del mercado en que se mueve. Se considera que esta técnica fue originalmente propuesta por Albert S. Humphrey durante los años sesenta y setenta en EE.UU. durante una investigación del Instituto de Investigación de Stanford que tenía como objetivo descubrir por qué fallaba la planificación corporativa. Este recurso produjo una revolución en el campo de la estrategia comercial.

- ¿En qué medida las intervenciones realizadas están alineadas con las necesidades y prioridades del territorio?
- ¿El objetivo de mejora de la política pública o el programa era pertinente en el contexto donde fue aplicado?
- ¿Las acciones emprendidas otorgan prioridad según la importancia de las necesidades detectadas?.
- ...

El método y herramienta que podría utilizarse para llevar a cabo el análisis es el árbol o diagrama de flujos.

- c. Criterio de coherencia, tanto interna como externa. Analizar y contrastar la lógica de las políticas y programas; comprobar que los objetivos son claros, específicos, se encuentran bien definidos y se corresponden con necesidades declaradas.

Para analizar la coherencia, lo más racional es abordar la situación de atrás hacia adelante, es decir, partiendo del impacto que se pretende conseguir para ver qué resultados previstos son necesarios, qué acciones deberán ejecutarse para generarlos y qué recursos serán necesarios para dichas acciones.

Preguntas relevantes:

- ¿Existen contradicciones entre los diferentes objetivos establecidos en la consecución de esos programas públicos?
- ¿Podemos llegar a la conclusión de que las actividades y resultados serán la vía necesaria para la consecución de los objetivos de manera racional?
- ¿Existen duplicidad de actividades para la concesión de objetivos?
- ¿Podemos concluir que no existe superposición entre la política y/o programa y otras intervenciones aplicadas en el mismo territorio?
- ¿Los objetivos planteados en la política coinciden con los expresados en otras intervenciones del territorio?
- ...

Las dificultades más probables que pudiéramos encontrarnos con este criterio es la falta de concreción de los objetivos o de las actividades que se han determinado en la política o programa público (coherencia interna), mientras que para la coherencia

externa será la imprecisión en la definición de las necesidades detectadas o en el establecimiento de objetivos, de la política o programa objeto de evaluación o de las políticas que pueden presentar algún grado de complementariedad.

Los métodos y herramientas que se pueden utilizar para efectuar el análisis de la coherencia interna son el árbol de objetivos y la matriz de valoración de las relaciones entre necesidades planteadas y objetivos. Para la coherencia externa, la comparación entre árboles de problemas y objetivos de los distintos planes que presenten complementariedad y la matriz de valoración de la compatibilidad de la intervención con otras estrategias o programas serán fundamentales para expresar un diagnóstico propicio.

d. Criterio de complementariedad. En qué medida se han analizado, medido y tenido en cuenta otras políticas o programas públicos que pudieran haber afectado a la política o programa evaluado en un sentido positivo (refuerzo) o negativo (obstaculización).

e. Criterio de eficacia. Valora “el grado de consecución de los objetivos (implícitos o explícitos) de una intervención, en función de su orientación a resultados “(DGPOLDE, 2007, p-111). La consecución de los objetivos de la política o programa será relevante para su eficacia en la medida en que dicha política o programa se oriente a resultados, de la misma manera que será determinante la correcta ejecución e implementación de la política o programa. Se parte de la premisa de que el objetivo del programa ha sido definido de manera inequívoca y con carácter operacional por el gestor al frente del contrato o de la división de planes.

El criterio de eficacia analiza la realización de actividades y la generación de resultados (outputs).

Preguntas que marcarán el devenir del criterio de la eficacia y determinarán su concreción:

- ¿En qué medida los objetivos se han cumplido?

- ¿Han existido factores externos a la evaluación que hayan podido influir en la resolución de los problemas detectados?
- ¿Cuáles son las acciones de la política que han favorecido el cumplimiento de los objetivos esperados?
- ...

Este análisis podrá verse afectado por los resultados planificados de manera poco clara o siendo objeto de cambio por el gestor, por la mala definición de los indicadores para obtener los resultados, por la falta de información de referencia en relación con el ámbito institucional evaluado así como por la dificultad para atribuir los resultados al programa en particular debido a variables en la intervención

Los métodos y herramientas a utilizar serán métodos analíticos (cualitativos y cuantitativos): ex ante: medición de los valores iniciales de las variables resultantes y ex post: medición de los valores resultantes después de haberse llevado a cabo la intervención.

f. Criterio de efectividad. Toma como punto de partida el análisis de los resultados de la política o programa a la vez que profundiza en tres cuestiones fundamentales:

- Discernir aquellos resultados que son estrictamente imputables a la misma, diferenciándolos de los que pueden haber sido producidos por otras causas. Se deberá dar respuesta a la cuestión: “¿Qué hubiese sucedido si la política o programa no hubiese sido llevada a cabo?”, si consiguiéramos dar respuesta a esta cuestión, entonces la diferencia entre lo que hubiese sucedido y lo realmente observado será el efecto imputable a la política o programa.
- Extender el análisis de resultados más allá de la fecha de fin de las actuaciones.
- Considerar aquellos efectos positivos o negativos, derivados de las mencionadas políticas o programas públicas, pero que no fueron incluidos entre sus objetivos.

Preguntas a proporcionar respuesta en la efectividad:

- ¿Coste material de los objetivos conseguidos?
- ¿La utilización de los recursos ha sido la más económica posible?

¿Se han aplicado procedimientos racionales de gestión financiera y de equipo?

...

Este análisis podrá verse minorado por la no disposición de valores de referencia.

Los métodos y herramientas a utilizar en su análisis serán los de medición directa, es decir, el registro de datos cuantificables por medio de instrumentos analíticos.

g. Criterio de eficiencia. Valora la “medida en la que se obtuvieron los resultados y/o efectos deseados con la menor cantidad de recursos posibles (fondos, habilidades técnicas, tiempo, costes administrativos...)” (Comisión Europea 2006, p.26).

Se vincula con los términos: óptimo y productividad al llevarlo al grado exponencial de analizar la relación que existe entre los recursos utilizados (inputs) y los resultados obtenidos (outputs). Se trata de comparar el grado de resultados obtenidos con los recursos utilizados para ello.

Es importante la diferenciación entre eficiencia interna y externa ya que la primera valora la relación entre los costes y los resultados obtenidos por la política o programa (outputs), mientras que la externa incorpora, además, el análisis de todos los efectos indirectos y de largo plazo (outcomes) que puede haber producido la política o programa y que a su vez sean susceptibles de cuantificación.

Deberemos analizar si se podrían haber reducido los costes de la política o programa sin afectar de manera importante al resultado y si se podrían haber mejorado los resultados sin aumentar los costes.

h. Criterio de sostenibilidad. O lo que es lo mismo, viabilidad, la capacidad de producir unos efectos o resultados que contribuyan a que puedan mantenerse en el tiempo de modo que, tras terminarse la financiación inicial la política o programa pueda seguir de manera continuada en el tiempo.

Preguntas a las que proporcionar respuesta la selección de este criterio:

- ¿Es probable que los resultados que hemos obtenido con la evaluación perduren en el tiempo una vez concluida la intervención?

- ¿Las contrapartes afectadas están en disposición de continuar las actividades establecidas en el programa?

- ...

Las dificultades más evidentes parten de la base de que la sostenibilidad es una situación proyectada, no real e hipotética así como que no es posible determinar todos los factores intermedios que pueden comprometer la sostenibilidad.

Los métodos y herramientas a utilizar pasan por ser procedimientos cualitativos y participativos del tipo mesas redondas y foros de debate.

i. Criterios de participación y transparencia vinculados a los principios de buen gobierno en el ámbito de las políticas públicas. El primero de los criterios, la participación, valora en qué medida la política o programa público ha sido promovida, diseñada y ejecutada por los gestores implicados por la misma, y muy especialmente con la implicación de los destinatarios a los que va a afectar.

El criterio de transparencia analiza que todas las decisiones y acciones de la política o programa sean públicas y de libre acceso; esta publicidad debiera extenderse, además, al análisis de la realidad social y su justificación, a la elección de los objetivos, al diseño, su ejecución, sus resultados y la futura evaluación.

j. Criterio de equidad. Con este análisis se tratará de valorar la equidad en los resultados obtenidos o pretendidos a través de una política o programa público por lo que será fundamental ahondar en la distribución de recursos establecida en una política pública. Conlleva analizar en qué medida la distribución del coste o los beneficios de los programas públicos se han realizado siguiendo un criterio estándar de distribución equitativa.

Responderá a preguntas clave como:

- ¿Se han utilizado criterios de equidad en la definición de los objetivos planteados?

- ¿El esfuerzo ha seguido una lógica de reparto justo?

El problema fundamental de este criterio pasa por la dificultad de obtener respuestas suministradas donde subyacen distintas lógicas de actuación.

Las herramientas y métodos a utilizar son el análisis de inputs asignados a la política a través de una metodología cualitativa: enfoque pluralista.

12.2.- Fases del procedimiento de evaluación de políticas y programas públicos.

Una vez se ha seleccionado el criterio o criterios que valorarán los aspectos que el órgano evaluador ha señalado como más importantes en el seno de esa política o programa público, determinaremos las fases que deben ser analizadas antes de poner en marcha el procedimiento de evaluación. Estas fases aparecen concretadas en la siguiente tabla y abarcan los tres pilares fundamentales en una técnica de análisis como la evaluativa:

- Diseño de la evaluación.
- Desarrollo del estudio de la evaluación.
- Medios de comunicación con los que dar luz al procedimiento.

De entre los pasos fundamentales que debemos tener en cuenta de cara a un procedimiento de evaluación, la fundamental pasa por poder determinar si será la evaluación el procedimiento más deseable para obtener resultados o si por el contrario, serán otras técnicas de análisis de control quienes marquen la realidad de la obtención de los mejores resultados con los objetivos marcados. La tabla posterior, describe el proceso inicial del procedimiento donde lo primero que se llevará a cabo será determinar las líneas de evaluación: ¿es necesario evaluar? ¿Sabemos los objetivos que queremos conseguir? ¿Hemos determinado el equipo de evaluación y los beneficios o capacidades de que esta gestión se haga por evaluadores internos o externos?

Tabla N°19: Fases del procedimiento de evaluación.

FASE	CUESTIONES CLAVES
Diseñar la evaluación	¿Por qué evaluar?
	¿Qué va a ser evaluado?
	¿Qué información queremos obtener?
	¿Cómo se va a evaluar?
	¿Quién va a evaluar?
	¿Qué técnicas se adaptan a nuestro modelo de evaluación?
	¿Para quién se evalúa?
	¿Cuándo se evalúa?
Desarrollo del estudio de evaluación	¿Cómo debo gestionar la evaluación?
Plantear la comunicación	¿Qué voy a comunicar?
	¿A quién y cómo voy a comunicar los resultados?
	¿Con qué voy a comunicar los resultados?

Fuente: Elaboración propia

Una vez que el gestor ha determinado que esta nueva técnica de obtención de datos beneficiará la consecución de los objetivos con la mejora de resultados, surge la segunda etapa en esta fase del procedimiento: los datos que obtendremos del proceso deberán ser compartidos con los destinatarios últimos de los mismos que, al tratarse del análisis de un programa público, es la ciudadanía.

La manera en la que se gestionan los datos y se determinan las técnicas que van a utilizarse en ese proceso gestionará que esa evaluación sea más o menos eficiente: si la información es recibida de manera clara y concisa por el destinatario último, la opinión

de lo que se está haciendo en la gestión de los recursos públicos beneficiará a la Administración, si por el contrario, la manera de proyectar los resultados es confusa, creará un ambiente de incertidumbre y desconfianza que en nada beneficiará al gestor de los fondos públicos.

El diseño de la evaluación se contemplará la previsión de cuándo se van a realizar las tareas implícitas de la evaluación marcando los plazos que sean necesarios en función de los gestores y para ello es necesario establecer un cronograma inicial en relación a la planificación de la evaluación, donde se detecten los sitios y los obstáculos además de determinar a un responsable que supervise la ejecución temporal del cronograma que hemos señalado.

La determinación de los plazos hará que la marcha de la consecución del programa objeto de evaluación sea la prevista y que no suponga un retraso temporal que pueda afectar a la consecución de los resultados.

Tabla N° 20: Cronograma de evaluación.

<i>FASE OBJETO DE EVALUACIÓN</i>	<i>ROTACIÓN</i>	<i>FASE TEMPORAL</i>
Determinación de la Fase del programa	Número de veces que en la carencia de la evaluación se ha realizado	Previsión de los meses en los que la evaluación se efectuará para no entorpecer la marcha del programa

Fuente: Elaboración propia

12.3.- Preguntas en el procedimiento de evaluación.

Asociaremos un conjunto de preguntas a los criterios que acabamos de señalar. Preguntas que no deberán preguntar por aquello que queremos saber sobre la política o

programa sino que deberán preguntar por aquello que necesitamos saber para poder emitir un juicio de valor sobre determinado aspecto de dicha política o programa.

La clave está en reelaborar, tantas veces como sea necesaria, la formulación de preguntas de modo que sus respuestas marquen una gradación del tipo “mucho” o “poco” o “sí” o “no”.

Con ello obtendremos un proceso de reflexión en detalle donde a través de la formulación de diferentes alternativas concretemos cuáles son las preguntas que sirvan de base al proceso de evaluación.

La mejor pregunta sería aquella que comenzara su enunciado con ¿En qué medida...? Dado que su respuesta marcará el grado de cumplimiento del criterio al que se asocie el programa público.

De la enumeración establecida de criterios, las preguntas más significativas que pudieran realizarse son:

- Criterio de pertinencia: ¿En qué medida está documentada la necesidad que la política o programa quiere paliar?
- Criterio de coherencia: ¿En qué medida se vincula cada actividad con un objetivo operativo y éstos con los estratégicos?
- Criterio de complementariedad: ¿En qué medida se han establecido mecanismos de coordinación con otras políticas o programas?
- Criterio de eficacia: ¿En qué medida se han alcanzado los objetivos previstos?
- Criterio de efectividad: ¿En qué medida los resultados de la política o programa son atribuibles a la misma?
- Criterio de eficiencia: ¿En qué medida podrían haberse reducido los costes sin minorar los resultados obtenidos?
- Criterios de sostenibilidad: ¿En qué medida la política o programa ha generado recursos que permiten sostenerla en el tiempo?

- Criterio de participación: ¿En qué medida se han implementado los mecanismos de participación para el sector público?

- Criterio de transparencia: ¿En qué medida se han comunicado los resultados y los efectos producidos por la política o programa a los destinatarios de los mismos?

Sin argüir a ningún tipo de criterio, podríamos relacionar una batería de preguntas de evaluación claves. A modo de ejemplo:

- ¿Cuál es el origen y la magnitud del problema que se pretende solucionar?

- ¿Qué servicios puede satisfacer las necesidades planteadas?

- ¿Cuáles son los objetivos del programa y cómo se espera conseguirlos?

- ¿Las actividades son coherentes con los objetivos planteados?

- ¿Las funciones administrativas y de gestión del proyecto se realizan correctamente?

- ¿El programa consigue los objetivos previstos?

- ¿Se ha mitigado un posible problema social con la imputación a presupuesto de políticas o programas públicos que quizá no gozan de la aceptación de gran parte de la sociedad?

- ¿Pueden valorarse impactos en un horizonte temporal a medio y largo plazo?

- ¿Se han utilizados los recursos de manera eficaz?

- ¿Se ha tenido en cuenta la participación de los usuarios del programa?

12.4.- Indicadores de la evaluación.

Si las preguntas que acabamos de formular capturan aquello que realmente necesitamos saber para poder enjuiciar un aspecto determinado de la política o

programa (criterio), los indicadores van a ser la herramienta fundamental en la evaluación para responderlas.

Las preguntas nos ayudarán a saber qué debemos medir mientras que los indicadores nos guiarán en la forma de hacerlo.

Los indicadores serán variables, hechos, magnitudes o sucesos verídicos que deberán responder las preguntas en términos de “mucho” o “poco” (o bien “sí” o “no”) y que nos conducirán a determinar el grado de intensidad con que se cumple el criterio en cuestión. Debería considerarse una buena práctica el asignar a cada pregunta de evaluación más de un indicador (entre 3 y 5 sería lo razonable) de modo que se pudieran medir todos aquellos elementos relevantes para esa pregunta.

La experiencia en la empresa privada ha marcado la existencia de dos clases de indicadores:

- Indicadores cuantitativos: magnitudes que se determinan según una unidad numérica. Son los más utilizados en los criterios de eficacia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad y por norma general vinculan dos magnitudes: número de asistentes respecto a los previstos, gasto ejecutado respecto al presupuesto, o aquellas otras magnitudes objeto de examen: número de militares capaces de conducir un blindado, número de blindados óptimo para el despliegue en Zona...

- Indicadores cualitativos: condiciones que podrán o no cumplirse pero que ayudarán a deducir una dirección en la que poder orientar la respuesta a la pregunta. Utilizados para los criterios de pertinencia, coherencia y complementariedad.

A modo de medición de magnitudes podríamos determinar: el detalle con el que la política o programa analiza las necesidades de la población afectada (criterio de pertinencia) o la habilitación de un órgano de interlocución (criterio de participación).

En qué orden se determinen marcará la matriz de evaluación:

1. Decidir qué criterios de evaluación se consideran prioritarios y evaluables.
2. Establecer una batería de preguntas para cada criterio que se va a evaluar.
3. Elegir y especificar uno o varios indicadores asociados a cada pregunta.
4. Investigar en qué fuentes de información se podrá encontrar el valor concreto o los datos necesarios para cada indicador; o establecer qué herramienta de recogida de información y técnica de análisis va a usarse para calcularlos.

Ejemplo, susceptible de aplicar a un programa en el ámbito de la Defensa, de formato de matriz de evaluación:

Tabla Nª 21: Matriz de evaluación.

CRITERIOS SELECCIONADO	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
Pertinencia	¿Hay suficiente evidencia sobre la existencia de esa necesidad en las FAS?	Menciones a la necesidad en encuestas con Mandos. MUCHO/POCO/INDIFERENTE Mediciones a la necesidad en encuestas a tropa. MUCHO/POCO/INDIFERENTE	Familia de inversiones similares existentes en el Ministerio y ya utilizado
	¿En qué medida se han detallado qué Unidades Operativas necesitan el resultado de ese Programa?	Similitud entre el análisis hecho por el Programa y el que se hace en estudios en la División de Planes. MUCHO/POCO/INDIFERENTE	Bases de datos en las FAS de países europeos.

Coherencia	Existen inversiones similares en el ámbito operativo de las FAS	Número de inversiones son similitud en el objeto	Auditorias ejercicios anteriores
-------------------	---	--	----------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Una vez establecidos los indicadores que responderán a las preguntas de evaluación deberemos calcularlos y/o verificarlos, lo que significa establecer qué valores tomamos en consideración o qué información se considera relevante.

De entre las fuentes de información más relevantes, a nivel ministerial, podemos destacar:

- Estadísticas oficiales. Con un grado de fiabilidad y calidad aceptables, así como de visibilidad y transparencia. El problema fundamental reside en su irregular dispersión territorial y temporal y más en un Ministerio como Defensa dada la dispersión territorial existente a nivel nacional.
- Estadísticas de otros organismos. Cuyas ventajas e inconvenientes dependerán del grado de conocimiento y cercanía que se tenga con quien elabora la estadística. Organismos como el INTA, el Eurocuerpo, la Junta Interamericana de Defensa, la OTAN, la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (CSDP), la Unión Europea Occidental (UEO)...
- Documentación oficial. Relativa a la propia política o programa como a su contexto institucional.
- Contenidos aparecidos en medios de comunicación. Defensa es un Ministerio capaz de ofrecer multitud de información en los medios pero, en

muchos de los casos, sesgada por la corriente demagógica que encierra la realidad de esta organización cara a la sociedad. Es una información importante para valorar los criterios de participación y el de transparencia.

- Internet. Su veracidad dependerá del conocimiento anterior que tengamos de esa información y de la entidad que produce la misma.

12.5.- Instrumentos necesarios de recogida de información en el procedimiento de evaluación; sus técnicas y herramientas.

Al realizar cualquier investigación, es necesario utilizar instrumentos y emplear técnicas de recogida de información acordes con los mismos. Son varios los condicionantes para utilizar uno u otro instrumento o utilizar una u otra técnica de ahí que deba ser el profesional evaluador quien conozca las ventajas e inconvenientes de aplicar cada técnica e instrumento de la misma manera que deberá conocer las limitaciones que sean necesarias calcular y dar a conocer las calidad técnica de los instrumentos que utiliza; necesita justificar esta elección para imprimir a su trabajo el rigor científico que debe ser exigido en la consecución de los resultados.

Las técnicas e instrumentos para recoger información son variadas y quedan condicionadas por la propia elección del sujeto que desarrollará el análisis de la información; esta elección deberá quedar suficientemente justificada en el cuerpo del informe que surja de su trabajo. Así, deberá abordar los posibles condicionantes técnicos que surjan de los instrumentos técnicos seleccionados y determinará de entre las principales técnicas e instrumentos de medida, aquellas que mejor se ajusten al estudio que pretende realizar.

En principio, un instrumento de recolección de información podrá ser cualquier medio capaz de acercarse a las necesidades origen y extraer la información de ellos necesaria. El instrumento sintetizará todo el trabajo previo de la investigación ya que resumirá los aportes del marco teórico al seleccionar los datos que corresponden a los indicadores y, por lo tanto a las variables o conceptos que se han utilizado; por técnica

entendemos un conjunto de mecanismos, sistemas y medios capaces de obtener, dirigir, conservar, elaborar y reelaborar los datos.

Las técnicas están referidas a cómo se obtendrán los datos mientras que los instrumentos son los medios materiales a través de los cuales se hará posible la obtención y archivo de la información necesaria para el fin último que es la investigación, entre estos últimos (los instrumentos) citamos:

-Encuestas y censos. Las encuestas significan la pregunta a una parte importante de las personas que integran el grupo en el que se está interesado en incidir.

La información se recoge de forma estandarizada, sistemática e idéntica para todas las personas encuestadas, siendo especialmente relevante que todas y cada una de ellas reciban exactamente el mismo estímulo (Cea D´Ancona, 1996, p.240).

- Instrumentos de grupo. Instrumentos importantes de cara a la evaluación dado que permiten incorporar la perspectiva y la participación de los distintos gestores implicados, poniendo en relieve las distintas visiones sobre un mismo punto así como aquellos aspectos que son importantes. Podemos destacar los grupos de discusión y la técnica de grupo nominal (TGN).

- Entrevistas en profundidad. Conversaciones entre la persona que produce observaciones y quien las registra. Estamos ante:

- Entrevista conversacional informal. Realización de preguntas libres durante el desarrollo de una entrevista.

- Entrevista semi-estructurada. Guión previo con los temas a tratar con libertad para formular las preguntas como se desee.

- Entrevista estandarizada abierta. Listado de preguntas ordenadas y redactadas por igual para todas las personas entrevistadas.

En la evaluación solamente podremos utilizar una cantidad o tipo de fuentes y técnicas determinadas, que se verá influido por la naturaleza de los indicadores que hayamos seleccionado para responder a las preguntas así como por los recursos de los que dispondremos para llevar a cabo la evaluación. En el caso de organismos públicos, el procedimiento evaluativo no supondrá un coste adicional dado que existe personal altamente cualificado para su desarrollo y ejecución; cuestión distinta sería la de

contratar, a priori, con grupo de expertos externos en el desarrollo de esta técnica evaluativa que facturarán al finalizar el servicio de gestión encomendado.

Analizados los instrumentos necesarios de recogida de información en el procedimiento de evaluación, desarrollamos las técnicas y herramientas más utilizadas en la evaluación de políticas y programas públicos; estas técnicas no son excluyentes sino que pueden combinarse entre sí de ahí que su utilización dependerá del órgano de control:

- Sistema de indicadores. La evaluación tratará de determinar si los outputs generan los efectos esperados; la relación que existe entre los productos y los efectos no es directa por lo que se utilizarán indicadores dada su utilidad para medir la eficacia de cualquier intervención.

Los indicadores vienen a ser concreciones cuantitativas y/o cualitativas de la realidad objeto de estudio y sirven para sistematizar la información. Se definirán todos los indicadores que se hayan señalado con anterioridad para después compararlos con los efectos de la propia política.

La elaboración de los indicadores nos permitirá disponer de un sistema de recogida de información para poder definir la situación y evolución de las variables analizadas a la vez que nos servirá para tener un valor de referencia para evaluar la consecución de los objetivos de la referida política o programa.

Podemos identificar Indicadores de base que informarán sobre el desarrollo real del programa:

- De realización: Miden la realización financiera (gastos incurridos) y física (estado de avance) de las actuaciones de una política o programa.
- De resultado: Cuantifica los productos realizados que son consecuencia de las actividades realizadas.
- De impacto: Miden la repercusión del programa evaluado sobre objetivos específicos y globales.

E indicadores complementarios que se establecerán según lo planificado y se calculan a partir de indicadores de base:

- De eficacia: logro de objetivos previstos sin tomar en consideración los costes incurridos.
- De eficiencia: Relación entre objetivo alcanzado y sus costes.
- Análisis documental. De tal manera que exista una actualización constante de documentos existentes sobre el área objeto a evaluar:
 - - Legislación aplicable
 - Política o programa pública objeto de evaluación
 - Memorias de las políticas o programas llevadas a cabo.
 - Acervo comunitario
- Encuestas de evaluación. Con las que se obtendrá una información precisa y puntual además de cuantitativa sobre la base de un cuestionario estándar previamente realizado por el encargado de llevar a cabo la evaluación.
- Entrevistas, pero como técnica de análisis y no como instrumento de recogida de información. Con la que obtendremos información cualitativa sobre juicios de valor de los agentes involucrados, las dificultades y la adecuación o no de las actuaciones llevadas a cabo.

Una vez finalizado el procedimiento señalado el enjuiciamiento será la parte fundamental de la finalización de la evaluación.

El emitir un juicio de valor sobre aspectos concretos, está en la esencia propia de la actividad evaluadora: hallazgo, interpretación, juicio y recomendación.

El enjuiciamiento deberá venir desarrollado por un análisis y una explicación del porqué de lo que ha ocurrido con la política o programa y su posible desviación con respecto a lo que se había previsto.

Es determinante diferenciar si el proceso de evaluación se refiere a programas, proyectos o políticas en general dado que existen características diferenciales de cada uno de estos objetos de evaluación:

Tabla N°22: Características básicas procedimiento de evaluación.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS SEGÚN EL TIPO DE INTERVENCIÓN		
PROYECTO	PROGRAMA	ESTRATEGIA
Operación no divisible Delimitada en tiempo y presupuesto Normalmente bajo la responsabilidad de un solo operador	Conjunto de intervenciones homogéneas, reagrupadas para alcanzar objetivos globales Delimitada en el tiempo y presupuesto Normalmente bajo la responsabilidad de un comité de seguimiento	Vasto conjunto de intervenciones simples o complejas débilmente vinculadas entre sí Definida por las prioridades más que como un conjunto delimitado de intervenciones
CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO		
Una actividad principal Una implementación en un solo contexto Orientados hacia un solo público Un solo resultado directo esperado para dicho público Un único impacto esperado a un nivel más global	Varias actividades (subvenciones, inversiones directas, asistencia técnica...) Implementados en varios contextos (zonas geográficas diferentes, sectores diferentes, entre otros) Dirigida hacia varios públicos Múltiples resultados esperados por dicho	Contrariamente a un programa, una estrategia establece varios objetivos afectados por diferentes grados de prioridad

	público diverso Un solo impacto esperado a un nivel más global	
GRADOS DE DIFICULTAD DE LA EVALUACIÓN		
La evaluación de un proyecto simple está facilitada por el hecho de que se hace foco en una causa única (la actividad principal) y un solo efecto (resultado esperado para el público al que se dirige)	Dificultad añadida ya que se deberían estudiar las causas múltiples (las actividades e instrumentos) y los efectos múltiples, sin contar el efecto de sinergia entre los diferentes componentes del programa que es la justificación misma de la existencia del programa	Evaluar una estrategia presenta las mismas dificultades que se encuentran en la evaluación de un programa complejo.

Fuente: Elaboración propia.

12.6.- Resultado final de la evaluación. Informe de evaluación emitido.

Tanto el enjuiciamiento de los criterios de evaluación como el análisis de sus causas tendrán su plasmación en el informe de evaluación, en las conclusiones y recomendaciones.

Las conclusiones determinarán el énfasis en el proceso de enjuiciamiento y en justificar cómo la información de la matriz de evaluación permite valorar las distintas dimensiones (criterios) de la política o programa; en cambio para las recomendaciones se tomará como punto de partida el análisis de las causas o las razones por las que la política o programa funciona de la manera descrita, para poder, de este modo, proponer los cambios de mejora.

Las recomendaciones estarán basadas en las conclusiones y valoraciones que se han realizado y que a su vez se fundamentan en una recopilación y análisis sistemático de la información obtenida. Deben significar: Ser específicas y directas a la acción; realistas; claras y comprensibles; Verificables e implementables o puestas en marcha.

La sinopsis de todo este proceso de evaluación, se concretará en un Informe de evaluación cuya estructura, derivada de nuestra exposición, podríamos determinarlo como sigue:

- Resumen ejecutivo. Se presentará la evaluación y contendrá las conclusiones y recomendaciones más importantes. Este resumen será un compendio de lo desarrollado con mayor detalle en el cuerpo del Informe pero que servirá a modo de sinopsis instrumental.
- Introducción. Se desarrolla el origen y la persona que encargará la evaluación, su justificación y el propósito por el cual se ha desarrollado.
- Descripción del objeto de la evaluación. Análisis del contexto normativo, político y socio-económico.
- Delimitación del alcance temporal y material, el enfoque y diseño de la evaluación. Análisis de los criterios de evaluación y de las preguntas más importantes que se deben abordar.
- Metodología utilizada. Fuentes y herramientas de recopilación de información y técnicas de análisis de datos. En la recopilación de esta información mucho tendrá que ver la labor del gestor sin olvidar que la información podría estar viciada por parte del evaluado.
- Exposición, discusión y análisis de la información recopilada. Obteniendo los valores para los indicadores y las respuestas a las preguntas de evaluación.
- Conclusiones y recomendaciones que están vinculadas a las preguntas de evaluación y a la evidencia y hallazgos, sin sesgos, obtenidos.

- Anexos. Donde se determinará la matriz de evaluación utilizada junto con la información adicional que consideramos es relevante.

Cuando analizamos una evaluación de una política o programa que ya está ejecutada en años anteriores, y de la que derivarán conclusiones y recomendaciones que afectarán a la vida del programa se deberá analizar el proceso de implementación y ejecución de la misma para, de este modo, introducir mejoras y reprogramar o reconducir la política o programa así como analizar el procedimiento de seguimiento de las actuaciones que se pusieran de manifiesto en evaluaciones anteriores.

Para ello debemos determinar si la política o programa dispone de un plan de acción que supondrá el punto de partida de esa evaluación y en el que se determinará si, efectivamente, se está llevando a cabo lo previsto en él. El plan de acción ha podido venir dado por las conclusiones y recomendaciones puestas de manifiesto en un control financiero anterior donde el Interventor designado haya puesto de manifiesto un plan de acción o plan corrector con el que corregir las debilidades encontradas. En ambos casos sirve como punto de partida para este procedimiento evaluativo.

Desde la metodología aplicable, la evaluación dispone de un conjunto de herramientas y técnicas estandarizadas que llevarán a cabo el análisis, la medición y valoración de procesos y estructuras organizativas: por ejemplo el conocido y anteriormente desarrollado modelo EFQM de excelencia y calidad o más simples como el diagrama de flujos con el único propósito de agilizar la parte de la evaluación destinada al estudio y análisis del proceso de implementación.

Los resultados de la implementación servirán para aportar una nueva evidencia a las preguntas de los criterios de evaluación.

Un aspecto a resaltar son los costes soportados por esa política o programa: conocer los resultados logrados por una política o programa (la eficacia) es una de las máximas aspiraciones de la evaluación.

La fiscalización del gasto (cuánto se ha gastado y en qué) es una función propia del ámbito de la intervención mientras que en el área de la evaluación el análisis de los

costes se llevará a cabo a través de la eficiencia y la sostenibilidad traducidos como criterios importantes dentro de la evaluación.

Con nuestro análisis final no debemos olvidar la necesidad de potenciar la utilización de las conclusiones y recomendaciones que emanan de nuestro proceso de evaluación y que son el compendio final de todo análisis evaluativo. Para contribuir a fomentar esta iniciativa, básica en todo el proceso evaluador, traemos a colación una herramienta específica denominada Management Response (Respuestas de Gestión)¹³⁵, que se traduce en la cada vez más frecuente exigencia de que las evaluaciones que se lleven a cabo vayan acompañadas de una respuesta de gestión junto con un seguimiento de las acciones recogidas en éstas.

Las respuestas de gestión vienen a ser documentos que incluyen las recomendaciones puestas de manifiesto en el informe de evaluación y las “respuestas” que dan a cada una de ellas los destinatarios de las mismas. A través de este mecanismo de tener que dar respuesta, las partes interesadas revisarán las recomendaciones y acordarán las medidas concretas que se comprometen a realizar, fijando plazos, especificando responsabilidades y articulando medidas de seguimiento de la ejecución de las propuestas de acción¹³⁶.

El uso de las respuestas de gestión obliga por un lado, a los equipos de evaluación a plasmar de manera real las recomendaciones que, por regla general, tienden a tener un carácter excesivamente general y de difícil implementación y por otro interpelan directamente a las Administraciones públicas y las obligan a determinar lo que efectivamente pueden cambiar para mejorar.

Ejemplo ficha de respuesta de gestión:

Tabla N° 23: Ficha de respuesta de gestión

RECOMENDACIÓN DE EVALUACIÓN:
Respuesta de gestión: De acuerdo/Parcialmente de acuerdo/desacuerdo

¹³⁵ Guidance for Management response to evaluations. www.unicef.org

¹³⁶ Para una guía de cómo implementar y utilizar las respuestas de gestión ver UNEG (2012)

(Si la recomendación es rechazada o aceptada parcialmente, por favor, dar una explicación)				
Acción(es) clave	Plazo	Unidad(es) Responsable(s)	Seguimiento	
			Comentarios (acciones)	Estado
1.1				- Iniciado/No iniciado - Completado
1.2				

Fuente: Adaptation de Guidance on preparing Management Responses to UNDAF Evaluations, UNEG (2012)

Desde una perspectiva de gobernanza pública, la transparencia es esencial para reivindicar el valor de lo público de ahí que la gestión de los recursos conlleve la responsabilidad pública de transparencia en relación con el uso que se les da así como respecto de las actuaciones que se emprenden. Esta situación debiera acercar a la ciudadanía a la actividad pública, contribuyendo a crear sentido de pertenencia y corresponsabilidad sobre la labor que lleva a cabo la Administración.

Vinculada a la transparencia está el de rendimiento de cuentas (accountability), función esencial en la evaluación.

Un primer paso en la consecución de esta nueva cultura de evaluación es la de la difusión de la información en torno a las actividades que la Administración, en este caso el MDEF, lleva a cabo así como los recursos empleados para ello, sin olvidar los resultados que han provocado esas políticas o programas públicos, en relación con aspectos relacionados con la eficacia y la eficiencia de las políticas que se han llevado a cabo.

Las evaluaciones marcan su futuro como técnica de control si van acompañadas de su publicidad ya que se contribuye a la mejora de los sistemas de control del sector público y a crear conciencia en la sociedad de la responsabilidad que asumen los agentes involucrados en la toma de decisiones. Para ello debieran publicarse los resultados obtenidos. Una actividad vinculada con la transparencia es la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de las acciones de programación (vinculando transparencia con nociones de concurrencia abierta e igualdad de oportunidades), además de haberse abierto nuevas posibilidades de exportar al exterior esta comunicación, bien a través de ruedas de prensa bien mediante la publicación de boletines con carácter periódico en portales de internet donde la información está al alcance del ciudadano de manera inmediata.

Señalemos algunos ejemplos de preguntas de evaluación e indicadores relacionados con el criterio de transparencia:

- ¿Conocen los principales actores implicados en el programa tanto sus objetivos como los resultados (previstos y obtenidos)?

Indicador: respuesta de las personas involucradas en esta gestión tras entrevistas en profundidad.

Indicador: correlación entre las respuestas de los participantes y la realidad del programa.

Indicador: Número de individuos que efectivamente tienen una percepción correcta sobre los objetivos y resultados del programa.

- ¿En qué medida conoce la ciudadanía en general tanto los objetivos como los resultados (previstos y obtenidos) del programa público?

Indicador: Respuestas directas en encuestas.

Indicador: Número y calidad de las referencias en los medios de comunicación sobre los objetivos y resultados del programa.

- ¿Se han desarrollado suficientes actividades de difusión en los medios de comunicación sobre los objetivos y resultados del Programa?

Indicador: Número y calidad de las actividades de difusión que se han realizado, diferenciando según el contenido y los aspectos de la intervención que han abordado.

- ¿Ha existido un plan de comunicación asociado a la vida del programa público y se ha implementado adecuadamente?

Indicador: existencia y grado de elaboración del plan de comunicación.

Indicador: en caso de existir, temporalidad del mismo.

Indicador: En caso de existir, porcentaje y tipos de actividades del plan que se ha llevado a cabo en el marco de un comité de seguimiento o mesa de participación creada al efecto.

- ¿Los informes de seguimiento u otros documentos de difusión de resultados presentan un balance equilibrado sobre las fortalezas y debilidades del programa público?

Indicador: Resultados de un análisis de contenidos sobre dichos materiales.

12.7.- Creación de un modelo de Informe de evaluación. Plantilla tipo que pudiera confeccionarse para cualquier programa del Ministerio de Defensa.

Ejemplo de Modelo de evaluación.

De la misma manera que la IGAE, en su Resolución de 30 de julio de 2015¹³⁷, dictó Instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente y por Resolución de 30 de julio de 2015¹³⁸, dicta las instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública, debiera emitir una Resolución por la que se emitieran instrucciones para el ejercicio de la función evaluadora llevado a cabo por los mismos profesionales que desarrollan los anteriores controles: el Cuerpo de Interventores y auditores del Estado y el Cuerpo Militar de Intervención.

¹³⁷ Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente. BOE núm. 190, de 10 de agosto de 2015. Referencia BOE-A-2015-8938.

¹³⁸ Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública. BOE núm. 190, de 10 de agosto de 2015. Referencia BOE-A-2015-8939.

Para el desarrollo de los controles anteriores, existen modelos que deben respetarse en función de tipo de actuación que se esté desarrollando y es, en este sentido, donde pudiera existir un tercer modelo de Control de evaluación aplicable con la misma obligatoriedad que los anteriores y que, derivado de la exposición que hemos realizado, tener los campos que se detallan a continuación:

I.- Contexto y descripción.

I. Características esenciales del contexto.

- Deberá incluir referencias a la situación de contexto inicial que sustentó la decisión de poner en marcha el programa público: lo que podría relacionarse con la Memoria explicativa y/o justificativa existente en cualquier procedimiento contractual.
- El análisis de la evaluación de la situación de contexto.
- La situación de contexto en el momento de realizar la evaluación

II. Descripción de la intervención. Aspectos claves del programa a evaluar que facilite la comprensión del objeto de la evaluación:

- Origen del programa y si existen programas iniciales con los que se pueda relacionar.
- Alcance material
- Agentes involucrados en su realización: desde el gestor, pasando por el proveedor/es hasta el evaluador firmante del informe de evaluación participantes en el programa.
- Alcance temporal: año de inicio, año de finalización; meses de duración del programa. Cronograma.
- Agentes y organismos implicados más allá del Ministerio de Defensa: Organismos públicos, Organismos Autónomos.
- Actividades y servicios llevados a cabo y resumidos en el objeto del contrato.

- Presupuesto inicial del contrato. Aplicación a presupuesto, adecuación del crédito y la suficiencia del mismo.
- Mecanismos de seguimiento y evaluación previstos.

II.- Contenido de la evaluación y metodología empleada.

- I. Diseño de la evaluación: Matriz de evaluación. Estructura del Informe; Destinatarios de la evaluación tanto los receptores del programa pertenecientes al MDEF como la propia ciudadanía en último extremo.
- II. Técnicas y herramientas de información: Análisis documental: documentos de referencia que se han analizado; Encuestas y entrevistas realizadas; Mesas redondas celebradas; Estudios de casos elaborados; Técnicas macroeconómicas y microeconómicas empleadas.
- III. Criterios seleccionados objeto de evaluación.
- IV. Sistema de indicadores aplicados a criterios.
- V. Condicionantes y límites encontrados para el desarrollo: dificultad en el análisis del contexto; Limitaciones de los métodos y técnicas empleadas con la determinación de limitaciones al alcance si existieran; Limitaciones al sistema de indicadores.

III.- Análisis e interpretación.

Resultados obtenidos después de aplicar los análisis establecidos.

- I. Preguntas de evaluación que constituirán la matriz de evaluación.
- II. Datos obtenidos a través del análisis de los siguientes campos:
 - Análisis del marco legal y documental de referencia en la materia.
 - Análisis de la situación de contexto.
 - Análisis de pertinencia de la estrategia.
 - Análisis de coherencia interna y externa.
 - Análisis de concentración.

- Análisis de complementariedad.
 - Análisis de las relaciones financieras y físicas.
 - Análisis de resultados.
 - Análisis de impactos.
 - Análisis de eficacia de las intervenciones y ejecuciones materiales.
- III. Evaluación de acciones innovadoras.
- IV. Respuestas planteadas a la preguntas de evaluación o matriz de evaluación.

IV.- Modelos de calidad de la ejecución y de los sistemas de seguimiento.

- I. Planificación y Programación de la evaluación:
- Realización de análisis previos: sistema de indicadores, análisis del entorno, diagnóstico DAFO.
 - Participación de agentes clave en la programación del programa; especificación en el diseño del programa llevado a cabo.
 - Organización de los dispositivos de coordinación: identificar estructuras y organizaciones implicadas.
 - Procedimiento de selección de actividades y de los beneficiarios.
- II. Gestión: Manuales de gestión, elaboración de instrucciones.
- III. Ejecución y seguimiento:
- Funciones y responsabilidades.
 - Participación en el seguimiento y ejecución del programa público.
 - Asignación y adecuación de los recursos destinados.
 - Apoyo informático para asegurar la calidad del seguimiento y de la ejecución.
- IV. Cauces de comunicación del Informe.

V.- Conclusiones y Recomendaciones:

I. Conclusiones y recomendaciones del programa público:

- Sobre la racionalidad y coherencia del programa público.
- Sobre la evolución del entorno
- Sobre la descripción de la situación a fecha de cierre del Informe de evaluación.
- Sobre los resultados y análisis de la eficacia.
- Sobre la eficiencia del programa pública.
- Sobre la sostenibilidad y equidad
- Sobre la calidad de la ejecución y seguimiento

II. Desafíos y perspectiva futura:

- Contenido de la evaluación en aspectos como la estrategia y la ejecución.
- Marco normativo y documental de referencia.

MODELO DE INFORME DEFINITIVO DE EVALUACIÓN
DEL (PROGRAMA, POLÍTICA, CONTRATO)
DEL EJERCICIO 201X

INFORME EJECUTIVO.

RESUMEN EJECUTIVO DEL PROCESO EVALUATIVO.

- Conclusiones y Recomendaciones analizadas en el cuerpo del informe.

Deberán ir numeradas correlativamente haciendo mención al alcance material evaluado.

I. INTRODUCCIÓN.

- **I.1. Denominación del Programa/Política/Contrato objeto de evaluación.**

- **I.2. Análisis normativo.** El presente Informe de evaluación se ha realizado con arreglo a la siguiente normativa:

- ✓ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- ✓ El Real Decreto XX/2019, de xx de xxx, por el que se modifica el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se regula el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, por el que se modifican las formas de ejercicio de la gestión económico financiera del sector público estatal en materia de control ejercido por la Intervención general de la Administración del Estado¹³⁹.
- ✓ Resolución de XX de xx de xx, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la evaluación.
- ✓ Las Circulares, Resoluciones e Instrucciones aprobadas por la Intervención General de la Administración del Estado, en particular, las Resoluciones por las que se aprobaran los planes anuales de evaluación.

¹³⁹ El Real Decreto 2188/1995 de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, deberá ser modificado por Real Decreto que modificara el ámbito de aplicación del control dado que en su artículo 2, expresamente se determina que “El control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal se realizará en los términos establecidos en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria y en el presente Reglamento, sobre el conjunto de dicha actividad financiera y sobre los actos con contenido económico que la integran”; sin poder incluir esta nueva forma de control interno de entre los ejercidos por los órganos dependientes de la IGAE. Mención aparte requerirá el ejercicio de una evaluación que se lleve a cabo por un equipo de evaluadores externos.

- ✓ Real Decreto 1011/2013, de 20 de diciembre, de desconcentración de facultades en materia de contratos, acuerdos técnicos y otros negocios jurídicos onerosos, en el ámbito del Ministerio de Defensa.
- **I.3. Análisis político.** Panorama actual en el que se desenvuelve la realidad de los Programa/Política/Contrato que se van a evaluar.
- **I.4. Análisis económico.** Encuadre de la Programa/Política/Contrato en el Presupuesto del Ministerio, distribución de créditos. Crédito asignado a ese Programa/Política/Contrato.
Determinación del montante total con análisis de lo que supone en relación a presupuesto total de la Dirección que lleva a cabo la evaluación y en relación con el total de la aplicación presupuestaria asignada a ese Programa/Política/Contrato.
- **I.5. Determinación del equipo de trabajo que llevará a cabo la evaluación.** Evaluación Interna o evaluación externa. Justificación de la elección.
- **I.6. Alcance temporal de esa Programa/Política/Contrato.** Determinando el alcance ex ante o ex post o durante.
- **I.7. Dirección de la que depende ese Programa/Política/Contrato.**
- **I.8. Justificación de la evaluación para ese Programa/Política/Contrato.** Evaluación anterior a su puesta en marcha vs Evaluación a término de su ejecución para análisis posteriores e implicación con los nuevos Programas/Políticas/Contratos a desarrollar.
Referencia a la situación que sustentó la puesta en marcha de un procedimiento de evaluación.¹⁴⁰
- **I.9. Propósito de la evaluación.**
 - ✓ Extracción de conclusiones con las que poder limitar actuaciones futuras.
 - ✓ Extracción de conclusiones con las que justificar un incremento económico en ejercicios futuros.
 - ✓ Extracción de conclusiones para desistir de la ejecución o de ejecuciones similares.

¹⁴⁰ En esta línea de trabajo cabría determinar si el motivo de este Informe pasa por las Conclusiones y recomendaciones puestas de manifiesto en los controles financieros realizados a ese Programa/Política/Contrato o si por el contrario el Informe es consecuencia de una Auditoría celebrada y de entre sus conclusiones ha sido determinante la evaluación. En este primer caso se determinará en las conclusiones y recomendaciones del Informe lo que se hubiera ahorrado o la situación real sin la ejecución de esos programas, políticas o contratos en el caso de no haberse realizado. Asimismo, podría señalarse el interés del gestor en evaluar antes de haber iniciado ninguna actuación.

Este Informe de evaluación se realiza en virtud de lo establecido en la Resolución de la IGAE de fecha XXXX por la que se aprueba el Plan de Evaluaciones a Programas/Políticas/Contratos Públicos para el año 20XX.

Con fecha XXX se remitió el Informe Provisional de Evaluación al Director de Planificación, dando el preceptivo trámite de alegaciones.

II. CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA EMPLEADA.

- **II.1. Fuentes y herramientas de recopilación de información.**
- **II.2. Técnicas de análisis de datos utilizadas.**
- **II.3. Sistema de Indicadores empleados.** Indicadores cuantitativos a determinar equivalencia en tabla:

Concepción	MUY BAJO	BAJO	NORMAL	ALTO	MUY ALTO
Ratio	1	2	3	4	5

- **II.4. Criterios de evaluación.** Preguntas de evaluación. Matriz de evaluación. La elección pasa por justificar la selección de los mismos. Máximo de 5 mínimo de 3.

Se determinarán mediante indicadores cuantitativos: según una unidad numérica para establecer el grado de eficacia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad

- ✓ **Criterio de pertinencia.** Adecuación entre resultados y objetivos.
 - ¿Qué persiguen los objetivos del Programa/Política/Contrato que el gestor del mismo ha tenido que poner de manifiesto en la Memoria justificativa del Programa/Política/Contrato?
 - ¿Se ha tenido en cuenta cuándo se van a cumplir los objetivos y si los mismos entran dentro del plazo de ejecución marcado en las cláusulas del contrato?

- ¿Se identifica el resultado que pretende obtener cada objetivo del Programa/Política/Contrato?

Método de análisis utilizado: DAFO

✓ **Criterio de relevancia.** Evaluación de la calidad y veracidad del diagnóstico.

- ¿En qué medida las intervenciones realizadas están alineadas con las necesidades y prioridades del organismo que soporta la evaluación?
- ¿El objetivo de mejora de la Programa/Política/Contrato era pertinente en el contexto donde fue aplicado?
- ¿Las acciones emprendidas otorgan prioridad según las necesidades detectadas en el Organismo que soporta la evaluación?

Método de análisis utilizado: Datos estadísticos oficiales. Árbol o diagrama de flujos.

✓ **Criterio de coherencia, tanto interna como externa.** Analizar y contrastar la lógica de las Programa/Política/Contrato; comprobar que los objetivos son claros, específicos, se encuentran definidos y se corresponden con necesidades declaradas.

- ¿Existen contradicciones entre los diferentes objetivos establecidos en la consecución de esos Programa/Política/Contrato?
- ¿Podemos llegar a la conclusión de que las actividades y resultados serán la vía necesaria para la consecución de los objetivos de manera racional?
- ¿Existen duplicidad de actividades para la concesión de objetivos?
- ¿Podemos concluir que no existe superposición entre la Programa/Política/Contrato y otras intervenciones aplicadas en el mismo territorio?
- ¿Los objetivos planteados en la Programa/Política/Contrato coinciden con los expresados en otras intervenciones del territorio?

Método de análisis utilizado: Árbol de objetivos y la matriz de valoración de las relaciones

- ✓ **Criterio de complementariedad.** En qué medida se han analizado, medido y tenido en cuenta otro Programa/Política/Contrato que puedan afectar a la Programa/Política/Contrato evaluado en un sentido positivo (refuerzo) o negativo (obstaculización).

- ✓ **Criterio de eficacia.** Valora “el grado de consecución de los objetivos (implícitos o explícitos) de un Programa/Política/Contrato, en función de su orientación a resultados
 - ¿En qué medida los objetivos se han cumplido?
 - ¿Han existido factores externos a la evaluación que hayan podido influir en la resolución de los problemas detectados?
 - ¿Cuáles son las acciones de la política que han favorecido el cumplimiento de los objetivos esperados?

- ✓ **Criterio de efectividad.** Toma como punto de partida el análisis de los resultados de la Programa/Política/Contrato
 - ¿Coste material de los objetivos conseguidos?
 - ¿La utilización de los recursos ha sido la más económica posible? ¿Se han aplicado procedimientos racionales de gestión financiera y de equipo?

Método de análisis utilizado: Registro de datos cuantificables por medio de instrumentos analíticos

- ✓ **Criterio de eficiencia.** Valora la “medida en la que se obtuvieron los resultados y/o efectos deseados con la menor cantidad de recursos posibles de esos Programa/Política/Contrato.

- ✓ **Criterio de sostenibilidad.** Viabilidad. La capacidad de producir unos efectos o resultados que contribuyan a que puedan mantenerse en el tiempo de modo que, tras terminarse la financiación inicial la Programa/Política/Contrato pueda seguir de manera continuada en el tiempo.

- ¿Es probable que los resultados que hemos obtenido con la evaluación de esa Programa/Política/Contrato perduren en el tiempo una vez concluida?
- ¿Las contrapartes afectadas están en disposición de continuar las actividades establecidas en el Programa/Política/Contrato?

Método de análisis utilizado: Mesas redondas, foros de debate.

- ✓ **Criterios de participación y transparencia vinculados a los principios de buen gobierno en el ámbito de las políticas públicas.** En qué medida la Programa/Política/Contrato ha sido promovida, diseñada y ejecutada por los gestores implicados por la misma, y muy especialmente con la implicación de los destinatarios a los que va a afectar.

Análisis de que todas las decisiones y acciones de la Programa/Política/Contrato sean públicas y de libre acceso (Transparencia)

- ✓ **Criterio de equidad.** Equidad en los resultados obtenidos o pretendidos a través de una Programa/Política/Contrato público. Distribución de recursos establecida en la Programa/Política/Contrato.
 - ¿Se han utilizado criterios de equidad en la definición de los objetivos planteados?
 - ¿El esfuerzo ha seguido una lógica de reparto justo?

➤ **II.5. Condicionantes y limitaciones al alcance.**

III. ANÁLISIS INFORMACIÓN RECOPIADA.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

V. TRÁMITE DE ALEGACIONES AL ÓRGANO GESTOR

RECOMENDACIÓN DE EVALUACIÓN: UNA POR ALEGACIÓN				
Respuesta a la evaluación: De acuerdo/Parcialmente de acuerdo/desacuerdo (Si la recomendación es rechazada o aceptada parcialmente, por favor, dar una explicación)				
Selección de Criterio	Plazo	Unidad(es) Responsable(s)	Seguimiento	
			Comentarios (acciones)	Estado
1.1				- Iniciado/No iniciado - Completado
1.2				

VI.ANEXOS

13.- CONCLUSIONES.

La Administración Pública debe estudiar sus estrategias, revisar y prevenir el efecto de sus debilidades, aprovechar sus oportunidades y reducir el impacto de sus amenazas.

Debe proyectar sus realidades y asumir las consecuencias de sus actuaciones lo que, traducido en un ámbito de recursos económicos reducido, supondrá llevar a cabo decisiones adecuadas a sus inversiones.

Desarrollar un modelo de evaluación propio, permitiría disponer de un estándar representativo con carácter institucional, permitiría identificar mejoras y diseñar los planes con los que poder conseguir las mismas, compararía los resultados obtenidos, no sólo a nivel institucional sino a nivel de la esfera privada, apoyaría la certificación de la calidad del servicio prestado, facilitaría la autoevaluación y la evaluación externa más allá del control ejercicio por la Intervención General del Estado o el Tribunal de Cuentas, fortalecería con evidencias tangibles la consecución de esos resultados y sopesaría que las mejoras introducidas en los procedimientos evaluativos arrojan mejores resultados que sus predecesores.

Además de todas estas singularidades, permitiría integrar los resultados del proceso evaluativo con la planificación de mejora continua y mostraría a la ciudadanía la evidencia de que los recursos económicos detraídos de sus ahorros han tenido el fin que se propuso desde el comienzo de la gestión.

La economía española, desde que dejó atrás las dos recesiones que sufrió entre 2008 y 2013, acumula 22 trimestres consecutivos de crecimiento (desde el último parcial de 2013). El último dato, correspondiente al primer trimestre de 2019, refleja un crecimiento del 0,7% con respecto al último parcial de 2018, una décima más de lo previsto y sobre todo el ritmo más alto desde finales de 2017 según datos del INE. Pero lo que podría entenderse como una situación de bonanza económica no es el reflejo de la realidad; el hecho de haber salido de una fuerte recesión, unido a la actual situación de inestabilidad política hace que los ciudadanos sean conocedores de lo que supone realizar un esfuerzo en su economías domésticas y con ello ver cómo se incrementa la carga impositiva que deben soportar.

Ante esta situación, la sociedad demanda del Estado un mayor conocimiento del destino final de su dinero a la par que exige conocer cuál es el resultado de ese porcentaje que le minora su nivel de vida.

Las respuestas deben perfilarse en el día a día con una inmediatez como no se había exigido hasta el momento. Ya no son suficientes los informes cargados de literatura macroeconómica donde la redacción no dejaba paso al entendimiento de lo gastado.

Si los resultados que se proyectan son necesarios, es preciso que esa inversión tenga fiabilidad, es decir, que sepamos que lo que se va a invertir en un determinado proyecto o política pública traerá consigo los resultados esperados con un índice de ejecución elevado.

Esta situación, que afecta a nivel nacional, tiene mayor repercusión extrapolándola al Departamento de Defensa. La cultura de Defensa existente en España es limitada. Se conoce su referente histórico en mucho de lo relacionado con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pero no la realidad de un día a día donde los programas públicos deben ir acompañados con la realidad latente del continuo cambio al que están sometidas las Fuerzas Armadas.

El futuro del que se hablaba hace unos años es nuestro presente; y este futuro nos exige un nivel económico acorde al panorama estratégico donde España debe estar presente.

Las nuevas tecnologías, los Programas Especiales, la tecnología existente para programas implantados que requieren de actualizaciones constantes, los sistemas de información y contra información y, en general, la industria de la Defensa, nos hacen estar a la vanguardia de esta realidad lo que únicamente puede traducirse en un incremento en términos monetarios.

La descripción hecha del periodo donde las dotaciones del crédito presupuestario para los Programas Especiales de Armamento y Modernización y las Operaciones de mantenimiento de la paz no venían incluidas en el presupuesto inicial del año en curso ha servido para la línea argumental de esta exposición y para la puesta en marcha de un hipotético modelo de control existente en algunas esferas del ámbito privado como es el procedimiento de evaluación.

Los créditos con los que financiar las inversiones derivadas de los Programas Especiales tenían un reflejo en presupuesto como dotaciones con carácter

extrapresupuestario y suplementario pero nunca como parte inicial del presupuesto aprobado en Cortes.

Estos Programas Especiales se encontraban ligados al proceso de modernización y profesionalización de las FAS, que se había iniciado en la década de los noventa del pasado siglo, caracterizándose por su complejidad e impacto industrial y tecnológico, por su repercusión operativa, por sus largos periodos de definición y ejecución y, en definitiva, por el gran volumen de recursos financieros que movilizan.

La necesidad de atender los compromisos del Ministerio de Defensa relativos a los Programas Especiales y la dotación de los créditos presupuestarios destinados al pago de esos compromisos supuso que durante los años 2012 a 2016, se concedieran créditos extraordinarios por importe superior a 3.400 millones de euros que se financiaron con cargo a la Deuda Pública; situación ésta que, al repetirse en el tiempo, pareciera ser la vía de financiación estructural en el Ministerio de Defensa. Estas modificaciones presupuestarias, a pesar de que se referían a operaciones no financieras del presupuesto se financiaban mediante la emisión de deuda pública y no con cargo al fondo de contingencia. Su justificación, tal y como se recogió en la Auditoría del Tribunal de Cuentas, es que la vía de financiación de estas modificaciones presupuestarias no era clara pues en ocasiones se justificaba mediante la ausencia de impacto en la capacidad de financiación del Estado, en otras se debía a la insuficiencia del Fondo de Contingencia y en otras a la discrecionalidad y previsibilidad de las obligaciones a satisfacer como causa de la excepción a la financiación a través del citado Fondo.

La realidad de los Programas Especiales no es, ni era imprevisible, ya que este tipo de programas se constituían con la antelación suficiente como para estar realmente planificados y desarrollados en el tiempo, implicando asumir compromisos por adelantado para los que haber asumido sus posibles riesgos.

Asimismo, los créditos existentes por la participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Mantenimiento de la Paz surgieron como consecuencia de nuestra contribución nacional en misiones internacionales desde 1989. La necesidad de preparar, proyectar, sostener y replegar contingentes genera unas necesidades económicas que, los presupuestos aprobados para el Ministerio de Defensa no eran capaces de cubrir con el presupuesto inicial aprobado.

Concebido como un crédito ampliable con cargo al Fondo de Contingencia (fondo presupuestario de reserva constituido con el 2% del total de los gastos para operaciones no financieras del que el Ministerio de Defensa es uno de los principales consumidores de esta reserva presupuestaria), el concepto presupuestario 228 se habilitó inicialmente en 1990, siendo dotado con un importe muy reducido (un promedio de menos del 3% del crédito final en los últimos 5 años) para posteriormente ir incrementándolo a tenor de las necesidades planteadas.

Dentro de las vías de financiación existentes en el Ministerio de Defensa, además de las ampliaciones de crédito de la aplicación presupuestaria que financia la participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y los créditos procedentes del INVIED, con los que cubrir la Modernización e Infraestructura de Defensa, la tercera vía de financiación la constituían las ayudas financieras que el Ministerio de Industria, Energía y turismo facilitaba a las industrias españolas participantes en los programas de modernización mediante anticipos que las empresas iban devolviendo a medida que recibían de Defensa el importe de sus entregas y que permitía continuar con los Programas Especiales.

Las operaciones militares en el exterior requerirán de unos recursos adicionales además de los aprobados en el Presupuesto inicial del Ministerio de Defensa existiendo cuatro vías de financiación para estos incrementos de crédito:

- Gastos de operaciones previstas y autorizadas por Consejo de Ministros incluidos desde su aprobación en el Presupuesto inicial de Defensa. Únicamente se financiarán con cargo al Fondo de contingencia, aquellas partidas que resulten imprevistas y no previsibles en el panorama estratégico.

Esta situación, la más deseable en cuanto a la financiación de estos programas públicos, supondría un incremento adicional de un 10% del presupuesto inicial, en base a una estimación media entre los gastos por inversiones aplicados a operaciones para el mantenimiento de la paz y lo realmente asignado al capítulo 6 de inversiones del Presupuesto inicial de Defensa, lo que, dada la recesión económica que España viene librando a lo largo de varios ejercicios económicos no parece la solución más óptima aunque sí la más deseada.

- Los gastos de operaciones previstas y autorizadas por Consejo de Ministro son asumidos dentro del actual techo de los presupuestos ordinarios.

Sólo se sufragarán, acudiendo al mecanismo de ampliaciones de crédito con cargo al Fondo de Contingencia, las que atiendan a situaciones imprevistas surgidas durante el ejercicio. Esta situación es inasumible por parte del Ministerio de Defensa cuando el 80% del presupuesto del crédito ya está comprometido y este tipo de gasto supone un porcentaje superior al presupuestado inicialmente.

- Los gastos en operaciones para el mantenimiento de la paz son asumidos por el Fondo de contingencia. Realidad poco práctica habida cuenta de la imposibilidad de aumento del Fondo en la época de recesión actual.

- La creación de una Ley, aprobada en Cortes, no de un Real Decreto, que suponga la inclusión a presupuesto corriente de este tipo de gastos que, con el carácter de imprevisible, tengan la autorización de incremento de crédito asignado en diferentes dotaciones presupuestarias pero sin el carácter de extraordinario que es lo que se ejecuta mediante el Real Decreto.

Esta fase de inclusión de nuevos gastos hace que se deban perfeccionar las técnicas presupuestarias existentes. Ante la situación descrita, que parece llevar inexorablemente hacia unos presupuestos de defensa cada vez más realistas, se pueden identificar, a mi juicio, dos escenarios: a corto plazo y a medio o largo plazo.

A corto plazo el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Ministerio de Defensa, en el caso de los Programas Especiales puede articularse bien a través de su integración en los Presupuestos Generales del Estado, que es lo más deseable, o bien a través de una Ley especial fuera de los Presupuestos y no mediante Real Decreto-Ley, en el caso de los gastos de las Operaciones para Mantenimiento de la Paz programadas, en base a lo instado por del Tribunal de Cuentas, se deberían incluir en Presupuestos, dejando únicamente la figura del crédito ampliable para las posibles nuevas OMP que surjan a lo largo del ejercicio económico.

Sin embargo, la defensa, que es una función primaria del Estado, no puede financiarse indefinidamente por vías extraordinarias, por lo que a medio y largo plazo se debiera promover la integración ordinaria en los Presupuestos de todos los gastos de defensa, cumpliendo el mandato constitucional del artículo 134.2 CE.

Además, como norma marco para los presupuestos anuales del MDEF se podría dictar una ley de dotaciones plurianual para la defensa, que si bien no vincularía fuera

de los principios generales de anualidad presupuestaria, programación presupuestaria plurianual y estabilidad financiera, daría seguridad jurídica a la disposición de los créditos.

El proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado ha de considerar las acciones que los órganos que conforman su clasificación orgánica deben desarrollar para cumplir con los objetivos que les han sido asignados para un ejercicio presupuestario. Esta aseveración que se constituye como una premisa fundamental en el ciclo presupuestario se encuentra matizada por dos actuaciones fundamentales: por un lado una serie de consideraciones estratégicas a medio y largo plazo y por otro, una serie de consideraciones tácticas, a corto plazo, que permiten adaptar la gestión del presupuesto a las circunstancias cambiantes que puedan surgir durante la fase de ejecución.

Desde un punto legal, las consideraciones estratégicas a medio plazo que hemos señalado se encuentran contempladas en los artículos 28, 29 y 30 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, cuando contempla los escenarios plurianuales, los programas plurianuales ministeriales y los programas plurianuales de los centros gestores.

A su vez, la adecuación de las diferentes variables derivadas del planteamiento plurianual a las circunstancias previstas por los escenarios presupuestarios para el ejercicio de que se trate se contemplan en el artículo 31.1 de la referida Ley; asimismo, en su apartado segundo, se está estableciendo la necesidad de establecer una serie de procedimientos que permitan evaluar de forma objetiva y fiable el cumplimiento de tales objetivos.

Los elementos básicos que deben ser tenidos en cuenta en estos procesos los enumera el apartado sexto del artículo 29 cuando cita, además de los objetivos, los indicadores de ejecución asociados a cada uno de dichos objetivos, la actividad a realizar para la consecución de cada uno de ellos, los medios económicos, materiales y personales precisos y las inversiones reales y financieras a realizar.

El propio artículo 29.6.e) hace referencia a la necesidad de tener en cuenta en las evaluaciones de las políticas de gasto lo que algunos autores han denominado las 3E (economía, eficiencia y eficacia), cuando establece que los indicadores de ejecución

asociados a cada uno de los objetivos permitirán una medición, seguimiento y evaluación de los resultados en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

De hecho es una el propio legislador quien, además de hacer mención a los tres principios clásicos, incluye el principio de calidad en la prestación de los servicios públicos recogidos implícitamente en el articulado de la Ley General Presupuestaria. De esta forma junto con el principio de economía de medios y eficacia en la asignación y utilización de los recursos públicos, se une el principio básico del servicio público y se recoge el derecho del ciudadano a la calidad en la prestación de los servicios públicos poniendo un límite a la posibilidad del gestor de minimizar el coste de los mismos.

La consideración del término calidad al evaluar las políticas públicas introduce una serie de complicaciones de cálculo que no se contemplan en la contabilidad analítica poniendo de manifiesto cómo la Administración se encuentra obligada a evaluar tanto la consecución de los objetivos asignados presupuestariamente a los gestores de los distintos programas de gasto, como a la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos presupuestarios para ello.

La coherencia del proceso presupuestario puede proporcionar importantes beneficios en términos de reducción relevantes y sostenibles de costes si incorpora valoraciones y proporciona información relacionadas con el segundo orden de control o evaluación (*double loop learning*) evitando que gran parte de los recursos públicos se orienten a resolver problemas que han dejado de existir o se presten servicios que la sociedad ya no valora o necesita.

Y aun cuando la evaluación no debiera verse afectada por la financiación, lo cierto es que los resultados del control y la evaluación pueden aspirar a ser un factor importante pero no el único a tener en cuenta en el proceso presupuestario. La utilidad de los sistemas de control y evaluación se verá potenciada en el proceso presupuestario en la medida en que el Ministerio afectado desarrolle su capacidad para confrontar y gestionar con eficacia los conflictos que surjan al identificar necesidades y para reasignar recursos a nuevas prioridades.

La integración de la evaluación en el control del proceso presupuestario puede proporcionar grandes resultados, incluso en términos de reducción del déficit, en la

medida en que incorpore como criterios de éxito la adaptación y el aprendizaje en el diseño de las políticas públicas. El verdadero valor de los sistemas de evaluación reside en el proceso de valoración más que en sus resultados, entendido como un proceso interactivo y abierto al aprendizaje por parte del controlador o evaluador o del gestor.

Este proceso de evaluación podría orientarse a la consolidación de los canales de comunicación e interacción entre decisores, participantes y grupos de interés (*stake holders*) en general de la política o programa presupuestario en cuestión. Esto aumentaría la coherencia interna del presupuesto ya que permitiría reducir la incertidumbre innecesaria o perfectamente evitable que se plantea en todo proceso de asignación de recursos.

El ciclo de la actividad económico financiera del Estado se cierra con la práctica del control de programas, pieza clave que suministra información sobre la idoneidad de los objetivos y el nivel de materialización de los mismos. Por tanto, la función de evaluación *ex post* tiene una potencialidad crítica: suministrar información útil a la función de asignación de recursos que corresponde a los órganos de la Administración del Estado.

Es por este motivo por lo que cabe resaltar que en una evolución hacia formas más avanzadas de técnicas de control, la función del evaluador no sólo debe limitarse al contraste del cumplimiento de los objetivos, sino que debe avanzar un paso más y manifestar una opinión sobre aspectos tales como el interés y la utilidad del programa, los impactos regulatorios, los impactos socioeconómicos, dentro de la interacción que existe entre los programas y las grandes políticas públicas del gasto.

Dada la limitación presupuestaria con la que afronta cada ejercicio económico el Ministerio de Defensa, la experiencia reciente en el proceso de asignación de recursos presupuestarios invita a introducir mejoras en las funciones de control, pero también en el perfeccionamiento de los sistemas de seguimiento de objetivos, en la incorporación de incentivos para el desarrollo de buenas prácticas de gestión en el procedimiento de asignación de recursos y el suministro de una información útil y suficiente que haga posible que el control de programas sea eficiente.

Para poder llevar a término el fin que hemos señalado es necesario seguir perfeccionando el sistema de información actual, en una combinación que permita integrar, tanto la autoevaluación como el control financiero de programas y la evaluación de impactos; de esta manera se dará respuesta a cuestiones tales como las alternativas para mejorar la eficacia y la eficiencia en el diseño y puesta en marcha de objetivos presupuestarios, la viabilidad y la oportunidad del mantenimiento de los programas en su diseño presente, las oportunidades de mejora sobre los objetivos actuales, la existencia de sinergias con otras políticas públicas, o la percepción del ciudadano sobre la utilidad y efectividad de las políticas públicas.

La teoría de las tres D, “*diagnóstico*”, “*diseño*” y “*desarrollo*”, donde el Centro Gestor no se limita únicamente a cumplir con los objetivos asignados por la autoridad ministerial de la que depende, sino que establece unos órganos internos de análisis de la realidad propia de los objetivos que le han sido asignados, permite llevar a cabo una planificación estratégica propia y proponer al Departamento u órgano superior del que depende unos objetivos y una planificación estratégica propias.

La modernización de la Administración Pública exige herramientas internas de evaluación que aporten valor y conocimiento a los agentes que adoptan las decisiones presupuestarias. Aún cuando existen muchas similitudes entre auditoría operativa y evaluación, la gran solidez estatutaria de las instituciones auditoras que les permiten el acceso inmediato a toda documentación del auditado para posteriormente construir la auditoría del tipo que se desee es uno de los grandes activos de ese control, mientras que el de la Evaluación es el de amplitud de criterios y la flexibilidad para moverse en campos que pueden ser distintos al de la auditoría, junto a la subjetividad de sus resultados.

Una vez que el sector público en España ha iniciado una trayectoria de cambio basada en la consecución de la eficacia y en la eficiencia y en la calidad de sus servicios, y establecida la limitación presupuestaria y la necesidad de información existente, la figura de la evaluación supone un paso más en la consecución del crecimiento de España como nación poderosa asentada en ideas de democracia.

El hecho de que los ciudadanos dispongan de una información veraz y dispuesta al momento, marca las pautas de las sociedades que evolucionan; y esa información,

necesaria para los destinatarios últimos de las políticas, debe ser compartida por los gestores de los programas públicos y dar a conocer, antes de su puesta en marcha, la realidad con la que se encontrarán cuando ese programa público esté instalado en la sociedad.

La implantación a nivel ministerial de una nueva técnica de control servirá para cubrir todas las posibles áreas de influencia a la par que servirá para poder llevar a cabo una utilización racional de los fondos públicos.

Los procedimientos de control aplicables a los programas públicos en el Ministerio, control a priori y a posteriori del gasto público, sustentados sobre una realidad ya ejecutada como es la finalización de los contratos derivados de esas políticas o programas, los planes de acción o planes correctores que derivarán de las conclusiones y recomendaciones puestas de manifiesto en los Informes de control financiero permanente y en el Informe de Auditoría, marcarán la línea de trabajo del gestor para limitar su posibles desviaciones.

El procedimiento de evaluación supondría la revolución en la esfera del control en la Administración General del Estado al obtener resultados con carácter previo a su ejecución valorando la idoneidad o no de su puesta en funcionamiento. Y estos resultados no son capaces de ser suministrados por los otros modelos de control existentes: ni la auditoría pública, ni el control financiero.

La creación de un Agencia Estatal de evaluación de políticas de gasto fracasó por la escasa independencia que tenía esa Agencia del poder ejecutivo; y en esta misma línea parece apuntar el nuevo Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, nacida de la extinta Agencia. La evaluación debe recaer en órganos independientes del poder ejecutivo o del propio gestor del gasto a nivel ministerial que le ofrezca la seguridad de unos resultados no manipulados por los intereses existentes en el momento de su confección.

La evaluación ofrecerá la visión de la idoneidad del gasto tan necesaria en un escenario de limitación de crédito y donde la posibilidad del gasto ante las diferentes zonas con presencia de militares españoles existentes en la geografía mundial es cada vez superior. Las exigencias de un ejército adecuado para mantener la paz exige de una altura de miras crediticia capaz de soportar gastos imprevisibles y necesarios que puedan suplirse porque los gastos previsibles se conocieron con la antelación suficiente que ofrecía la técnica de la evaluación. La consolidación y racionalización de los

presupuestos del Ministerio de Defensa es un imperativo legal al que hay que dar cumplimiento, en consonancia con las Sentencias del Tribunal Constitucional y las Resoluciones del Tribunal de Cuentas analizadas. Pero la integración de los presupuestos de defensa en los Presupuestos Generales del Estado debe ir acompañada, simultáneamente, de una gran labor concienciación ciudadana que les haga partícipes de lo que son, lo que hacen y el por qué lo hacen.

Esta implantación requerirá de una fuerte voluntad política para impulsarla y obtener resultados que redunden en una verdadera conciencia ciudadana, que no será otra cosa que reflejo de la calidad de nuestra democracia y de su mayoría de edad, lo cual permitirá afrontar unos presupuestos de defensa realistas analizados con técnicas de evaluación que nos arrojen los resultados antes de su implementación y que ofrezcan a los ciudadanos la posibilidad de conocer la realidad del gasto público.

La evaluación de las políticas públicas es consustancial a la calidad del servicio público. En las sociedades democráticas avanzadas resulta necesario no sólo el control administrativo en la versión tradicional que hemos analizado de control financiero permanente y auditoría pública, sino también la evaluación de la gestión, el análisis de las políticas públicas que permite a los ciudadanos disponer de los medios necesarios para valorar la calidad en la prestación de los servicios públicos y la racionalización en la asignación de los recursos públicos, desde los criterios de eficacia y eficiencia, pero también de calidad. Es precisa la evidencia empírica que permita verificar, con datos (y vivimos en la época del *Big data*) la correcta dirección y ejecución de las políticas públicas y corregir, en su caso, las desviaciones, exigiendo las responsabilidades que procedan.

Es necesario que este sistema de control funcione con la independencia suficiente y se le otorguen los medios, personal y recursos económicos necesarios para su implementación asignándole funciones, al organismo encargado de la evaluación, que puedan favorecer las labores de control y evaluación de los servicios públicos, y de los recursos correspondientes, tanto en términos de control financiero, como de calidad para poder dar respuesta a las exigencias de una sociedad avanzada y democrática como la nuestra.

El procedimiento de evaluación, entendido como un proceso de consecución de optimización de los recursos públicos empleados, basado en la determinación del grado de eficacia, eficiencia y productividad de un programa público, necesita de un procedimiento capaz de determinar las desviaciones que puedan producirse en el análisis realizado y ser capaz de determinar medidas correctivas que puedan garantizar el cumplimiento de los objetivos que se marcan como líneas de actuación.

Para poder abarcar los objetivos que marcarán esta consecución de referentes de eficacia, eficiencia y productividad debemos determinar los indicadores de una matriz de evaluación junto con unos mecanismos de control que son necesarios en todo procedimiento de gestión de recursos públicos.

Adicionalmente se analizarán las debilidades encontradas y las posibles modificaciones realizadas por el gestor para su fin.

El procedimiento de evaluación en el ámbito público se puede entender como un proceso de toma de decisiones, con estructuras propias y relaciones hacia el exterior capaz de desarrollar nuevos mecanismos de toma de decisiones, de análisis de resultados y del estudio de cómo esos resultados impactarán en la sociedad.

Los resultados obtenidos marcarán el rumbo de ese programa político en un sentido positivo o negativo, es decir, se constituirán como programas capaces de reflejar unos resultados deseables o, por el contrario, marcarán unas deficiencias tan insalvables que pueden llegar a producir el abandono de ese programa público antes de ser ejecutado. En definitiva, es una comparación con un patrón deseable que atiende a dimensiones vinculadas con objetivos o con capacidades como por ejemplo, tener la capacidad de anticiparse a errores futuros analizando los presentes, marcar el medio en el que nuestro programa pudiera verse afectado, cambiar gestores participantes en el programa. Lo que es evidente, es que la evaluación se mueve en unos parámetros donde es posible analizar la incertidumbre y las dependencias entre programas, de la misma manera que es factible analizar objetivos a corto, medio y largo plazo determinando diferentes escenarios presupuestarios.

La máxima que surge en todo el proceso de evaluación de un programa público es que existe la posibilidad de definir objetivos habiendo antes obtenido evidencias que nos permitirán juzgar la consecución de los mismos; y esa tarea de evaluación puede ser aplicada ex ante (antes de), concomitante (durante), y ex post (después de) de las actividades desarrolladas.

La evaluación, marcada por las fases que constituirán la obtención de resultados, hará posible la medición de los resultados de los programas y podrá prevenir desviaciones y aplicar correcciones a las mismas con el fin último de determinar una matriz de evaluación que retroalimente el sistema y sirva de modelo para evaluaciones posteriores. Y es, en este desarrollo, donde hemos descrito un modelo teórico de Informe de Evaluación, susceptible de ser elaborado por personal independiente al órgano evaluado. Donde se confeccionarán las diferentes áreas seleccionadas que constituirán la matriz de la evaluación, a la par que se determinarán los indicadores aplicables a esos criterios.

La selección de las área/áreas evaluadas dependerá de los resultados que se quieran obtener por parte del órgano que encomiende la evaluación.

De la recogida de datos y su posterior análisis, derivará un informe sobre el que se realizarán las alegaciones pertinentes en caso de existencia de discrepancias y servirá como soporte básico para regular necesidades presentes y futuras, para gestionar de manera eficiente un crédito cada vez más limitado en este Ministerio y, en definitiva, para dar a conocer al evaluado cuanta información sea necesaria de cara a la optimización de su gestión.

La evaluación debe ser una herramienta al servicio de la transparencia, la disposición y la mejora de la calidad democrática de las instituciones, útil para medir los impactos de las decisiones públicas facilitando la rendición de cuentas, la apertura de los procesos de gestión, fortaleciendo la posición de los ciudadanos, a título individual, pero también colectivo, como sociedad y otorgando la visión de la claridad en la esfera pública donde el ciudadano disponga de toda la información que requiera en el momento que la requiera y el órgano gestor sea capaz de racionalizar sus actuaciones y obtener unos resultados con unos ratios de éxito cada vez más superiores.

El procedimiento de la evaluación, con sus connotaciones de ámbito privado, ha venido para instalarse en la esfera de lo público, únicamente nos queda posibilitarle mecanismos de actuación adecuados.

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS:

- **Anexo 1.** Estados Unidos. Strategic Objectives and GAO Teams
- **Anexo 2.** Estados Unidos. Ejemplo Optimización Asistencia Humanitaria. Retos, riesgos y logros
- **Anexo 3.** Canadá. Ejemplo modelo de Evaluación practicado por el Gobierno de Canadá antes de poner en práctica sus programas públicos
- **Anexo 4.** Australia. Annual audit work program development process
- **Anexo 5.** Australia. Is Australia becoming more unequal?
- **Anexo 6.** Work Programme
- **Anexo 7.** Reino Unido. Análisis Evaluación de las pensiones
- **Anexo 8.** Irlanda. Núm. De cuentas auditadas
- **Anexo 10.** Suecia. Control Environment
- **Anexo 11.** Evolución del gasto en Defensa desde 1978.
- **Anexo 12.** Tabla N° 18: Presupuestos General del Estado 2017. Capítulo 6
- **Anexo 13.** Presupuesto en Defensa. Evolución del gasto militar
- **Anexo 14.** Gasto Público en Defensa 1960-2018.

Figure 23: Strategic Objectives and GAO Teams

Strategic Goal	Strategic Objective	ARM	ONSA	DCM	EWED	FAID	FMA	FWCI	HC	HBJ	IAT	IT	NRE	PI	SI
Goal 1: Address Current and Emerging Challenges to the Well-Being and Financial Security of the American People	1.1 Financing and Programs to Serve the Health Needs of an Aging and Diverse Population								X						X
	1.2 Lifelong Learning to Enhance U.S. Competitiveness				X										
	1.3 Benefits and Protections for Workers, Families, and Children				X						X				
	1.4 Financial Security and Well-Being of an Aging Population				X										
	1.5 A Responsive, Fair, and Effective System of Justice									X					
	1.6 Housing Finance and Viable Communities							X							
	1.7 A Stable Financial System and Sufficient Consumer Protection							X							
	1.8 Responsible Stewardship of Natural Resources and the Environment	X												X	
	1.9 A Viable, Safe, Secure, and Accessible National Physical Infrastructure														X
Goal 2: Help the Congress Respond to Changing Security Threats and the Challenges of Global Interdependence	2.1 Protect and Secure the Homeland from Threats and Disasters	X	X					X		X	X	X	X		
	2.2 Effectively and Efficiently Utilize Resources for Military Capabilities and Readiness		X	X										X	
	2.3 Advise and Protect U.S. Foreign Policy and International Economic Interests		X	X							X			X	
	2.4 Improve Intelligence Community Management and Integration to Enhance Intelligence Activities		X	X							X				
Goal 3: Help Transform the Federal Government to Address National Challenges	3.1 Analyze the Government's Fiscal Condition and Opportunities to Strengthen Approaches to Address the Current and Projected Fiscal Gaps						X								X
	3.2 Support Government Accountability by Identifying Fraud, Waste, and Abuse and Needed Improvements in Internal Controls					X	X								
	3.3 Support Congressional Oversight of Crosscutting Issues, Major Management Challenges, and Program Risks	X	X				X					X	X		X
Goal 4: Maximize the Value of GAO by Enabling Quality, Timely Service to the Congress and by Being a Leading Practices Federal Agency	4.1 Empower GAO's Workforce to Excel through Strategic Talent Management	All of GAO's Mission Teams, Chief Administrative Offices, and Staff Offices contribute to the overall achievement of these Strategic Goals and Objectives.													
	4.2 Streamline GAO's Processes to Deliver Quality Results and Products, and Promote Knowledge Sharing, Government Standards, and Strategic Solutions														
	4.3 Provide Modern Integrated Tools and Systems in a Secure, Collaborative, and Mobile Environment														

Source: GAO. | GAO-18-1SP

Fuente: GAO STRATEGIC PLAN 2018-2023

GAO 18-1SP

¹⁴¹ GAO 18-1SP. "Serving the Congress and the Nation". Strategic Plan 2018-2023. Goals and objectives. P.65. <https://www.gao.gov/products/GAO-18-1SP>

ANEXO 2. ESTADOS UNIDOS. EJEMPLO OPTIMIZACIÓN ASISTENCIA HUMANITARIA. RETOS, RIESGOS Y LOGROS¹⁴²

Optimization of Humanitarian Assistance – Current Challenges and Risks, and Desired Outcomes	
Current Challenges and Risks	Desired Outcomes
<ul style="list-style-type: none"> • Programming overlap, gaps and inconsistencies across programs • Voices and policy positions not fully coordinated in international forums and negotiations • Suboptimal policy positions and compromises in international negotiations • Difficulties in shifting funds across refugees, IDPS, and food as needed to address changing situations • Different and suboptimal business models for providing assistance • Suboptimal accountability, transparency, efficiency and effectiveness • Duplicative and different oversight and reporting requirements 	<ul style="list-style-type: none"> • Humanitarian leadership optimized to achieve foreign policy priorities, including UN reform and other reforms, coherent policy and programming • Increased burden-sharing • Strengthened diplomacy to resolve conflicts • Seamless, coherent budgeting, planning, and programming (including planning for contingency needs) • Unified voice that seeks optimal UN reforms • Seamless implementation of relief-development coherence across affected persons regardless of status, not just IDPs • Provision of aid based on needs (not status) • Ability to surge in unified, seamless response across all humanitarian assistance as crises evolve • Ability to use funding as needed either for refugees or IDPs and other affected persons • Significant and measurable improvements in outcomes for beneficiaries and value for U.S. taxpayers, including accountability and transparency • Seamless and coherent responses encompassing all tools available from relief assistance to development support

Fuente: Delivering Government Solutions in the 21st Century Reform Plan and Reorganization Recommendation

¹⁴²Delivering Government Solutions in the 21st Century. Reform Plan and Reorganization Recommendation. P.44. <https://www.whitehouse.gov/omb/management/government-reform/>

ANEXO 3. CANADÁ. EJEMPLO MODELO DE EVALUACIÓN PRACTICADO POR EL GOBIERNO DE CANADÁ ANTES DE PONER EN PRÁCTICA SUS PROGRAMAS PÚBLICOS¹⁴³

4.1 Phase 1: planning for a rapid impact evaluation

Phase	Purpose
1	Plan the evaluation, assemble the list of experts and obtain necessary approvals.
2	Develop the program summary, populate the evaluation framework, and engage technical advisors and key program stakeholders in the evaluation.
3	Engage with the three groups of experts to gather their assessments of program incremental impacts.
4	Analyze the data generated in Phase 3, verify the quality of the data provided and report the results.

4.2 Phase 2: developing the program summary

Phase	Purpose
1	Plan the evaluation, assemble the list of experts and obtain necessary approvals.
2	Develop the program summary, populate the evaluation framework, and engage technical advisors and key program stakeholders in the evaluation. Lines of evidence: a document review, a literature review, and interviews with program stakeholders and other experts.
3	Engage with the three groups of experts to gather their assessments of program incremental impacts.
4	Analyze the data generated in Phase 3, verify the quality of the data provided and report the results.

4.3 Phase 3: gathering assessments of program incremental impact

Phase	Purpose
1	Plan the evaluation, assemble the list of experts and obtain necessary approvals.
2	Develop the program summary, populate the evaluation framework, and engage technical advisors and key program stakeholders in the evaluation.
3	Engage with the three groups of experts to gather their assessments of program incremental impacts Lines of evidence: surveys, facilitated workshop and interviews
4	Analyze the data generated in Phase 3, verify the quality of the data provided and report the results.

¹⁴³ Guide to Rapid impact evaluation. Centre of Excellence for Evaluation (CEE). Government of Canada. 2019. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/guide-rapid-impact-evaluation.html>

4.4 Phase 4: analyzing and reporting results

Phase	Purpose
1	Plan the evaluation, assemble the list of experts and obtain necessary approvals.
2	Develop the program summary, populate the evaluation framework, and engage technical advisors and key program stakeholders in the evaluation.
3	Engage with the three groups of experts to gather their assessments of program incremental impacts.
4	Analyze the data generated in Phase 3, verify the quality of the data provided and report the results.

Fuente: Guide to Rapid impact evaluation.

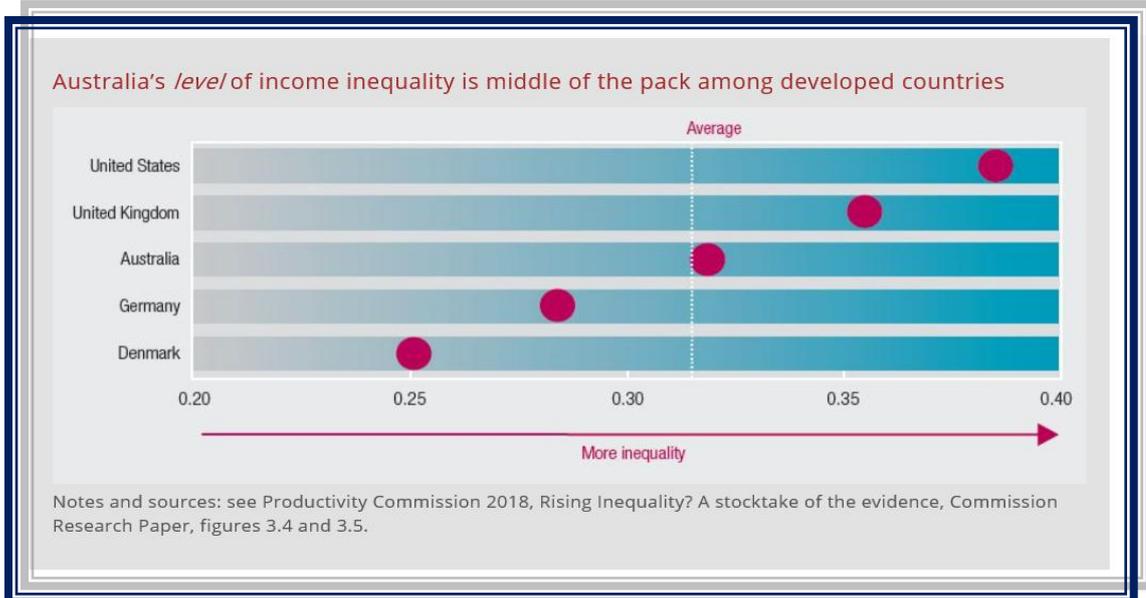
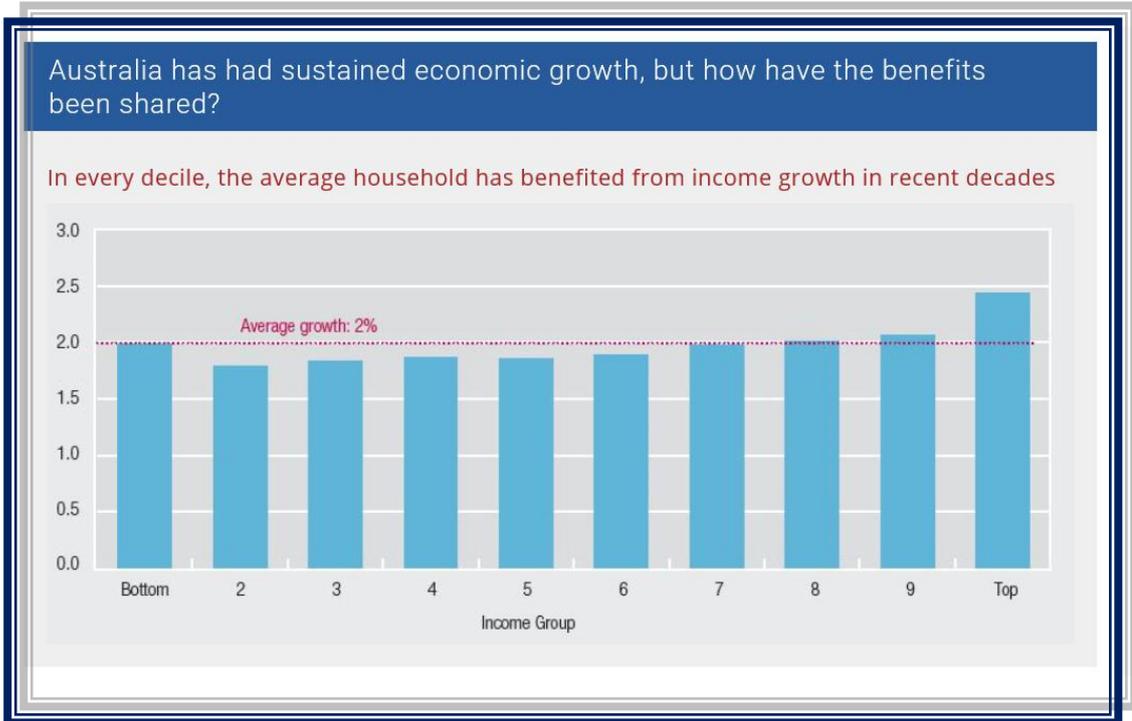
ANEXO 4. AUSTRALIA. ANNUAL AUDIT WORK PROGRAM DEVELOPMENT PROCESS



Fuente: Annual audit work program development process¹⁴⁴

¹⁴⁴ Annual audit work program development process. Annual audit work program. Australian National Audit Office. Anao website

ANEXO 5. AUSTRALIA. IS AUSTRALIA BECOMING MORE UNEQUAL?



Fuente: Australian Government Productivity Commission¹⁴⁵

¹⁴⁵ Australian Government Productivity Commission. News, Media and Speeches. PC News- May 2019. <https://www.pc.gov.au/news-media/pc-news/unequal>

ANEXO 6. WORK PROGRAMME

Work programme overview

Spearheads	Target groups	Topics
Spearhead 1 Roles, duties and responsibilities of government and society	Businesses and citizens	Advising on the legislation and regulations of Environmental Law.
	Businesses	Performing sector scans for two sectors that are yet to be determined.
	Businesses and citizens	Requesting attention for regulatory burden in policy audits in the field of noise and noise pollution, and the affordability of housing.
Spearhead 2 Decentralisation within the government	Businesses, citizens and professional practitioners	Monitoring the decentralisation of the participation policy, youth care and long-term care, paying attention to the client as well as the professional.
	Businesses, citizens and professional practitioners	At the request of local authorities, issuing opinions about limiting the regulatory burden at a local level.
Spearhead 3 Accountability, registration and monitoring	Businesses, citizens and professional practitioners	Reviewing less burdensome alternatives to increase transparency for consumers and patients.
	Businesses and citizens	Advising on regulatory burden for volunteers in charity shops, food banks and/or homeless or addict care.
	Businesses, citizens and professional practitioners	Advising about reducing regulatory burden in debt restructuring.
	Businesses, citizens and professional practitioners	Conducting research into approximately 15 signals.
Spearhead 4 Room for development, innovation and growth	Businesses	Issuing opinions about removing legal obstacles to product renewal and innovation.
	Businesses and professional practitioners	Advising on the removal of obstructions from regulations for innovation in the semi-public sector.

Work programme overview (continued)

Spearheads	Target groups	Topics
Regulatory burden and regulatory burden audit	Businesses, citizens, professional practitioners	Monitoring which measures the Cabinet takes as a result of the findings in the second regulatory burden audit.
	Businesses, citizens and professional practitioners	Making recommendations to further strengthen how regulatory burden is tackled over the coming years.
	Businesses, citizens and professional practitioners	Organising 3 'best practice' sessions.
International	Businesses, citizens and professional practitioners.	Advising on possibilities of a successful European approach to regulatory burden.
	Businesses, citizens and professional practitioners.	Bringing to the attention of the government and the States General those components of the European Commission's Work programme that may have important consequences for the regulatory burden in the Netherlands.
Local	Businesses, citizens and professional practitioners	Informing local authorities about the possibility of requesting an opinion.
	Businesses, citizens and professional practitioners	Advising local authorities about making regulations less burdensome.
	Businesses, citizens and professional practitioners	Participating in the VNG Committee for local government law and in particular advising about model regulations.

Fuente: Actal Work Programme 2016¹⁴⁶

¹⁴⁶ Less Regulatory burden, More Opportunities for new initiative. Actal Work Programme 2016. <https://www.actal.nl/english/about-actal/>

Liabilities

What liabilities does government have?

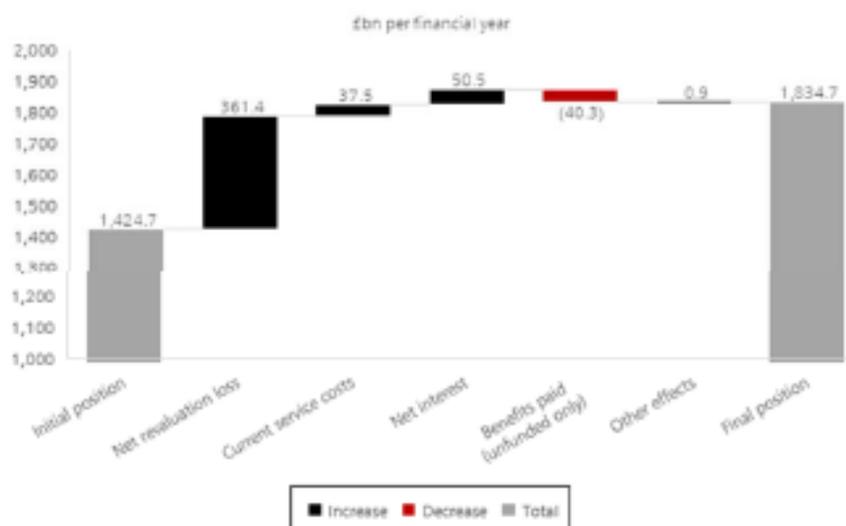
Government borrowings comprises long-term borrowing in the form of gilt-edged securities (gilts), and National Savings and Investments (NS&I) products and short-term borrowing in the form of Treasury bills. The government also has public sector pension liabilities and provisions which will be paid out in future years.

		2016-17 £bn	2015-16 £bn
Public sector pension schemes	Note 24	1,834.7	1,424.7
Government borrowings	Note 20	1,289.0	1,260.6
Other financial liabilities	Note 21	692.2	557.4
Provisions	Note 22	322.2	306.5
Trade and other payables	Note 19	185.6	180.2
Total liabilities		4,323.7	3,728.4

Public sector pensions

1.53 At £1,834.7 billion, the largest liability in the 2016-17 WGA is the liability in respect of public sector pension schemes. This has increased by £410.0 billion (29%) from 2015-16 largely due to the change in discount rate, which is reflected within the net revaluation loss in Chart 1.L.

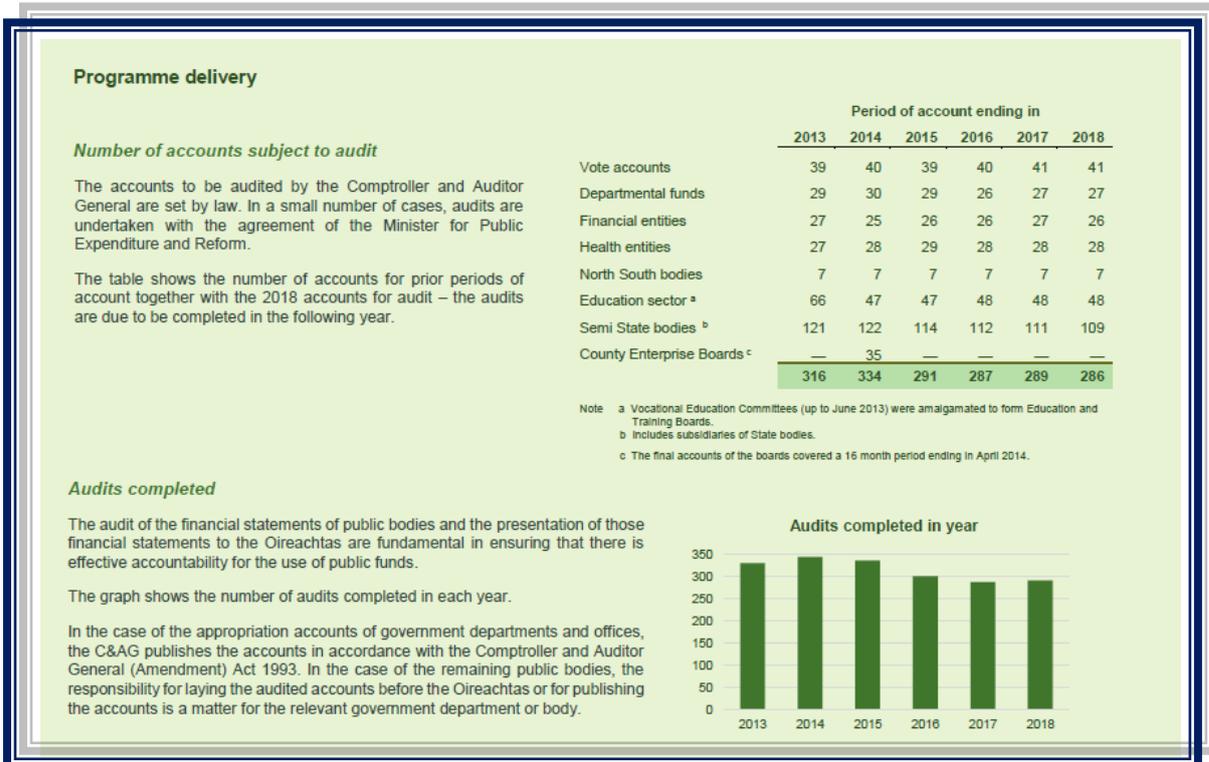
Chart 1.L: Change in the net public sector pension liability



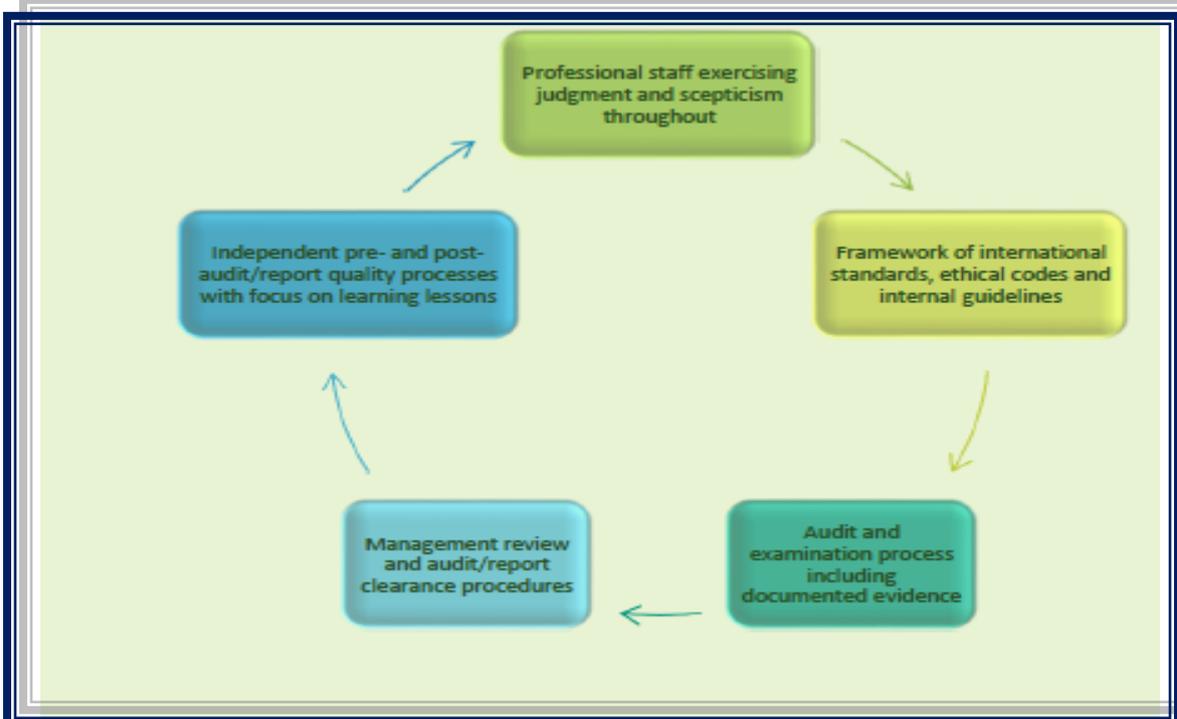
Fuente: Government Accounts 2016-2017. National Audit Office¹⁴⁷

¹⁴⁷ Government Accounts 2016-2017. National Audit Office. <https://www.nao.org.uk/other/whole-of-government-accounts-2016-2017/>

ANEXO 8. IRLANDA. NÚM. DE CUENTAS AUDITADAS



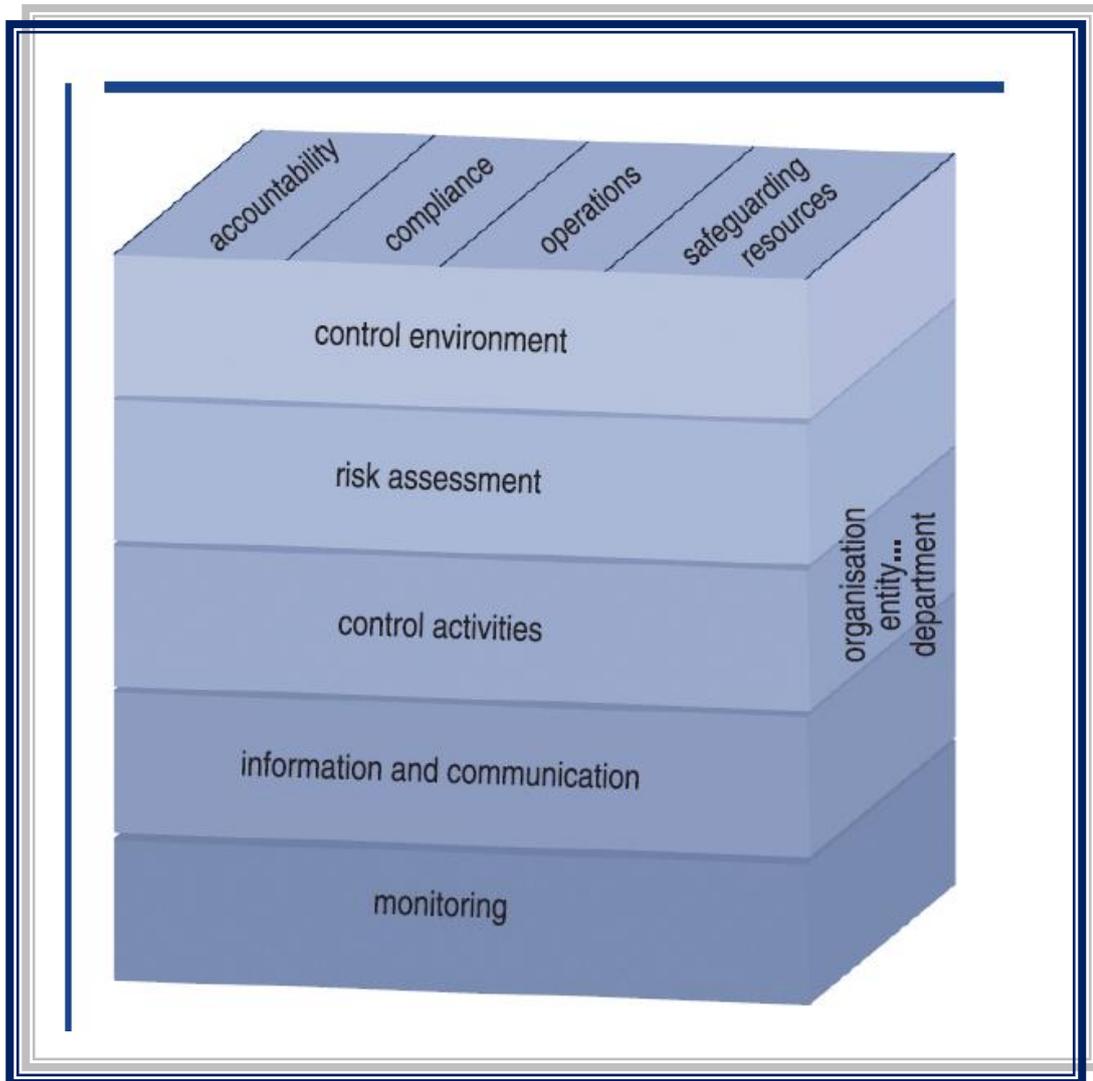
ANEXO 9. IRLANDA. CALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN.



Fuente: Performance Report 2018. National Audit Office¹⁴⁸

¹⁴⁸ Performance Report 2018. National Audit Office <https://www.audit.gov.ie/en/About-Us/CORPORATE-INFORMATION/Performance-Report-2018.pdf>

ANEXO 10. SUECIA. CONTROL ENVIRONMENT



Fuente: Guidelines for International Control Standards for the Public Sector.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Guidelines for International Control Standards for the Public Sector. Intosai Gov 9100. International operations. <https://www.riksrevisionen.se/en/international-operations/international-relations.html>

ANEXO 11. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DEFENSA DESDE 1978.

La evolución que ha tenido el Presupuesto de Defensa desde 1978, siendo este año el primer año en el que aparece este Ministerio con partida independiente de crédito en los PGE así como el desarrollo de otras variables macroeconómicas: el Presupuesto del Estado y el PIB, marca el inicio de un presupuesto que nace con la dificultad añadida de tener que hacer frente a necesidades que, en muchos de los casos son inaplazables y donde la Defensa Nacional es el bien máspreciado objeto de destino de esas asignaciones presupuestarias.

Tabla N° 24: Presupuesto de Defensa/Presupuesto del Estado/PIB (1978-2015)

Presupuesto de Defensa/Presupuesto del Estado/PIB (€. Ctes.)
1978 - 2015. Millones euros corrientes
(aplicando cambio cte. 1€=166,386 ptas.)

Año	Pto. DEFENSA.	Pto. ESTADO	P.I.B.	(% PD/PE	(% PD/PIB	(% PE/PIB
	PD	PE	PIB			
1978	1.137,17	8.612,50	70.865,00	13,20%	1,60%	12,15%
1979	1.427,21	10.502,69	82.958,00	13,59%	1,72%	12,66%
1980	1.724,65	13.712,00	95.336,00	12,58%	1,81%	14,38%
1981	2.028,19	16.967,77	106.966,00	11,95%	1,90%	15,86%
1982	2.459,85	21.179,00	123.010,00	11,61%	2,00%	17,22%
1983	2.874,84	27.125,87	140.066,00	10,60%	2,05%	19,37%
1984	3.322,59	32.452,54	158.055,00	10,24%	2,10%	20,53%
1985	3.718,05	36.740,39	175.625,00	10,12%	2,12%	20,92%
1986	3.792,29	43.057,90	201.065,00	8,81%	1,85%	21,41%
1987	4.231,59	43.058,00	224.833,00	9,83%	1,88%	19,15%
1988	4.580,08	53.725,90	250.311,00	8,52%	1,83%	21,46%
1989	4.915,76	63.974,73	280.492,00	7,68%	1,75%	22,81%
1990	5.231,41	76.182,12	312.422,00	6,87%	1,67%	24,38%
1991	5.158,69	80.791,05	342.598,00	6,39%	1,51%	23,58%
1992	4.723,25	92.830,53	368.987,00	5,09%	1,28%	25,16%
1993	4.553,93	100.991,67	381.747,00	4,51%	1,19%	26,46%
1994	4.841,04	114.194,10	406.011,00	4,24%	1,19%	28,13%
1995	5.207,76	116.807,30	447.205,00	4,46%	1,16%	26,12%
1996	5.229,14	132.375,00	473.855,00	3,95%	1,10%	27,94%
1997	5.228,76	143.598,00	503.921,00	3,64%	1,04%	28,50%
1998	5.393,66	141.336,00	539.493,00	3,82%	1,00%	26,20%
1999	5.578,43	139.787,00	579.942,00	3,99%	0,96%	24,10%
2000	5.802,20	139.292,00	630.263,00	4,17%	0,92%	22,10%
2001	6.063,20	150.724,00	680.678,00	4,02%	0,89%	22,14%
2002	6.322,65	144.104,00	729.206,00	4,39%	0,87%	19,76%
2003	6.479,66	157.353,00	782.929,00	4,12%	0,83%	20,10%
2004	6.746,77	157.161,00	841.042,00	4,29%	0,80%	18,69%
2005	6.990,78	162.390,00	908.450,00	4,30%	0,77%	17,88%
2006	7.416,53	174.976,00	980.954,00	4,24%	0,76%	17,84%
2007	8.052,76	188.417,35	1.050.600,00	4,27%	0,77%	17,93%
2008	8.494,11	201.820,99	1.088.500,00	4,21%	0,78%	18,54%
2009	8.255,77	226.169,20	1.053.900,00	3,65%	0,78%	21,46%
2010	7.694,86	236.442,61	1.080.000,00	3,25%	0,71%	21,89%
2011	7.156,38	209.611,67	1.075.000,00	3,41%	0,67%	19,50%
2012	6.316,44	214.701,87	1.055.000,00	2,94%	0,60%	20,35%
2013	5.937,01	261.885,52	1.049.200,00	2,27%	0,57%	24,96%
2014	5.745,76	271.317,99	1.064.300,00	2,12%	0,54%	25,49%
2015	5.767,77	282.917,61	1.092.800,00	2,04%	0,53%	25,89%

Fuente: Elaboración MINISDEF

Tabla N° 25: Presupuesto de Defensa/Presupuesto del Estado/PIB (2016-2018)

Año	Pto.DEFENSA	Pto.ESTADO	P.I.B.	PD/P	PD7PIB	PE/PIB
	PD	PE	PIB	E		
2016	5.734.291,91	351.856,76	1.142.500,00	0,16%	0,51%	30,00%
2017	7.575.592,87	355.111,19	1.185.980,00	0,21%	0,64%	29,00%
2018	8.400.561,54	368.369,02	1.213.200,00	0,22%	0,70%	30,00%

Fuente: Elaboración propia con datos del MINISDEF

En el siguiente cuadro se hace referencia a cómo se ha llevado a cabo el reparto de los créditos presupuestarios asignados a Defensa en función del Servicio Presupuestario determinado. Dentro del Órgano Central, se incluye el Servicio 01, 02 y 03.

El importante incremento de crédito gestionado por el Órgano Central fue consecuencia del traslado de los Programas Especiales existentes en cada Ejército a la Secretaría de Estado de la Defensa.

Tabla N°26: Presupuesto de Defensa. Distribución por Ejércitos.

Presupuesto de Defensa - Distribución por Ejércitos/€. 2015
1978 - 2015. Millones euros 2015

Año	O. Central (con EMAD)		E. Tierra		Armada		E. Aire		Total Defensa	
	Presup.	%	Presup.	%	Presup.	%	Presup.	%	Total Defensa	Deflactor PIB
1978	510,42	5,46%	4.819,20	51,57%	2.094,02	22,41%	1.920,87	20,56%	9.344,50	8,217
1979	557,13	5,75%	4.906,25	50,59%	2.225,81	22,95%	2.008,07	20,71%	9.697,27	6,795
1980	686,33	6,85%	4.968,50	49,56%	2.350,70	23,45%	2.020,35	20,15%	10.025,88	5,813
1981	894,44	8,60%	5.124,67	49,26%	2.424,92	23,31%	1.959,61	18,84%	10.403,64	5,130
1982	1.339,87	11,93%	5.272,76	46,95%	2.575,28	22,93%	2.042,89	18,19%	11.230,81	4,566
1983	1.652,79	14,30%	5.179,37	44,82%	2.603,04	22,53%	2.120,99	18,35%	11.556,19	4,020
1984	1.528,89	12,81%	5.002,62	41,91%	3.110,24	26,05%	2.296,06	19,23%	11.937,82	3,593
1985	1.682,79	13,97%	5.112,25	42,43%	2.978,72	24,72%	2.276,28	18,89%	12.050,04	3,241
1986	1.906,78	16,85%	4.636,88	40,97%	2.699,18	23,85%	2.074,52	18,33%	11.317,37	2,984
1987	2.138,53	18,78%	4.425,52	38,86%	2.896,77	25,43%	1.928,40	16,93%	11.389,22	2,691
1988	2.357,06	20,26%	4.305,31	37,00%	2.745,11	23,59%	2.228,51	19,15%	11.636,00	2,541
1989	2.727,87	23,14%	4.161,26	35,30%	2.576,18	21,85%	2.323,26	19,71%	11.788,57	2,398
1990	2.973,97	25,34%	4.132,06	35,21%	2.470,27	21,05%	2.159,48	18,40%	11.735,78	2,243
1991	2.972,75	27,57%	3.751,86	34,79%	2.053,52	19,04%	2.005,17	18,60%	10.783,29	2,090
1992	2.546,21	27,58%	3.253,11	35,24%	1.774,71	19,22%	1.658,34	17,96%	9.232,37	1,955
1993	2.244,89	26,91%	3.012,64	36,12%	1.549,37	18,57%	1.534,77	18,40%	8.341,68	1,832
1994	2.292,35	27,02%	3.050,22	35,96%	1.612,07	19,00%	1.527,86	18,01%	8.482,50	1,752
1995	2.430,30	27,67%	3.157,40	35,94%	1.626,41	18,52%	1.570,12	17,87%	8.784,23	1,687

1996	2.430,68	29,03%	2.960,34	35,36%	1.492,48	17,83%	1.488,25	17,78%	8.371,75	1,608
1997	2.272,54	27,97%	3.015,13	37,11%	1.384,68	17,04%	1.451,82	17,87%	8.124,17	1,554
1998	2.394,19	29,25%	3.010,15	36,77%	1.376,19	16,81%	1.405,04	17,16%	8.185,57	1,518
1999	2.408,92	29,16%	3.062,46	37,07%	1.380,62	16,71%	1.409,10	17,06%	8.261,10	1,481
2000	2.341,82	27,97%	3.185,76	38,05%	1.425,00	17,02%	1.419,72	16,96%	8.372,30	1,443
2001	2.269,78	26,84%	3.313,70	39,18%	1.455,70	17,21%	1.417,95	16,77%	8.457,14	1,395
2002	2.612,59	30,87%	3.052,37	36,06%	1.316,65	15,56%	1.481,95	17,51%	8.463,56	1,339
2003	3.073,98	36,97%	2.812,86	33,83%	1.235,03	14,85%	1.193,46	14,35%	8.315,34	1,283
2004	3.278,64	39,44%	2.732,37	32,87%	1.159,70	13,95%	1.143,21	13,75%	8.313,93	1,232
2005	3.244,21	39,16%	2.734,39	33,01%	1.163,74	14,05%	1.141,74	13,78%	8.284,08	1,185
2006	3.130,12	37,84%	2.862,52	33,95%	1.201,12	14,25%	1.177,35	13,96%	8.431,11	1,137
2007	3.382,94	38,47%	2.965,06	33,72%	1.229,51	13,98%	1.216,32	13,83%	8.793,83	1,092
2008	3.451,05	38,43%	3.062,35	34,10%	1.246,96	13,89%	1.219,12	13,58%	8.979,48	1,057
2009	3.367,22	39,51%	2.921,37	34,28%	1.122,45	13,17%	1.111,93	13,05%	8.522,97	1,032
2010	2.855,83	36,17%	2.863,48	36,26%	1.085,02	13,74%	1.092,19	13,83%	7.896,52	1,026
2011	2.493,20	34,08%	2.750,29	37,60%	1.026,71	14,04%	1.044,47	14,28%	7.314,67	1,022
2012	1.956,24	30,97%	2.523,06	39,94%	903,02	14,30%	934,12	14,79%	6.316,44	1,008
2013	1.934,13	32,58%	2.317,18	39,03%	833,71	14,04%	851,98	14,35%	5.937,00	1,008
2014	1.967,46	34,24%	2.252,64	39,21%	790,84	13,76%	734,83	12,79%	5.745,77	1,001
2015	1.625,28	28,18%	2.447,25	42,43%	809,69	14,04%	885,50	15,35%	5.767,73	1,000

Fuente: Elaboración MINISDEF

Asimismo y mención en este análisis merecen las modificaciones de crédito en este periodo con distintas procedencias:

Tabla N°27: Modificación de créditos para adquisiciones

Resumen Modificación Créditos para adquisiciones. Periodo 1978-2015 (€. Ctes.)

AÑO	PIB (mill €)	Pto. DEFENSA	Pto. Material	% Mat / Pto. DEF	% Pto. DEF / PIB	Cdtos. FFB	Cdtos. No Disp.	Cdtos GIED	Cdtos INVIFAS	Cdtos Mnto Oper Paz	Ctos Industria.	Cdtos Extraord. PEAS	Total Modif	% Modif / P.DEF.	Total Cdtos DEF.	Total Cdtos Mat.	% Cdtos. Mat. / Pres. DEF.	% Total Créditos DEF/ PIB
1978		1.137	435	38,26%		46							46	4,05%	1.183	435	36,77%	
1979		1.427	596	41,77%		29							29	2,03%	1.456	596	40,93%	
1980		1.725	764	44,29%		87							87	5,04%	1.812	764	42,16%	
1981		2.028	928	45,76%		63							63	3,11%	2.091	928	44,38%	
1982		2.460	1.213	49,31%		39							39	1,59%	2.499	1.213	48,54%	
1983		2.075	1.396	67,28%		263							263	12,67%	2.338	1.396	59,71%	
1984		3.323	1.726	51,94%		275							275	8,28%	3.598	1.726	47,97%	
1985		3.718	1.915	51,51%		125							125	3,36%	3.843	1.915	49,83%	
1986		3.792	1.854	48,89%		494							494	13,03%	4.286	1.854	43,26%	
1987		4.232	2.161	51,06%		410							410	9,69%	4.642	2.161	46,55%	
1988	250.311.000	4.580	2.407	52,55%	1,83%	174							174	3,80%	4.754	2.407	50,63%	1,90%
1989	280.492.000	4.916	2.647	53,84%	1,75%	19	-271						-252	-5,13%	4.664	2.647	56,75%	1,66%
1990	312.422.000	5.231	2.659	50,83%	1,67%					19			19	0,36%	5.250	2.678	51,01%	1,68%
1991	342.598.000	5.159	2.432	47,14%	1,51%		-648			45			-602	-11,67%	4.557	2.478	54,38%	1,33%
1992	368.987.000	4.723	2.229	47,19%	1,28%		-112			18			-94	-2,00%	4.629	2.247	48,54%	1,25%
1993	381.747.000	4.554	2.858	62,76%	1,19%	25	-42			58			41	0,91%	4.595	2.916	63,46%	1,20%
1994	406.011.000	4.741	2.259	47,65%	1,17%					103			103	2,17%	4.844	2.362	48,76%	1,19%
1995	447.205.000	5.206	2.423	46,54%	1,16%		-77			134			57	1,09%	5.263	2.557	48,58%	1,18%
1996	473.855.000	5.206	2.423	46,54%	1,10%		-138			180			42	0,81%	5.248	2.603	49,60%	1,11%
1997	503.921.000	5.229	2.272	43,45%	1,04%					128	236		364	6,96%	5.593	2.636	47,13%	1,11%
1998	539.493.000	5.394	2.293	42,51%	1,00%					146	574		721	13,36%	6.115	3.014	49,29%	1,13%
1999	579.942.000	5.578	2.330	41,77%	0,96%			102		249	694		1.046	18,75%	6.624	3.274	49,42%	1,14%
2000	630.263.000	5.802	2.428	41,85%	0,92%			169	26	240	685		1.120	19,30%	6.922	3.352	48,43%	1,10%

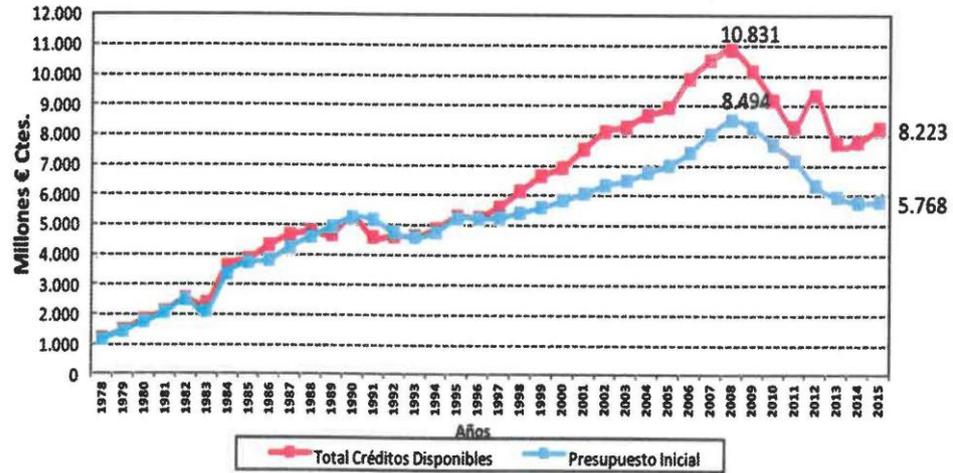
2001	680.678.000	6.063	2.525	41,65%	0,89%			180	68	241	974		1.463	24,12%	7.526	3.740	49,70%	1,11%
2002	729.206.000	6.323	2.655	41,99%	0,87%			211	99	331	1.146		1.787	28,26%	8.110	4.132	50,95%	1,11%
2003	782.929.000	6.480	2.737	42,24%	0,83%			213	154	416	1.025		1.808	27,89%	8.288	4.178	50,41%	1,06%
2004	841.042.000	6.747	2.897	42,94%	0,80%			196	307	381	1.032		1.915	28,39%	8.662	4.309	49,75%	1,03%
2005	908.450.000	6.991	3.085	44,13%	0,77%			231	287	417	989		1.924	27,52%	8.915	4.481	50,37%	0,98%
2006	980.954.000	7.417	3.204	43,20%	0,76%			192	359	564	1.349		2.465	33,24%	9.882	5.117	51,78%	1,01%
2007	1.050.600.000	8.053	2.436	30,25%	0,77%			192	344	625	1.265		2.426	30,13%	10.479	4.326	41,28%	1,00%
2008	1.088.500.000	8.494	3.556	41,86%	0,78%		-4	23	299	643	1.367		2.332	27,5%	10.826	5.566	51,41%	0,99%
2009	1.053.900.000	8.256	3.207	38,84%	0,78%		-195	114	34	668	1.158		1.766	21,4%	10.028	5.033	50,22%	0,95%
2010	1.080.000.000	7.695	2.654	34,49%	0,71%		-141	110		714	768		1.451	18,9%	9.146	4.136	45,22%	0,85%
2011	1.075.000.000	7.156	2.389	33,38%	0,67%		-52	97		861	234		1.140	15,9%	8.296	3.484	42,00%	0,77%
2012	1.055.000.000	6.316	1.680	26,60%	0,60%		-83	21		767	508	1.783	2.996	47,4%	9.312	4.738	50,88%	0,88%
2013	1.049.200.000	5.937	1.433	24,14%	0,57%			24		784	172	877	1.857	31,3%	7.794	3.266	41,91%	0,74%
2014	1.064.300.000	5.746	1.324	23,04%	0,54%			22		734	344	884	2.021	35,2%	7.657	3.286	42,30%	0,73%
2015	1.092.800.000	5.767	1.372	23,79%	0,53%			45		711	564	876	2.196	38,1%	7.964	3.523	44,24%	0,73%

Fuente: MINISDEF

- Créditos FFB. Préstamos concedidos por el Gobierno de los EEUU como financiación a adquisiciones de material procedente de sus Estados.
- Importe de créditos no disponibles establecidos por el Poder ejecutivo.
- Créditos del GIED y el INVIFAS (a partir de 2013). Por venta de terrenos e inmuebles.
- Créditos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con cargo al Fondo de Contingencia Estatal.
- Créditos de Industria para financiar Programas Especiales gestionados sin interés en contrapartida, concedidos como anticipos de capital a las empresas participativas en estos programas. Una vez efectuada la recepción de cada Programa, se deben reintegrar esos créditos con cargo al Presupuesto de Defensa. Estos anticipos de crédito son cancelados tras los pagos por parte del MDEF a los diferentes contratistas y su posterior reintegro al Tesoro Público.
- Créditos extraordinarios establecidos por Real Decreto Ley para pago a Programas Especiales.

Gráfico N° 8: Comparación Presupuesto de Defensa Inicial/Crédito total Disponible

Comparación Pto. de Defensa Inicial/Total créditos disponibles
(€. Ctes.)



Fuente: MINISDEF

Análisis comparativo gasto público y PIB de países dinamizadores de la economía mundial.

Comparativa: Gasto público							
Países	Fecha	G. Público (M.€)	Gasto Educación (%Gto Pub)	G. Salud (%G. Público Total)	Gasto Defensa (%Gto Pub)	Gasto público (% PIB)	Var.
España [+]	2018	499.520,0	9,77%	15,14%	3,09%	41,30%	0,30
Alemania [+]	2018	1.485.549,0	10,98%	21,36%	2,82%	43,90%	0
Reino Unido [+]	2018	977.554,2	13,91%	18,88%	4,62%	40,80%	-0,20
Francia [+]	2018	1.318.483,0	9,66%	16,97%	4,10%	56,00%	-0,50
Italia [+]	2018	853.618,0	8,11%	13,47%	2,77%	48,60%	-0,30
Portugal [+]	2018	88.626,5	10,13%	13,40%	4,08%	44,00%	-1,70
Estados Unidos [+]	2017	6.002.800,3	13,45%	39,46%	8,94%	34,79%	-0,21
Japón [+]	2017	1.610.424,3	9,13%	23,39%	2,49%	37,42%	-0,53
China [+]	2018	3.437.619,8	12,63%	9,05%	5,49%	33,99%	1,82
Emiratos Árabes Unidos [+]	2017	103.047,7	5,02%	7,89%	17,04%	30,41%	-0,47

Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto>

ANEXO Nº12. PRESUPUESTOS GENERAL DEL ESTADO 2017. CAPÍTULO 6

(Miles de €)

PROGRAMAS DE GASTO	PRESUPUESTO INICIAL 2016 (1)	EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2017 (2)	DIFERENCIAS	
			(2)-(1)	%
MODERNIZACION	129.784,40	1.918.007,49	1.788.223	1377,84
Programas Especiales	6.842,50	1.824.477,00	1.817.635	26563,89
Infraestructuras	14.573,00	4.559,34	-10.014	-68,71
Resto de Modernización	108.368,90	88.971,15	-19.398	-17,90
APOYO LOGISTICO	236.022,05	238.881,52	2.859	1,21
I + D	21.375,00	17.095,30	-4.280	-20,02
RESTO	16.818,30	16.232,89	-585	-3,48
	403.999,75	2.190.217,20	1.786.217	442,13

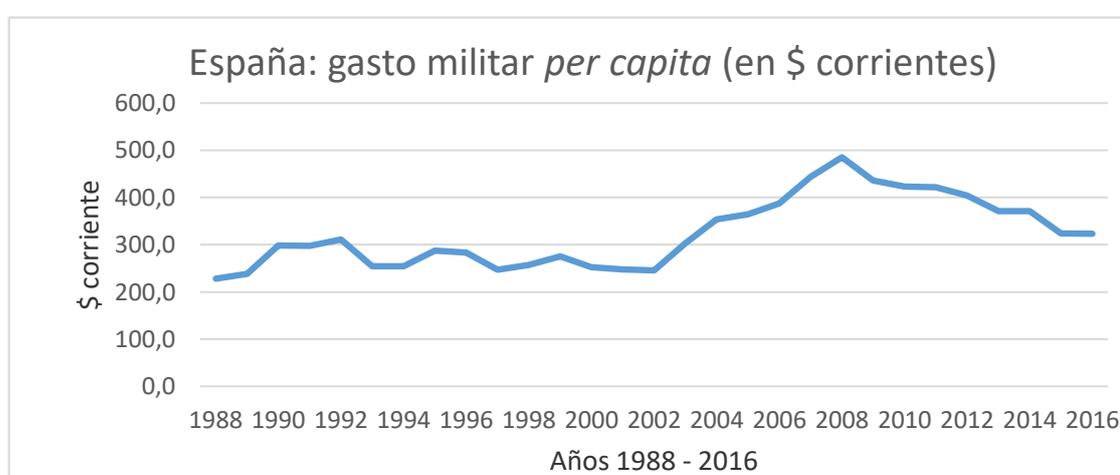
Fuente: Presupuesto de Defensa 2017¹⁵⁰.

¹⁵⁰ <http://www.defensa.gob.es/Galerias/presupuestos/presupuesto-defensa-2017.pdf>. Pág.32

ANEXO 13. PRESUPUESTO EN DEFENSA. EVOLUCIÓN DEL GASTO MILITAR

Desde una perspectiva a largo plazo, entre los años 1990 y 2012, el presupuesto de defensa se ha reducido en un 46% en términos reales, mientras que el conjunto de los Presupuestos del Estado se han elevado un 18% y el PIB ha crecido por encima del 57% (Fonfría, 2012, pp. 13).

Gráfico N° 9: Evolución del gasto militar *per cápita* 1988-2016



Fuente: Cálculo SIPRI 2017¹⁵¹.

Si se toman en consideración los presupuestos iniciales del MDEF entre 1990 y 2013 se observa una reducción del 49% (calculado en base 100 y en términos constantes de 2013), mientras que la riqueza nacional ha crecido un 51% y los PGE se han incrementado un 38%.

“Esta reducción presupuestaria es debida a los efectos de la crisis económica y pone de manifiesto que la política de gasto en defensa ha estado condicionada por otras políticas (fundamentalmente las del estado del bienestar) más prioritarias para los

¹⁵¹ Datos extraídos de la base de datos del “Stockholm International Peace Research Institute” (SIPRI): Military Expenditure Database 2017. (<https://www.sipri.org/databases/milex> ,no se ha reproducido más del 10% de su contenido).

El SIPRI es un instituto internacional independiente que se dedica a la investigación sobre conflictos, armamentos, control de las armas y desarme. Fundado en 1966, el SIPRI proporciona datos, análisis y recomendaciones, basadas en fuentes públicas, a autoridades, investigadores, medios de comunicación y público interesado (www.sipri.org)

gobiernos del periodo considerado”¹⁵² (Dirección General de Asuntos Económicos (DIGENECO) 2014).

Tabla N°28: Evolución del presupuesto del MINISDEF ejercicios 2005-2015.
(Millones euros corrientes)

Año	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
PRESUPUESTO INICIAL	6.991	7.417	8.053	8.494	8.255	7.695	7.156	6.316	5.937	5.745	5.767
% crecimiento año anterior	3,62%	6,09%	8,58%	5,48%	-2,81%	-6,79%	-7,00%	-11,74%	-6,01%	-3,24%	+0,38%
PRESUPUESTO DEFINITIVO	7.892	8.571	9.340	9.811	9.344	8.715	8.301	9.066	7.867	7.696	8.102
% crecimiento año anterior	3,53%	8,60%	8,97%	5,04%	-4,76%	-6,74%	-4,75%	9,22%	-13,23%	-2,18%	+5,27%
Incremento											
P. Definitivo / P. Inicial	12,90%	15,57%	15,99%	15,50%	13,18%	13,25%	16,00%	43,35%	32,51%	33,95%	40,48%

Nota: en 2012 el CNI pasa a estar adscrito al Ministerio de la Presidencia.
Fuentes: MINISDEF (2014), (2016 a) y (2016 b).

¹⁵² Documento, “Actividad económico presupuestaria contable y contractual del Ministerio de Defensa en 2013” de la Dirección General de Asuntos Económicos.

ANEXO 14. GASTO PÚBLICO EN DEFENSA 1960-2018.

España - Gasto Público Defensa				
Fecha	Gasto Defensa (M.€)	Gasto Defensa (%Gto Pub)	Gasto Defensa (%PIB)	Gasto Defensa Per Capita
2018	15.382,1	3,09%	1,27%	330€
2017	14.299,0	2,99%	1,23%	308€
2016	12.672,5	2,68%	1,13%	273€
2015	13.694,3	2,90%	1,27%	295€
2014	12.948,0	2,78%	1,25%	284€
2013	12.986,7	2,78%	1,27%	285€
2012	14.679,1	2,93%	1,41%	319€
2011	14.168,0	2,89%	1,32%	303€
2010	14.882,5	3,02%	1,38%	319€
2009	14.525,2	2,94%	1,35%	314€
2008	15.174,3	3,30%	1,36%	330€
2007	14.660,7	3,48%	1,36%	324€
2006	13.752,5	3,56%	1,36%	310€
2005	12.864,1	3,61%	1,38%	294€
2004	12.291,9	3,69%	1,43%	287€
2003	11.412,6	3,71%	1,42%	270€
2002	10.913,3	3,77%	1,46%	264€
2001	11.423,3	4,25%	1,63%	281€
2000	11.151,2	4,41%	1,73%	274€
1999	10.431,6	4,40%	1,76%	258€
1998	9.736,3	4,08%	1,76%	241€
1997	8.925,0	4,03%	1,72%	224€
1996	8.854,3	4,10%	1,81%	230€
1995	8.805,6	4,21%	1,92%	226€
1994	8.507,5	4,23%	2,00%	216€

1993	8.569,3	4,11%	2,01%	217€
1992	9.463,6	4,43%	2,04%	241€
1991	9.447,5	4,75%	2,13%	243€
1990	9.211,9	5,32%	2,29%	237€
1989	8.444,9	5,61%	2,36%	217€
1988	7.534,7	6,13%	2,49%	194€
1987	6.880,3	8,41%	2,61%	178€
1986	6.388,9	8,45%	2,63%	165€
1985	6.686,2	9,48%	2,95%	174€
1984	6.162,7	10,21%	2,97%	160€
1983	5.366,9	10,36%	2,94%	140€
1982	5.062,3	9,62%	2,66%	133€
1981	4.475,8	10,46%	2,58%	118€
1980	3.961,4	10,25%	2,49%	105€
1979	1.997,8	10,16%	2,50%	53€
1978	1.612,6	10,31%	2,36%	44€
1977	1.292,9	11,06%	2,31%	35€
1976	1.022,1	12,09%	2,32%	28€
1975	733,4	10,62%	2,00%	20€
1974	688,1	12,34%	2,21%	19€
1973	537,2	11,95%	2,11%	15€
1972	489,0	13,28%	2,32%	14€
1971	379,0		2,11%	11€
1970	364,4		2,29%	11€
1969	351,1		2,43%	10€
1968	291,4		2,30%	9€
1967	209,6		1,85%	6€
1966	209,5		2,08%	6€
1965	164,1		1,88%	5€
1964	144,5		1,93%	5€
1963	118,2		1,97%	4€
1962	115,3		2,27%	4€
1961	89,4		2,03%	3€
1960	87,0		2,25%	3€

Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/espana>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ABRAHÁM FERNÁNDEZ, J (2017). El impacto del Brexit en la seguridad y defensa de la Unión Europea. *Revista General de Marina*, Tomo 272, pp.923-933.
- ALKIN, M. (1997). *Stakeholder concepts in program evaluation*". Greenwich Ed. A. Reynolds y H. Walberg, Evaluation for Educational Productivity.
- ACOSTA ORTEGA, S. J. (2017). La ley de programación militar: ¿la solución para unas Fuerzas Armadas Financieramente Sostenibles?", *Cuadernos de Pensamiento Naval*, Número 22, pp.65-78.
- ADAN CARMONA, J.M. (2007). La evaluación de las políticas de gasto, *Presupuesto y Gasto Público*. 47/2007.
- ADÁN GARCÍA, A.J. (2016). Desgranando la Cumbre de Varsovia, *Revista del Ejército de Tierra Español* n° 90, pp. 8-14.
- AGUADO ROMERO, J. (2009). El control económico de las adquisiciones públicas en materia de defensa. (Tesis Doctoral). Granada: Universidad de Granada.
- ÁLVAREZ PASCUAL, S. (2012). *El impacto de la crisis económica en los presupuestos de industria de la defensa europea*. Monografías CESEDEN N° 125 (VVAA). Madrid: Ministerio de Defensa.
- ARMÍJO, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social: ILPES.
- BALLARD, X, (1993). Evaluación de Políticas. Marco conceptual y organización institucional. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 80. Abril-Junio 1993.
- BAREA MESTANZA, A (2017). El control sobre los "global commons" en el mundo actual. *Revista Ejército* n° 912.
- BEMELMANS-VIDEC, M.L.; ELTE, R.; KOOLHAAS, E. (1990). *Policy Evaluation in the Netherlands: Institutional Context and State of Affairs.*, en R. C. RIST: Program Evaluation and the Management of Government, New Brunswick: Transaction Publishers.
- BUSTELO, M. (1999). Diferencias entre investigación y evaluación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n°. 5, pp.1-18.
- CAÑAS, P. (2003). Metodología de evaluación de programas y políticas públicas. Evaluación de programas y políticas públicas. Metodología de Evaluación. Eficacia y legalidad en la gestión presupuestaria. Intervención General de la Administración del Estado.
- CEA D'ANCONA, M.A. (1996). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- COLOM PIELLA, G. (2008). Entre Ares y Atenea: El debate sobre la Revolución en los asuntos militares. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED.
- DERLIEN HANS-ULRICH (1998). Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Gestión y análisis de políticas públicas*, N° 11-12.
- ERICKSEN, B. (1990). *Institutional Aspects of Evaluation in Norway*. R. C. RIST: Program Evaluation and the Management of Government, New Brunswick: Transaction Publishers.
- FERREIRO, A y SILVA, F, (2019). Evaluación del Impacto y Calidad de las Políticas Públicas: Hacia una Agencia Independiente. *Serie Informe Económico y Archivo*, N°203.
- FONFRÍA MESA, A.
(2012). Sobre la naturaleza y alcance de la economía de la defensa. *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 79/2012*. www.iees.es.
(2013). El gasto en defensa en España. Una nota metodológica. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos 1/2013*, pp. 177-198.

- (2015). Presupuesto de defensa 2015: sin novedad. *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 07/2015*. www.iees.es.
- HUERTA BARAJAS, J. A.
 (2010). *Elementos técnicos de gestión de recursos y contratos de las Administraciones Públicas*. Madrid: IUGM.
 (2012). ¿Se puede mejorar el control del gasto de Defensa?, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión nº11/2012.
- JENKINS, B., Y GREY, A. (1990). *Policy Evaluation in British Government: From Idealism to Realism*. R. C. RIST: Program Evaluation and the Management of Government, New Brunswick: Transaction Publishers.
- LEVINE, ROBERT A. (1981). Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations. An Overview, en Robert A. Levine et al. (eds.): *Evaluation Research and Practice. Comparative and International Perspectives*, pp. 27-60.
- LUCAS VERDÚ, P.(1993). *La constitución abierta y sus enemigos*. Madrid: Coedición del Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho (UCM)- Ediciones Beramar, S.A.
- MARTINEZ GONZALEZ, A (2012). *Estudio de economía de la Defensa: Un análisis de la arquitectura de defensa y Seguridad*. Madrid: Dykinson.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, A. (2013). *Un análisis económico de la producción y contratación de los sistemas de Defensa*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED.
- MERINO, M. (2007). La evaluabilidad: De instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas. *Papeles de Evaluación AEVAL*, nº 7.
- MONNIER, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Estudios de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales.
- MORÉU MUNÁIZ, F. (2014). Evolución de la cultura de defensa en la última década”. *Arbor Revistas*, Nº 190 pp.65-095.
- NIOCHE, J. P. (1988): *Accountable Public Management*. A. Kakabadse, P. Rondo. Broveto Y R. Holzer (eds.): *Management Development and the Public Sector*, Avebury, Gower Publishers.
- PARDO, F. (2006). Apoyo incondicional del gobierno a la industria de defensa. *Revista Española de Defensa*, N. 217, pp. 16-17.
- PAREJO ALFONSO, L. (1995). *Eficacia y Administración. Tres estudios*. Madrid: Ed. INAP, BOE, Serie Administración General.
- PÉREZ MUÍNELO, F.
 (2013). El gasto de defensa en la OTAN. *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 69/2013*.
 (2016). *El gasto de defensa en España 1946-2015*. Madrid: Ed. Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa.
- PÉREZ-DURANTES BAYONA, I (2008). La Agencia de Evaluación y Calidad y la necesidad de evaluar las intervenciones públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, 51/2008.
- PÉREZ PÉREZ, J.A. (2008). La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado. *Papeles de Evaluación. AEVAL*, N 3.
- PUERTA PASCUAL, J.J. (1985). La evaluación como instrumento de racionalización en los procesos de asignación de recursos. *Presupuesto y Gasto Público* 2/1985
- RUIZ ÁLVAREZ, J. L. (2005). Gestión presupuestaria por resultados en el anteproyecto de la Ley de Agencia. *Encuentro “La nueva Ley de Agencias”*.
- RUIZ- HUERTA CARBONEL, J.(2010).Características del Gasto de Defensa en España; Problemas y alternativas de financiación. *Dialet.*
- STUFFLEBEAM, D.L. Y SHIKFIELD, A.J. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona: Centro de Publicaciones del MEC y Paidós Ibérica.
- SUBIRATS, J. (2006). Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Revista Economía*, nº60. vol. I.
- SUBIRATS, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varonne, Frederic (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ed. Ariel.

- TOULEMONDE, J (2000). Evaluation Culture(s) in Europe: Differences and Convergence between National Practices. *DIW - Vierteljahresheft 3.2000 «Evaluation im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik*, pp. 350-357.
- VALIÑO CASTRO, A. (2015). Evolución reciente del presupuesto y el gasto español en Defensa. *Cuadernos de información económica* nº 248 septiembre/octubre 2015, pp.49-59.
- WHOLEY, J.S., HATRY, H.O. T NEWCOMER, K.E. (2004). *Handbook of practical program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- ZAPICO GOÑI, E.
 (2001). La integración del control y la evaluación de resultados en el proceso presupuestario: Limitaciones y condiciones para su desarrollo. *GAPP*. 2001.
 (2004). Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto. *IX Congreso CLAD*.
 (2005). Comisiones de análisis de programas y asignación eficiente del gasto público. La eficacia de los servicios públicos: viejos problemas nuevos enfoques. *Economistas* N 105.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- AEVAL (2010). Fundamentos de evaluación de políticas públicas. *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT PRODUCTIVITY COMMISSION. News, Media and Speeches. PC News- May 2019. <https://www.pc.gov.au/news-media/pc-news/unequal>
- AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. Anao website. Annual audit work program development process. Annual audit work program.
<https://www.anao.gov.au/work-program/overview#1-0-annualauditworkprogram>
- CAF (2006). El marco Común de Evaluación. Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación. *Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*. Ministerio de Administraciones Públicas
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS.
 (2015). La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas. *Estudio* N 3110
 (2017). Barómetro de febrero 2017. *Estudio* nº 3168 Febrero 2017.
- COMISIÓN EUROPEA.
 (2005). Intra-Community Transfers of Defence Products.
http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/inst_sp/defense_en.htm.
 (2006). Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión europea: Guía para la evaluación de un proyecto o programa. Unidad común de evaluación, Dirección General de relaciones exteriores.
 (2007). Responding to strategic needs: reinforcing the use of evaluation. Bruselas, 21 de febrero de 2007, SEC 213.
- CONSEJO EUROPEA (2013). Conclusiones transmitidas de la Secretaría General del Consejo a la Delegaciones. (EUCO 217/13).
- DGPOLDE (2007). Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española. Dirección General de Planificación y evaluación de Políticas para el Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y de cooperación.
- DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2019). Cortes Generales. Núm 718 de 29 de enero de 2019.
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2001). Libro Blanco sobre la Gobernanza. Comunicación de la Comisión de 25 de julio de 2001, “La gobernanza europea.

- Un Libro Blanco”. Diario Oficial C 287, 12 de octubre de 2001.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2018). Edición 23.1. Actualizada a diciembre 2017.
- DICCIONARIO TERMINOLÓGICO DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. (2012). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES. (2019). Delivering Government Solutions in the 21st Century .Reform Plan and Reorganization Recommendation 2019. <https://www.whitehouse.gov/omb/management/government-reform/>
- GLOSARIO DE LOS PRINCIPALES TÉRMINOS SOBRE EVALUACIÓN Y GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS. (www.oecd.org/dac/avaluationnetwork).
- Government Accountability Office (GAO). United States Accountability Office. Serving The Congress and The Nation. Strategic Plan 2018-2023.GAO-18-1SP. www.gao.gov/products/GAO-18-1SP.
- GOVERNMENT ACCOUNTS (2016-2017). National Audit Office. <https://www.nao.org.uk/other/whole-of-government-accounts-2016-2017/>
- GUIDE TO RAPID IMPACT EVALUATION. CENTRE OF EXCELLENCE FOR EVALUATION (CEE). GOVERNMENT OF CANADA (2019). www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/guide-rapid-impact-evaluation.html
- INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS. www.tcu.es/repositorio/6610226d-f618-45f6-a04d-190de245b9f8/11155.pdf
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.
 (1993).Eficacia y legalidad en la gestión presupuestaria. X jornadas de control interno en el sector público.
 (1997). El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público. Guía, Fundamento Técnico y Aplicación.
 (2007). Indicadores de gestión en el ámbito del sector público”. Ministerio de Economía y Hacienda.
 (2013-2017). Oficina Nacional de Contabilidad. Informe sobre la clasificación funcional del gasto público.
- INSTITUTO UNIVERSITARIO GUTIÉRREZ MELLADO-UNED
 (2008). El Ministerio de Defensa, creación, desarrollo y consolidación. Isidro Sepúlveda y Ramón Bacas (eds.). Madrid: IUGM.
- IVÀLUA (2009). Guía práctica. Cómo iniciar una evaluación: oportunidades, viabilidad y preguntas de evaluación. *Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas.*
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2001). Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II. *Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.*
- MINISTERIO DE DEFENSA.
 (2008 a 2013) Dirección General de Asuntos Económicos. Actividad económico presupuestaria contable y contractual del Ministerio de Defensa en 2008/2013.
 (2014) Dirección General de Asuntos Económicos. Actividad económico presupuestaria contable y contractual del Ministerio de Defensa en 2013.
 (2016) Dirección General de Asuntos Económicos. Memoria del Presupuesto de Defensa 2014.
 (2016) Dirección General de Asuntos Económicos. Memoria del Presupuesto de Defensa 2015.
- MIRANDA HITTA, J.(2017). Control y transparencia en la Administración. Conferencia 5 de mayo de 2017 Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, Madrid.
- OCDE (2014). OECD 2014 Public Governance Reviews. Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement. OECD publishing. <https://www.oecd.org/spain/spain-from-administrative-reform-to-continuous-improvement.htm>

- OTAN (2019). COMMUNIQUE PR/CP(2019) 069. Defence Expenditure of NATO countries (2012-2019).
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1999). Clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/ch6ann.pdf>
- (1984). Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas. Mimeo FECS.
- PERFORMANCE REPORT (2018). National Audit Office <https://www.audit.gov.ie/en/About-Us/CORPORATE-INFORMATION/Performance-Report-2018.pdf>
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2017). Military Expenditure Database 2017, disponible en <https://www.sipri.org/databases/milex> (no se ha reproducido más del 10% de su contenido).
- TRIBUNAL DE CUENTAS
 (1993-1996). Informe Anual del Tribunal de Cuentas
 (2012). Informe de Fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en Operaciones de Paz de Organizaciones Internacionales, Ejercicios 1996, 1997 y 1998. Núm. 564...
 (2018). Informe de Fiscalización de la Financiación Extraordinaria de los Programas Especiales de Armamento y Material para las FAS, ejercicios 2012, 2013 y 2014. Análisis especial de los Programas de Gestión Internacional: EF 2000, A400M y TIGER y de los Programas de Gestión Nacional: BAM, LEOPAR Y NH90. Núm. 1.155
- UNEG (2012). Guidance on preparing management responses to undaf evaluations. UNEG Task Force on Joint Evaluation. United Nations Evaluation Group.
<https://undg.org/document/resource-pack-on-joint-evaluations/>
- VEDÜNG, E. (1990). Development of Evaluation in the Swedish Political System. Conferencia Internacional de La Haya sobre Evaluación de Políticas y Programas.

REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

- Constitución Española, (BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1978).
- Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989 (BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 1988). Referencia BOE-A-1988-29563.
- Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 1990). Referencia BOE-A-1990-31180
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. BOE núm. 90, de 15 de abril de 1997. Referencia BOE-A-1997-7878
- Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. (BOE. nº 284, de 27 de noviembre de 2003). Referencia BOE-A-2003-21614.
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (BOE nº 276, de 18/11/2005).
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE núm. 106, de 4 de mayo de 2006). Referencia BOE-A-2006-7899.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. (BOE. núm. 171, de 19 de julio de 2006). Referencia BOE-A-2006-13011.
- Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 (BOE núm. 311, de 23 de diciembre de 2010). Referencia BOE-A-2010-19703.

- Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el 2012 (BOE núm. 156, de 30 de junio de 2012). Referencia BOE-A-2012-8745.
- Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, de 27 de diciembre (BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2012). Referencia BOE-A-2012-15651.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013)
- Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 2013). Referencia BOE-A-2013-13616.
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (BOE núm. 226, de 17 de septiembre de 2014). Referencia BOE-A-2014-9467.
- Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas (BOE núm. 173, de 21 de julio). Referencia BOE-A-2015-8147.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015). Referencia BOE-A-2015-10566.
- Ley 3/2017 de 27 de junio de Presupuestos Generales del Estado para 2017. BOE núm. 153, de 28 de junio de 2017. Referencia BOE-A-2017-7387.
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estafo para el año 2018 (BOE núm. 161, de 4 de julio de 2018). Referencia BOE-A-2018-9268.
-
- Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el Marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. (BOE. nº 211, de 29 de julio de 2005).
- Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (BOE núm. 298, de 14 de diciembre). Referencia BOE-A-2006-21902.
- Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MINISDEF” (BOE nº 56, de 6 de marzo de 2012), modificado por el Real Decreto 837/2015, de 21 de septiembre.
- Real Decreto-Ley 26/2012, de 7 de septiembre, por el que se concede un crédito extraordinario en el Presupuesto del Ministerio de Defensa, para atender al pago de obligaciones correspondientes a Programas Especiales de armamento por entregas ya realizadas. (BOE núm. 217, de 8 de septiembre de 2012). Referencia BOE-A-2012-11410.
- Real Decreto-Ley 10/2013, de 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios en los presupuestos de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Defensa y suplementos de crédito para atender obligaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (BOE núm. 179, de 27 de julio de 2013). Referencia BOE-A-2013-8188.
- Real decreto Ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el Presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (BOE núm. 187, de 2 de agosto de 2014). Referencia BOE-A-2014-8362.
- Real Decreto Ley 7/2015, de 14 de mayo, por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 856.440.673,35 euros en el Presupuesto del Ministerio de Defensa para atender al pago de obligaciones correspondientes a Programas Especiales de Armamento y a la realización de otras actuaciones del Departamento. (BOE núm. 116, de 15 de mayo de 2015). Referencia BOE-A-2015-5369.
- Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los

- departamentos ministeriales. (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2017). Referencia BOE-A-2017-9012.
- Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda. (BOE núm. 218, de 8 de septiembre de 2018). Referencia BOE-A-2018-12265.
- Orden PRE/2650/2008, de 4 de septiembre, por la que se aprueba el Contrato de Gestión de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (BOE núm. 228, de 20 de septiembre de 2008). Referencia BOE-A-2008-15330
- Orden Ministerial de 11 de abril de 1989, por la que se regula el Sistema de Seguimiento por Programas (BOE núm. 88, de 13 de abril).
- Orden Ministerial de 14 de julio de 1992, por la que se dictan normas para la regulación del sistema de seguimiento de programas (BOE núm. 111, de 8 de mayo)
- Orden DEF/685/2012, de 28 de marzo, por la que se regula y coordina la investigación y desarrollo de sistemas de armas y equipos de interés para la defensa nacional en el ámbito del Ministerio de Defensa, (BOE núm. 82, de 5 de abril).
- Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa.
- Instrucción 8/2009, de 9 de marzo, del SEDEF “por la que se aprueba el Plan Permanente de Eficiencia y Economía de Gasto del MINISDEF”.
- Instrucción 5/2010, de 19 de febrero, del SEDEF, “por la que se aprueba el Plan General para la Organización de la Contratación y sus Procedimientos en el MINISDEF” (PGOCP)
- Instrucción 2/2011, de 27 de enero, del SEDEF “por la que se regula el proceso de Planeamiento de los Recursos Materiales”.
- Instrucción 67/2011, de 15 de septiembre, del SEDEF, “por la que se regula el Proceso de Obtención de los Recursos Materiales” (IPORM).
- Instrucción 334/01/2011, de 29 de noviembre, que regula la gestión económica de los gastos por participación de las Fuerzas Armadas en OMP.
- Instrucción 72/2012, de 2 de octubre, del SEDEF, “por la que se regula el proceso de obtención de armamento y material y la gestión de sus programas”, (BOD nº202, de 16.10.2012).
- Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente. BOE núm. 190, de 10 de agosto de 2015.
- Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública. BOE núm. 190, de 10 de agosto de 2015.
- Resolución de 1 de septiembre de 2010, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, por la que se publica un resumen del informe general de actividad correspondiente al año 2009. (BOE núm. 250, de 15 de octubre de 2010. Referencia BOE-A-2010-15779.
- Resolución de 19 de abril de 2017, aprobada por la comisión Mixta para las Relaciones con el tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de Fiscalización de la participación de las fuerzas armadas Españolas en Misiones Internacionales, ejercicio 2009 y 2010. BOE núm. 149, de 23 de junio de 2017. Referencia BOE-A-2017-7191.
- Orden de la Presidencia del Gobierno 2650/2008, de 4 de septiembre, por la que se aprobó el contrato de Gestión de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas y la Calidad de los Servicios (BOE nº 228, de 20 de septiembre)

Dictamen nº 2096/2003 sobre el Anteproyecto de Ley General Presupuestaria y Dictamen 2369/2004

TS, sentencia 126/2016, de 7 de julio, fundamento jurídico 4º.

TS, sentencia 169/2016, de 6 de octubre, fundamento jurídico 3º.

Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 24 de diciembre de 2002

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 1957 . Diario Oficial de la Unión europea. 30 de marzo de 2010.

RECURSOS DIGITALES

http://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm, Official text: Wales Summit Declaration (traducción propia). Declaración de la Cumbre de Gales.

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm, Official text: Warsaw Summit Communiqué (traducción propia).

<https://www.elmundo.es/opinion/2017/01/08/5871371022601d6e4a8b460b.html>

<http://www.expansion.com/economia/politica/2017/02/15/58a48f2eca4741254f8b4688.html>

<http://www.expansion.com/economia/politica/2017/02/15/58a48f2eca4741254f8b4688.html>

<http://www.defensa.gob.es/Galerias/presupuestos/presupuesto-MINISDEF-2018.pdf>,
[nota página 132](#)

<https://www.actal.nl/english/about-actal/>Less Regulatory burder, More Opportunities for new initiative. Actal Work Programme 2016.

<https://www.riksrevisionen.se/en/international-operations/international-relations.html>

Guidelines for International Control Standards for the Public Sector. Intosai Gov 9100. Internatioanl operations.