

## Resumen

El artículo se ocupa de la institucionalización de la evaluación económica del gasto público. Tras una presentación sintética de las técnicas de evaluación económica disponibles y de los principios que deben orientar el diseño de los sistemas de evaluación, se revisan los sistemas institucionales de evaluación del gasto público en una serie de países con mejores prácticas: Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y Suecia. A continuación se ofrece un diagnóstico de la situación en España, partiendo de una revisión de las tres instituciones principales con competencias legales sobre evaluación en el nivel central: la Intervención General de la Administración del Estado, el Tribunal de Cuentas y la Agencia Estatal de Evaluación. El artículo finaliza esbozando las líneas básicas de una propuesta de reforma.

*Palabras clave:* eficiencia, análisis coste-beneficio, evaluación de impacto, instituciones de control, auditoría *value for money*.

## Abstract

This article addresses the institutionalization of public spending evaluation. After a brief presentation of the available economic evaluation techniques and the principles that should guide the design of evaluation systems we review the institutional frameworks of public spending evaluation from several countries considered the best practices: Germany, Australia, Canada, United States, United Kingdom and Sweden. Furthermore, the article provides a diagnosis of the current situation in Spain, based on a revision of the three main institutions with legal competences on evaluation at the central level: The Intervención General de la Administración del Estado (General State Comptroller), The Tribunal de Cuentas (Court of Auditors), and the Agencia Estatal de Evaluación (State Agency of Evaluation). The article concludes suggesting basic lines for a reform proposal.

*Key words:* efficiency, cost-benefit analysis, impact evaluation, supervisory institutions, value-for-money audit

*JEL classification:* D02, D04, H11, H43, H83.

# INSTITUCIONALIZAR LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFICIENCIA Y RENTABILIDAD SOCIAL (\*)

Emilio ALBI

*Universidad Complutense de Madrid*

Jorge ONRUBIA

*Universidad Complutense de Madrid, FEDEA y GEN*

## I. INTRODUCCIÓN

**L**A grave crisis económica experimentada desde 2008 ha conducido, en España y en muchos otros países europeos, a fuertes recortes y modificaciones del gasto público, en todos los niveles de gobierno. Estos cambios han transformado la estructura del gasto público español y las posibilidades de acceso a los servicios públicos, sin que, a causa de su urgencia, globalidad y aplicación transversal, fueran modificaciones en muchos casos bien pensadas y gestionadas. Esto ha impedido que los ajustes resultaran doblemente positivos, eliminando lo poco productivo o dudosamente equitativo y disminuyendo menos el gasto eficiente y socialmente más necesario. Esta estrategia ha agravado la urgencia de conocer bien la situación actual de nuestro gasto público, saber cómo ha cambiado su estructura y el volumen de los gastos principales desde el inicio de la crisis en 2007, además de establecer qué gastos, y en qué niveles de gobierno, han contado con mayores o menores rebajas, apreciando su conveniencia.

La comparación con Europa puede aportar alguna claridad para delimitar posibles reformas del gasto público (1). Sin embargo, resultaría insuficiente si no se acompaña de una modernización

institucional en los aspectos relacionados con la elaboración de los presupuestos, el control y la transparencia del gasto, así como de un conocimiento profundo de las relaciones entre consolidación fiscal y empleo público, o entre los diversos niveles de gobierno de un Estado tan descentralizado como España. De especial importancia para la reforma del gasto es la evaluación de su eficiencia e impacto y, en general, de la productividad y rentabilidad social del sector público español.

A este último asunto se dirige este trabajo, si bien centrado en la evaluación, en términos de eficiencia, del gasto y, más en general, de las políticas públicas, y sin otras pretensiones que indagar en la conveniencia de su institucionalización en España. Para ello, en la siguiente sección se empieza ofreciendo una exposición sintética de las técnicas cuantitativas al servicio de la evaluación, tanto aquellas utilizadas generalmente de forma previa a la adopción de las decisiones de gasto, como las empleadas *ex post* para valorar los resultados alcanzados. Un segundo apartado de esta sección se encarga de presentar, de forma resumida, el marco teórico que orienta la institucionalización de la evaluación económica del gasto público. En la sección III revisamos las experiencias internacionales más rele-

vantes, consideradas en la literatura como mejores prácticas. La sección IV expone la situación de la evaluación del gasto público en España, ofreciendo un diagnóstico del marco institucional existente en el ámbito estatal (Intervención General de la Administración del Estado, AEVAL y el Tribunal de Cuentas). El artículo termina con una sección de conclusiones, esbozando las líneas básicas de una reforma para España.

## II. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TÉCNICAS E INSTITUCIONALIZACIÓN

En los procesos de consolidación fiscal, el análisis económico del gasto público y de las propuestas legislativas, realizado con independencia del poder político, resulta un elemento crítico para la adopción de decisiones colectivas con un mínimo de racionalidad económica e imparcialidad social, tanto en las facetas de eficiencia como de equidad. No obstante, los instrumentos del análisis empírico de lo público son limitados y no ofrecen soluciones definitivas, ni tan siquiera en los términos habituales de eficiencia económica, y menos en los de equidad. Fundamentalmente, su utilidad radica en la generación de nuevos datos que permiten proporcionar mejor información a los agentes involucrados en la acción pública. Desde esta visión, la evaluación de políticas públicas se concibe como un «proceso generador de información e indicadores relevantes que permite, a través de distintas herramientas de análisis económico, relacionar los recursos, las actividades y los resultados a corto, medio y largo plazo de los programas y servicios públicos para cuantificar y determi-

nar si los mismos resultan eficientes o socialmente rentables.» (Albi y Onrubia, 2015: 114).

### 1. Las técnicas disponibles

Los procesos de evaluación son complejos y las técnicas de análisis utilizadas diversas. Además, en todos los casos es necesario tener en cuenta el coste social o de bienestar de obtener la financiación del gasto.

El papel de la evaluación como instrumento favorecedor del uso eficiente de los recursos públicos obliga a considerar tanto su vertiente *ex ante* como *ex post*. En la primera, las técnicas aplicadas tienen por objeto evaluar comparativamente las alternativas factibles para desarrollar los programas de gasto o la realización de proyectos concretos, con el fin de elegir la opción más deseable, desde los criterios de selección considerados. Si bien es cierto que algunas de estas técnicas, como el análisis coste-beneficio (ACB) o el análisis coste-efectividad (ACE), por su naturaleza, están concebidas originalmente para un uso prospectivo, en ocasiones también constituyen métodos de evaluación *a posteriori*. Por su parte, las diferentes técnicas de evaluación de impacto constituyen métodos orientados a valorar la aplicación de programas y proyectos públicos, siendo, por tanto, métodos concebidos para su utilización *ex post*, con una vocación eminentemente correctora. Por supuesto, ambas vertientes son complementarias y necesarias.

Tres son los grupos de técnicas más habitualmente aplicadas. En primer lugar, encontramos el ACB y su simplificación en forma de ACE. Como subproducto de estas técnicas también se puede

incluir un enfoque general coste-beneficio, identificable con un método sistemático para pensar en los asuntos relativos a las políticas públicas. El segundo grupo recoge los métodos cuantitativos de medición de la eficiencia productiva, empleados en la evaluación de la eficiencia operativa de las unidades productoras de servicios públicos, bien sea en su componente técnico o asignativo. Por último, un tercer grupo recoge las técnicas empleadas en la evaluación económica del impacto que tiene un programa o un servicio público concreto en sus beneficiarios, de acuerdo con los objetivos perseguidos.

En el primer grupo, el ACB puede considerarse la técnica más completa, pues valora, para diferentes alternativas de actuación, la relación entre los recursos empleados (costes) y los resultados alcanzados (beneficios), ambos expresados en términos sociales, y considerando los objetivos perseguidos. Ambas magnitudes son recogidas de acuerdo con sus corrientes temporales, utilizándose tasas de descuento para determinar el valor actual neto (VAN), lo que permite su utilización como regla de decisión para elegir la opción más eficiente, o calcular la rentabilidad social de una alternativa (TIRS). Su fundamentación en el marco teórico de la economía del bienestar convierte el ACB en una técnica especialmente recomendada para evaluar proyectos de inversión públicos en infraestructuras, aunque también en otras áreas como la educación y la sanidad. Aunque se trata de una técnica muy útil, sus dificultades de aplicación son serias: determinación para las alternativas de cada proyecto de todos los beneficios y costes sociales, financieros y no financieros, incluyendo efectos externos e intangibles, la

elección de una tasa social de descuento, la fijación de reglas de decisión adecuadas, o el tratamiento de las situaciones de riesgo o incertidumbre. En Albi y Onrubia (2015) pueden consultarse los elementos principales del ACB, así como sus potencialidades y limitaciones prácticas.

El enfoque del ACE es el mismo que el del ACB, pero simplificado. Se usa cuando es posible calcular los costes sociales de un proyecto pero es difícil obtener buenas estimaciones monetarias de sus beneficios, sustituyéndose estas por índices o medidas no monetarias de la efectividad del gasto de acuerdo con sus objetivos (p.e, reducción de los índices de mortalidad o morbilidad, de criminalidad o accidentes, de aumento del rendimiento académico o de la satisfacción con un servicio). El ACE tiene una aplicación considerable en la evaluación de proyectos de gasto social, en los que la cuantificación precisa de sus beneficios sociales es muy difícil. Su aplicación tampoco está exenta de complejidad, dado el carácter multiobjetivo de las políticas públicas y la dificultad de diferenciar entre indicadores finalistas o de impacto e intermedios.

Desde el punto de vista institucional, el enfoque del ACE nos sitúa en la esfera de la presupuestación por objetivos, siendo una herramienta útil para la gestión pública. Aunque la multiplicidad de actividades acometidas por las administraciones públicas dificulta el establecimiento uniforme de este tipo de evaluaciones, su adopción paulatina de forma coordinada resulta indispensable para alcanzar las mejoras de eficiencia que se atribuyen a la gestión por objetivos. Además, la metodología del ACB puede cumplir otra función: servir como enfoque o entramado conceptual

de los criterios de eficiencia en las administraciones públicas. Con esta finalidad, habría que dotar de una formación mínimamente adecuada en estos temas de evaluación a decisores y gestores. Sin ella, la exigencia de informes de viabilidad económica contemplados en la legislación administrativa es casi imposible que vaya más allá de un «brindis al sol».

El segundo grupo de técnicas tiene como función medir la eficiencia productiva, tanto técnica como asignativa. Por lo general, se trata de realizar valoraciones comparativas de eficiencia entre unidades homogéneas productoras de un mismo servicio público (UDP) y con capacidad de decisión suficiente e identificable, bien en términos de *inputs* –para un nivel de *output* dado– como de *outputs* –para un nivel de *inputs* prefijado–. Los resultados obtenidos permiten realizar *rankings* de los centros gestores del servicio en términos de su eficiencia o ineficiencia relativa, así como llevar a cabo análisis sobre los posibles factores determinantes de su posición.

Los métodos para medir la eficiencia técnica se clasifican generalmente en dos grupos: los no paramétricos, basados en la programación lineal, y los paramétricos, que utilizan modelos econométricos. Los primeros se han usado con más frecuencia, especialmente en áreas como la sanidad o la educación. Por su aplicabilidad y por ser la primera técnica utilizada desde la década de los ochenta destaca el Análisis Envoltante de Datos (DEA, por sus siglas en inglés), si bien las extensiones y variantes del mismo son numerosas, destacando por su versatilidad el método *Free Disposal Hull* (FDH) que evita la exigencia de convexidad del DEA. Estas técnicas no paramétricas no

asumen la especificación de ninguna función que defina la tecnología productiva usada, lo que puede considerarse una ventaja en términos de flexibilidad, si bien no permiten hacer predicciones sobre cantidades máximas de *output* a obtener con las nuevas cantidades de *inputs* (2).

Por otro lado, están los métodos de estimación econométrica de fronteras. A diferencia de los anteriores, estos requieren la especificación previa de una forma funcional concreta, bien orientada al *output* o al *input*, que recoge la tecnología que relaciona ambos. En las fronteras estocásticas, la ineficiencia productiva es medida a través de la descomposición del término de error de la ecuación estimada en el ruido aleatorio estricto y en un componente positivo que mide la distancia de cada observación con la frontera determinista. La evolución de estos métodos paramétricos ha sido también notable, con adaptaciones a actividades *multi-input* y *multi-output*, datos de panel, etcétera.

Una extensión relevante de la medición de la eficiencia productiva tiene que ver con la necesidad de analizar la evolución de la productividad total de los factores a lo largo del tiempo, así cómo esta se ve afectada por la aplicación de una u otra política pública. Para ello, el índice de Malmquist (Caves *et al.*, 1982) es una medida muy utilizada, pues además de no requerir ninguna especificación funcional permite descomponer los cambios de productividad debidos al progreso tecnológico y a las mejoras de eficiencia.

Por último, encontramos las técnicas de evaluación de impacto. Se trata de herramientas cuantitativas dirigidas a determinar relaciones de causalidad entre ac-

tuciones concretas de un gobierno o de una institución y sus efectos sobre las decisiones y excedentes de las personas, empresas, o sobre el funcionamiento de los mercados. La gran limitación en economía para medir el impacto causal que tiene una política o programa, depurando los efectos debidos a otras variables o circunstancias, tiene que ver con la imposibilidad de llevar a cabo experimentos de laboratorio totalmente aleatorios, a diferencia de lo que sucede en las denominadas ciencias experimentales (medicina, biología, química, etc.). Sin embargo, en las últimas décadas se ha avanzado en el diseño de experimentos de laboratorio y de campo y cuasi-experimentos sociales en los que se consigue identificar individuos afectados por una medida pública (grupo de tratamiento) y no tratados (grupo de control), con un nivel razonable de aleatoriedad y mitigando los problemas de sesgo de selección (3).

Las técnicas más empleadas en la evaluación de impacto a través de la realización de cuasi experimentos sociales son el análisis de diferencias en diferencias («*Diff-in-Diff*») y el *Propensity Score Matching* (PSM), ambos basados en la obtención de indicadores de resultados que permiten comparar entre los grupos de tratamiento y control. Un aspecto clave en la aplicación económica de estas metodologías es el tratamiento de la discontinuidad y la incorporación de variables instrumentales para corregir los problemas de endogeneidad (4). La utilización de cada técnica viene recomendada por las características de las políticas a evaluar y por los datos disponibles.

La pertinencia de institucionalizar estas técnicas de evaluación de impacto es evidente. Los resul-

tados de su aplicación aportan una valiosa información para los responsables del diseño de programas y políticas públicas, de cara a su corrección o sustitución. El análisis de los posibles factores determinantes del mayor o menor éxito de las intervenciones evaluadas supone también una fuente de información crucial para los gestores encargados de aplicarlas.

## 2. El marco institucional de la evaluación: aspectos teóricos

Es evidente que la simple disponibilidad de las técnicas no asegura que estas se empleen adecuadamente, incluso que lleguen a aplicarse, y que la información proporcionada sirva para mejorar la asignación de los recursos públicos y sus efectos distributivos. Asegurar este aprovechamiento es, precisamente, el papel fundamental que debe desempeñar el marco institucional de la evaluación de políticas públicas.

Una primera cuestión a tener en cuenta es que no deben confundirse las técnicas de análisis y evaluación con los procesos sistemáticos, más o menos reglados, en los que estos instrumentos se aplican. Atendiendo a estos procesos, la literatura, tanto académica como profesional o institucional, suele referirse a términos como las auditorías de gestión, auditorías de eficiencia o de eficacia o a las denominadas auditorías *value for money* generalizadas en los países anglosajones y del norte de Europa. En este sentido, los procesos de evaluación y control, ya operen *ex ante* o *ex post*, deben incorporar las técnicas más adecuadas para los fines perseguidos. Si lo que se persigue es promover la selección de alternativas de gasto más efi-

cientes o con mayor rentabilidad social, parece lógica la opción del ACB o el ACE. Si lo que se quiere es realizar un seguimiento del cumplimiento de los objetivos vinculados a un determinado programa público, la realización regular de auditorías de cumplimiento de objetivos (*performance audit*), apoyadas en técnicas de medición de eficiencia productiva de las unidades gestoras, son medidas apropiadas. De igual forma, conseguir una rendición de cuentas que haga efectiva la exigencia de responsabilidades de gestión requiere la realización sistemática de auditorías tipo *value for money*, con análisis comparativos de eficiencia y de evaluación de impacto.

A pesar de la indudable relevancia de los aspectos conceptuales, Kells y Hodge (2009) advierten que una completa definición del concepto de *performance audit* (y por extensión, de la auditoría de gestión) no debería depender exclusivamente de la metodología de desarrollo o de la forma de analizar los criterios de economía, eficiencia y eficacia, sino de aspectos institucionales como la independencia del poder gubernamental de la entidad encargada de su realización, su adscripción parlamentaria, la selección y el nombramiento de los profesionales que realizan las auditorías, el alcance de sus evaluaciones en cuanto a la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades, así como la transparencia en la divulgación de los resultados alcanzados y los protocolos seguidos. Como señalan Johnsen *et al.* (2001), la auditoría de gestión es un potente instrumento para mejorar el funcionamiento democrático de las instituciones políticas, pues no se trata solo de un instrumento para potenciar el uso eficiente y eficaz de los recursos, sino también para hacer efectiva la rendi-

ción de cuentas. Esta es la filosofía subyacente al concepto de *value for money auditing*, asentada desde hace varias décadas en los países nórdicos y anglosajones, donde se vinculan con claridad los resultados de las evaluaciones y la exigencia de responsabilidades.

Otra cuestión importante es el ámbito competencial de la evaluación. Una clasificación habitual diferencia entre su ubicación interna, en el propio ámbito de la Administración y bajo la responsabilidad del poder ejecutivo (en los diferentes niveles político-territoriales), y la externa, dependiente del poder legislativo (con las mismas consideraciones político-territoriales). Atendiendo a la vertiente temporal, la evaluación interna suele ser *ex ante*, y la externa *ex post*, si bien la experiencia comparada no es rotunda en esta separación.

La independencia es un atributo crucial en la institucionalización de la evaluación. Para garantizar su efectividad y, en definitiva, su valor social, esta debe respetarse tanto en las tareas técnicas como en las directivas. La ausencia de independencia limita la credibilidad de los resultados de las evaluaciones, pues los políticos actúan de forma bastante racional en relación con sus decisiones presupuestarias, movidos por incentivos específicos asociados con su reelección, las presiones de los grupos de interés, sus compromisos electorales u otros acuerdos asumidos en el ejercicio de sus funciones políticas (Debrun *et al.*, 2009). Relacionado con este atributo, De Francesco *et al.* (2012) destacan la importancia de la voluntad política a la hora de que los resultados de las evaluaciones sean publicados.

En cuanto a la capacitación y especialización de los profesiona-

les que deben realizar estas auditorías y evaluaciones, existe amplio consenso en la literatura sobre la necesidad de contar con equipos multidisciplinares, donde los economistas han de desempeñar un papel preponderante, aunque no exclusivo (Glynn, 1985). La gran diversidad y complejidad de las actividades públicas obliga a incluir también especialistas de las distintas áreas evaluadas.

El diseño organizativo de las instituciones superiores de control es crucial para su buen funcionamiento. En un estudio empírico para más de cuarenta países, Blome y Voigt (2011) encuentran que aquellas instituciones organizadas como «agencias auditoras» presentan mayor efectividad en la detección de malas prácticas con incidencia en la corrupción. Entre otros, identifican los siguientes factores de éxito: claridad y determinación del mandato realizado, diferenciando con nitidez el tipo de auditorías –financieras, de cumplimiento o *value for money*–; compromiso de publicación del informe y su completitud; c) explicitación de las consecuencias de un informe de evaluación negativo; d) independencia efectiva y real de la institución de supervisión, incluida su capacidad para recabar información de los centros supervisados; la independencia real de los técnicos auditores y evaluadores que no deberían mantener lazos profesionales estrechos presentes ni futuros con la Administración Pública; autonomía para fijar las retribuciones y carreras profesionales de su plantilla; disponibilidad presupuestaria suficiente. El reconocimiento constitucional del mandato de supervisión constituye un reforzamiento añadido de estas instituciones, aunque aisladamente no asegura su correcto funcionamiento (Frey, 1994).

En relación con las dificultades de muchos países para conseguir un funcionamiento exitoso de sus instituciones de control y evaluación, Haiarinejad *et al.* (2012) encuentran que un problema bastante común es la falta de compromiso firme de los gobiernos con la implantación efectiva de los sistemas de evaluación. Las deficiencias de los sistemas de control interno de los centros gestores y las limitaciones informativas de la gestión presupuestaria, con escasa implantación de una verdadera presupuestación por objetivos, condicionan fuertemente la realización de evaluaciones rigurosas de los programas de gasto. El «problema de la captura», frecuente en las instituciones reguladoras, no es menos relevante en las de evaluación, especialmente en países –como España, Italia y, en cierto modo Francia– con una fuerte cultura de cuerpos burocráticos, donde los profesionales dedicados a estas tareas proceden casi en exclusiva de la propia Administración Pública, existiendo pocas o ninguna limitación para el tránsito entre ambas esferas. Además, este tipo de cultura suele fomentar una mayor impregnación entre la política y la Administración, lo que complica aun más la consecución de unos niveles adecuados de independencia en las instituciones de evaluación.

Por último, destacar que la voluntad política constituye un factor clave en el correcto funcionamiento de la evaluación del gasto público. El cumplimiento de muchos de los atributos expuestos depende, en gran medida, de decisiones a adoptar por los propios centros supervisados y por los departamentos gubernamentales. Esto convierte la independencia en un requisito imprescindible, pero no suficiente. El papel de la transparencia es sin duda

esencial para fomentar esta voluntad política, aunque no es fácil de conseguir, dada la complejidad de los objetivos de los programas de gasto y su fuerte naturaleza política (Heald, 2012).

### III. EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES COMPARADAS

#### 1. Alemania

En Alemania, la evaluación de los programas de gasto público es realizada, principalmente, por el Tribunal de Cuentas Federal (Bundesrechnungshof, BR), institución independiente del Gobierno, adscrita al Parlamento, que cuenta con unos 1.400 empleados. El BR tiene encomendado constitucionalmente examinar la gestión financiera federal, incluyendo en su mandato de auditoría también a la seguridad social y a las empresas privadas en las que participa el sector público alemán, incluidas las privatizadas Deutsche Bahn AG, Post AG y Telekom AG.

El BR remite anualmente un informe anual a las dos Cámaras parlamentarias, el Bundestag y el Bundesrat, así como al Gobierno federal. Este informe es utilizado como base para la aprobación por el Parlamento de la gestión del Gobierno Federal, presentándose de forma pública, con asistencia de los medios de comunicación.

Las actividades de supervisión realizadas son muy amplias, desde las tradicionales auditorías financieras de cuentas y de regularidad a las auditorías de gestión. Desde mediados de la década pasada, el BR se encuentra inmerso en un proceso de cambio de orientación de sus actividades, con el fin de adecuarlas hacia la realización de evaluaciones de gestión, compensando su tradi-

cional orientación hacia el control contable y financiero (Greiling, 2005). Sus *performance audits* evalúan si el desempeño de los centros gestores se ajusta a criterios de economía, eficiencia y eficacia, valorando si su actividad se realiza con una buena relación calidad-precio, la idoneidad de los recursos humanos y la capacidad para alcanzar los objetivos asignados. La evaluación de programas y el análisis del cumplimiento de sus objetivos se ha extendido con bastante efectividad a los programas federales más importantes, así como a los proyectos del Gobierno con mayor trascendencia económica y social.

#### 2. Australia

La Australian National Audit Office (ANAO) es la institución encargada de realizar auditorías de las entidades del sector público australiano. Adscrita al Parlamento, la ANAO es plenamente independiente del gobierno. Su máximo responsable, el Auditor General, es nombrado por el Primer Ministro para un mandato de diez años, siendo inamovible.

De acuerdo con la cultura de servicio a la sociedad establecida como un objetivo en la refundación de la ANAO en 1997, se fija que su principal cliente es el Parlamento, siendo su misión ofrecer evaluaciones independientes de las áreas seleccionadas de la Administración Pública, así como proporcionar informes financieros del sector público, análisis organizativos de la administración y facilitar la rendición de cuentas. También se consideran como clientes relevantes, el Gobierno y las entidades que integran el sector público, en la medida que los informes de las auditorías realizadas han de incluir recomendaciones de mejora

de la gestión desde principios de economía, eficiencia y eficacia, así como de mejora de la calidad de los servicios públicos.

Respecto a la supervisión, la ANAO asume el compromiso de realizar una evaluación objetiva y constructiva de las áreas donde se considera que pueden hacerse mejoras en la Administración Pública y en la prestación de servicios. La ANAO desarrolla su labor bajo criterios de cooperación entre los responsables de las entidades gestoras y los comités de auditoría encargados de las supervisiones, asumiendo también tareas de consultoría y la elaboración de guías de «mejores prácticas» de gestión. La ANAO realiza tres tipos de actuaciones principales: auditorías de gestión; auditorías de estados financieros; y revisiones de calidad (*quality assurance reviews*).

Las áreas de actividad seleccionadas son incluidas en un programa plurianual de auditoría, de acuerdo con las prioridades establecidas por el Comité Conjunto de Cuentas Públicas y Auditoría del Parlamento, aunque también se tienen en cuenta las opiniones de los agentes involucrados. El diseño de este programa trata de ofrecer una cobertura lo más amplia posible de las áreas de actividad, discriminando en función del riesgo. En aplicación del principio de transparencia, todos los informes realizados son accesibles públicamente a través de su página web, donde figuran ordenados por tipo de informe, área temática y de actividad y fecha (5).

#### 3. Canadá

La Oficina del Auditor General de Canadá (OAGC) es la institución encargada de supervisar y evaluar el gasto público en

Canadá. Se trata de una entidad vinculada al Parlamento, cuyo máximo responsable, el Auditor General de Canadá, es nombrado por un periodo no renovable de diez años mediante una resolución conjunta de la Cámara de los Comunes y el Senado. Se trata de una entidad plenamente independiente del Gobierno, que rinde cuentas exclusivamente al Parlamento. Su actividad se centra en el control de las actividades presupuestarias de los departamentos federales y de las agencias gubernamentales, la mayoría de las empresas públicas, así como de otras organizaciones dependientes directa o indirectamente del Gobierno Federal. De acuerdo con la estructura política federal de Canadá, la OAGC extiende su actividad a los gobiernos regionales de Nunavut, Yukon y los Territorios del Noroeste, dependiendo para ello de sus asambleas legislativas.

La misión de la OAGC es proveer al Parlamento información objetiva, obtenida a través de la realización de auditorías, sobre los programas y actividades del Gobierno Federal, así como ofrecer asesoramiento de expertos. La OAGC sigue un proceso abierto de selección de profesionales, dirigido a contratar a expertos de elevada cualificación, ofreciendo atractivas carreras profesionales.

La OAG lleva a cabo tres tipos de auditorías:

— Auditorías financieras, dirigidas a supervisar los estados financieros y presupuestarios del gobierno federal y de los gobiernos territoriales, así como de las empresas públicas y del resto de organizaciones dependientes del poder ejecutivo.

— Auditorías de gestión independientes y cuyo contenido

principal está orientado a evaluar si los programas de gasto público son ejecutados de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y respetando el impacto medioambiental. Estas auditorías también incluyen una valoración de los sistemas de seguimiento de objetivos implantados en los centros gestores para poder medir el impacto y la efectividad de los programas gestionados.

— Exámenes especiales, que son una variante de las auditorías de gestión realizadas en las empresas públicas estatales sometidas a la jurisdicción de la OAGC, de acuerdo con el mandato de la *Financial Administration Act*, que obliga a que al menos una vez cada diez años estas entidades se supervisen. El contenido fundamental de las *special examinations* consiste en comprobar en qué medida los sistemas de control interno de estas entidades aseguran la preservación de sus activos y que sus recursos son gestionados bajo criterios de economía, eficiencia y eficacia.

#### 4. Estados Unidos

La General Accounting Office (GAO) es la entidad pública encargada de evaluar el gasto público del Gobierno Federal estadounidense. Se trata de una institución independiente del Gobierno y que rinde cuentas al Congreso de los Estados Unidos. El mandato de su máximo responsable se extiende por quince años, siendo elegido por el presidente de EE.UU. de una lista de candidatos propuestos por una comisión bicameral del Congreso integrada por representantes de los partidos demócrata y republicano. Según su carta fundacional, su función principal es dar soporte profesional y apoyar al Congreso en el cumplimiento de sus respon-

sabilidades constitucionales y contribuir a mejorar el rendimiento del Gobierno federal y asegurar la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades.

Las actuaciones técnicas de la GAO están fundamentadas en valores como la responsabilidad, la integridad de los análisis y el rigor profesional. Sus auditorías se ajustan a los principios fundamentales de auditoría (nivel 3) de los International Standards of Supreme Audit Institutions. Las actividades de la GAO son realizadas a solicitud de los Comités y Subcomités del Congreso, o como consecuencia del mandato de leyes que así lo demanden o del informe de las comisiones del Congreso.

El apoyo a la actividad supervisora del Congreso se realiza mediante: a) la realización de auditorías en las agencias federales para determinar si los fondos públicos se gastan de forma eficiente y eficaz; b) evaluando en qué medida los programas y políticas gestionadas por el Gobierno Federal cumplen los objetivos fijados; c) realizando análisis de políticas públicas y proponiendo alternativas para su posible consideración por el Congreso; d) investigando las denuncias de actividades ilegales o indebidas; e) emitiendo resoluciones y dictámenes jurídicos sobre reglas aprobadas por las agencias e impugnaciones planteadas. En materia de asesoría, la GAO aconseja al Congreso y a los responsables de las agencias ejecutivas federales acerca de los métodos y prácticas conducentes a conseguir un gobierno más eficiente, efectivo, ético, justo y receptivo, con un importante impacto en términos de ahorro. La GAO permite acceder en su página web a todos los informes de evaluación y supervisión realizados para todas las

agencias ejecutivas y oficinas federales, así como a los estudios y recomendaciones de reforma (6).

Otra institución muy relevante en materia de evaluación económica es la Congressional Budget Office (CBO), agencia federal creada en 1975. La CBO está ubicada dentro del poder legislativo norteamericano y se encarga de proveer información presupuestaria y económica al Congreso. La CBO se estructura en ocho divisiones sectoriales. Entre sus actuaciones más relevantes en materia de evaluación destaca el análisis económico de todos los proyectos legislativos, de forma anticipada a su discusión parlamentaria. La CBO también se encarga de analizar económicamente el proyecto anual del presupuesto federal.

Respecto a la aplicación del ACB, es cada vez más frecuente en algunos Estados considerarlo como requisito para aprobar determinados programas de gasto, generalmente de importe elevado. En un reciente informe de las Fundaciones PEW-MacArthur (PEW-MacArthur Results First Initiative, 2013) se concluye que los 50 Estados y el Distrito de Columbia desarrollaron entre 2008 y 2011 348 estudios de ACB, detectándose un crecimiento importante de medidas normativas que exigen, según diversos criterios –cuantía presupuestaria, área de gasto, modo de contratación, etc.– la realización de ACB previa a la aprobación del gasto.

Otra experiencia de evaluación destacable la encontramos en la Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), creada en 1980. Se trata de una entidad integrada en la Office of Management and Budget, dentro de la Oficina Ejecutiva del presidente. Se trata de una entidad de eva-

luación interna, que realiza de forma habitual informes sobre los costes y beneficios de las medidas regulatorias emprendidas por la administración, así como análisis valorativos del funcionamiento de los procesos administrativos federales.

## 5. Reino Unido

En el Reino Unido, la evaluación de los programas de gasto público está encomendada, fundamentalmente, a la National Accounting Office (NAO). La NAO evalúa el gasto por mandato del Parlamento y es plenamente independiente del Gobierno. Su máximo responsable, el *Comptroller* y Auditor General, es un funcionario de la Cámara de los Comunes. Dentro del sistema institucional británico, su actividad se considera estatutariamente como esencial para hacer realidad la exigencia de responsabilidades (*accountability*) en la acción de los gobiernos en la gestión del gasto y para mejorar la calidad de los servicios públicos. Sus informes recogen los resultados de las auditorías *value for money* realizadas para los diversos programas de gasto, tanto en el ámbito central como local. Además, la NAO realiza informes de recomendación y buenas prácticas relativos a la organización y funcionamiento de las unidades gestoras.

En relación con la mejora de la gestión económica del gasto, en el año 2010 el Gobierno británico creó el Efficiency and Reform Group (ERG), dentro del Cabinet Office (Oficina del Primer Ministro). La principal función asignada fue ayudar a los departamentos de gasto a lograr ahorros presupuestarios a través de mejoras de su eficiencia en la provisión de bienes y servicios, fo-

mentadas desde el reforzamiento de la supervisión centralizada. En su funcionamiento participa también el HM Treasury (Ministerio de Hacienda). Los informes realizados por el ERG se centran fundamentalmente en el análisis de costes de los centros gestores de los programas de gasto. Una de las críticas más frecuentes en estos informes tiene que ver con la falta de identificación clara de los objetivos a alcanzar por las unidades de gasto, en muchos casos por una información deficiente aportada por sus servicios de control interno (NAO, 2013).

## 6. Suecia

Suecia es el país pionero en la realización de auditorías de resultados del desempeño del sector público (*performance audit*) y de su rendimiento social (*value for money audit*), realizándose regularmente desde los años sesenta. La Oficina Nacional de Auditoría de Suecia (Riksrevisionen, SNAO) es la agencia responsable de supervisar las finanzas públicas estatales en Suecia. En 1983 fue refundada, si bien su actividad se remonta dos siglos, siendo continuadora de la Agencia Nacional de Auditoría (Riksrevisionsverket), que desde el inicio de los setenta ya venía realizando auditorías de gestión *value for money*. Se trata de una agencia independiente del Gobierno que rinde cuentas exclusivamente ante el Parlamento sueco (Riksdag), de acuerdo con un mandato constitucional. Su ámbito de actuación incluye la totalidad de las agencias gubernamentales, las empresas públicas estatales y los organismos del gobierno.

La SNAO define estatutariamente sus campos de actuación mediante el desarrollo de las siguientes actividades: a) realiza-



ción anual de unas 250 auditorías financieras en las que se evalúan los estados financieros de las entidades gubernamentales, determinando su credibilidad y veracidad, así como si las cuentas presentadas son correctas y han sido obtenidas bajo el cumplimiento de las normas vigentes; b) realización de auditorías de gestión (*performance audits*), que incluyen el análisis del cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios y la valoración económica de la adecuación de la organización, las operaciones y procedimientos seguidos en las unidades gestoras para alcanzar esos objetivos. Estas auditorías se extienden a la evaluación de impacto de los proyectos con financiación presupuestaria, en prácticamente todas las áreas de actuación pública; c) participación en la cooperación internacional para la mejora del control y evaluación de la actividad pública, con una especial dedicación al desarrollo de instituciones de auditoría y control en países en desarrollo, por mandato del Parlamento sueco, fomentando valores como la independencia y la profesionalidad de estas tareas.

Anualmente, la SNAO realiza alrededor de 30 auditorías de gestión, cuyos informes son remitidos al Parlamento. Los informes de las auditorías financieras son remitidos tanto al Gobierno como a las entidades auditadas y, en su caso, a los departamentos ministeriales a los que se encuentran adscritas estas. El Informe Anual de los Auditores Generales, sometido al Parlamento, contiene una síntesis de las actuaciones más relevantes realizadas por la SNAO, así como una autoevaluación. La política de transparencia de la SNAO es considerada, tradicionalmente, como un paradigma. En sus estatutos se recoge que todos los informes y sus me-

todologías de realización han de estar a disposición de la sociedad, con total accesibilidad. Los informes realizados entre 2003 y 2015 se encuentran en su sitio web (7).

Además de las actuaciones de la SNAO, en Suecia existe una larga tradición en la realización de evaluaciones de funcionamiento de los servicios públicos por parte de la Oficina Parlamentaria del Defensor del Pueblo (*Justitieombudsmannen*).

#### IV. LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

En España y centrándonos en el nivel estatal, el marco legal que regula la realización de actividades de control y evaluación económica de la actividad del sector público contempla tres instituciones principales. Dos de ellas en el ámbito del poder ejecutivo, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y la Agencia Estatal de Evaluación (AEVAL), y otra en el parlamentario, el Tribunal de Cuentas (TdC). En el modelo de descentralización español, existen en las Comunidades Autónomas (CC.AA.) otras instituciones similares, aunque no son objeto de tratamiento en este trabajo, salvo las menciones incorporadas.

##### 1. La Intervención General de la Administración del Estado

El contenido y alcance de la auditoría pública viene determinado en el Real Decreto 2188/1995, que regula la práctica auditora en el sector público, diferenciando entre: a) auditorías de regularidad, tanto financiera, dirigida a verificar la regularidad contable, como de cumplimien-

to, orientada a comprobar la regularidad legal; y b) auditorías operativas, que pueden ser de eficiencia y economía, de programas presupuestarios y planes de actuación, así como de gestión financiera. La Ley General Presupuestaria (LGP) de 2003 (TRLGP de 2/2007, de 28 de diciembre) recogió en su articulado hasta siete clases de auditoría (artículos 169 a 175): de cumplimiento, operativa, de contratos-programa y de seguimiento de planes de equilibrio financiero, de planes iniciales de actuación, de la cuenta de los tributos estatales, de las empresas colaboradoras de la Seguridad Social y la auditoría de privatizaciones. La LGP, en su artículo 158.2 dispone que, en razón de un principio de flexibilidad, el Consejo de Ministros puede sustituir en algunas entidades públicas empresariales y sociedades estatales de derecho público el control financiero permanente por actuaciones de auditoría pública que se establezcan en el Plan de Auditorías.

A pesar de este amplio espectro legal, la realidad muestra que estamos ante una concepción de la auditoría eminentemente instrumental y escasamente institucional, con una consideración residual en el sistema de control de la gestión pública. De hecho, la auditoría se concibe como una alternativa a la aplicación del control financiero permanente —eximente de su aplicación y con un carácter de control discontinuo y centralizador, a juicio de Pascual (2009)—. La Circular 1/2009 de la IGAE, encargada de desarrollar las cuestiones técnicas del control financiero permanente reitera este papel residual de las técnicas de auditoría, vinculando la misma, sorprendentemente, a los aspectos de documentación y archivo de los trabajos de control. Esta visión revela la distancia

conceptual existente entre una consideración meramente enunciativa de las posibilidades de la auditoría como técnica de control y la institucional, atribuida, como vimos, en los países reseñados.

Desde un enfoque institucional, la LGP de 2003 asigna la supervisión de la actividad económico-financiera del sector público estatal, siguiendo la tradición histórica de nuestro marco de control, a la IGAE, centro directivo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), fijándole como funciones: a) verificar el cumplimiento de la normativa legal de aplicación a la gestión (control de legalidad); b) el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, así como su fiel y regular reflejo en las cuentas y los estados a rendir por las entidades y centros controlados (control de regularidad contable); c) evaluar que la actividad y los procedimientos de control son acordes con los principios de buena gestión financiera (control de eficiencia y economía); y d) verificar el cumplimiento de los objetivos asignados en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) a los centros gestores del gasto (control de eficacia). Las dos primeras funciones encomendadas a la IGAE engloban controles de naturaleza preventiva, mientras que las dos últimas poseen una naturaleza eminentemente evaluativa. En el caso de las dos primeras funciones, se trata de controles claramente orientados «a la lógica de los medios», mientras que en las dos últimas, lo estarían «a la lógica de los resultados» (Onrubia, 2005).

Los controles de legalidad y de regularidad contable, instrumentados ya sea a través de la práctica de la función interventora de fiscalización previa o del ejercicio

del denominado control financiero-permanente suponen, en la práctica, la mayoría de las actuaciones de control de la IGAE, lo mismo que sucede en el ámbito regional con las Intervenciones Generales de las distintas CC.AA., así como en su ámbito correspondiente por las Intervenciones municipales (8). En esta función de control preventivo, la auditoría únicamente se utiliza en su modalidad de cumplimiento, si bien casi siempre aparece incardinada en el ejercicio del control financiero, con la excepción de las auditorías financieras realizadas sobre las empresas y entes públicos, de carácter contable.

Respecto a los controles de eficiencia, economía y eficacia, puede decirse que su realización sigue siendo una asignatura pendiente, tanto en el ámbito del poder ejecutivo –IGAE y del resto de órganos interventores–, como en el parlamentario, en todos sus niveles –TdC y los Órganos de Control Externo de las CC.AA. (OCEX)–. Casi cuatro décadas después de la inclusión en la LGP de 1977 y de su reconocimiento constitucional como principios orientadores del gasto público (art. 31.2 de la Constitución Española de 1978), el desarrollo institucional, regular y sistemático de su evaluación sigue siendo marginal. Esta realidad resulta paradójica, dado el reconocimiento legal de su práctica en todas las entidades con competencias de control sobre la actividad pública.

Desde un plano organizativo, la IGAE cuenta con la Oficina Nacional de Auditoría (ONA). A pesar de su denominación y de las funciones atribuidas legalmente, la ONA es un servicio dependiente jerárquicamente de la propia IGAE y, por tanto, dependiente del poder ejecutivo, a di-

ferencia de las entidades con nombres similares existentes en los países de referencia (9). Las normas y manuales técnicos de auditoría publicados por la IGAE son muy escasos y antiguos, sin que existan, hasta donde es público, protocolos y documentos metodológicos referidos a las auditorías de gestión en general, ni en concreto a la aplicación de técnicas cuantitativas de evaluación de eficiencia, eficacia y economía. De hecho, puede decirse que no existe un marco metodológico homologado bajo estándares internacionales profesionales y académicos. Tampoco sus informes son de acceso libre y pleno, como sucede en los sistemas comparados revisados.

La aprobación en 2001 de la primera normativa legal de Estabilidad Presupuestaria (LEP), reformada en 2006 y 2012 con carácter de Ley Orgánica, fue, a nuestro juicio, una oportunidad perdida para institucionalizar los controles económicos de resultados (10). El actual artículo 7.2, dedicado al «principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos», dispone que «La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público» (11). Además, en el artículo 7.3 se señala que «Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumpli-

miento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Puesto que en el apartado 7.1 se invoca el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, es evidente que la pretensión del legislador era reconocer imperativamente la necesidad de conciliar los aspectos macro y microeconómicos de la evaluación económica de la gestión pública.

Para hacer efectiva esta exigencia pensamos que debería haberse implantado, un verdadero sistema de evaluación integral de la gestión pública, en línea con los experiencias reseñadas. Este debería proporcionar informes rigurosos, relacionados con la gestión por objetivos y la evaluación económica de las actividades públicas, de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y calidad, elevados por la LEP, precisamente, a la categoría de principios rectores de las mismas. A efectos del diseño institucional, una consecuencia de este reconocimiento sería la necesidad de vincular las actuaciones de evaluación con la exigencia de responsabilidades por el incumplimiento de las buenas prácticas de gestión económico-financiera, algo habitual en los países revisados, y que en España prácticamente queda limitado a los aspectos mencionados de cumplimiento de los principios de legalidad y regularidad contable.

## 2. El Tribunal de Cuentas

La CE de 1978 otorga en su artículo 136 al Tribunal de Cuentas (TdC) la condición de supremo órgano fiscalizador (12). Su ámbito de actuación está integrado por la totalidad del sector público, en todos sus niveles político-territoriales, así como por

áreas específicas establecidas por mandato legal (financiación de partidos políticos, de sindicatos, subvenciones, etc.), además de otros entes, consorcios, fundaciones con presencia directa o indirecta del sector público. El TdC depende directamente del Parlamento, si bien los tratadistas de Derecho Constitucional encuentran en su modelo un rasgo característico de independencia funcional derivada de la consideración de especialización en la función de control, de forma que sus decisiones fiscalizadoras no pueden ser objeto de revisión parlamentaria ni judicial (Gómez-Sánchez, 2001).

Sus actuaciones son de dos tipos: de fiscalización y de enjuiciamiento contable. Las primeras están basadas en procedimientos legalmente establecidos y están dirigidas a comprobar que la gestión económico-financiera del sector público está sometida a los principios de legalidad, eficiencia y economía, mientras que las segundas tienen por objeto enjuiciar la responsabilidad de carácter contable de las personas que tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos o que deban rendir cuentas en relación con ellos, siendo su desarrollo procesal coincidente con el de la jurisdicción contencioso-administrativa (13).

A pesar de la amplitud en la definición de las actuaciones de fiscalización, la práctica real nos sitúa, casi en exclusiva, en el terreno del control de regularidad, al igual que sucede en el control de la IGAE. Esta realidad se ha consolidado en el funcionamiento del TdC, al margen del mandato evaluador que se desprende de su marco regulador, cuando invoca los principios de buena gestión del gasto público recogidos en el artículo 31.2 de la CE

(Onrubia, 2014). De hecho, estas actuaciones de fiscalización se conciben en cuanto a su instrumentación como un «control financiero *ex post*» de amplio espectro, coincidente con el contemplado en la LGP para el ejercicio del control interno (14). Las necesidades de recursos y de capacitación profesional para abordar las actuaciones del TdC en relación con los principios de eficiencia y economía ya se antojaban muy importantes en los ochenta, en plena fase de creación del Estado del bienestar, sin que hasta el momento se hayan puesto los medios, ni adoptados los cambios en su modelo organizativo, imprescindibles para cumplir con este mandato constitucional (15).

Desde hace bastante tiempo, el TdC está sometido a importantes críticas sobre su funcionamiento, en buena medida puestas de manifiesto por su escasa efectividad para detectar casos de corrupción vinculados con las adjudicaciones de contratos públicos y la financiación de partidos políticos y sindicatos. Esta percepción de falta de operatividad se ha visto acrecentada por importantes dilaciones en la culminación de sus actuaciones de fiscalización. La fiscalización de la Cuenta General del Estado como cierre del ciclo presupuestario, y por extensión para el resto del sector público –función tradicional encargada en el artículo 136.1 de la CE– limita considerablemente su capacidad operativa (Alvarez-Martín, 2007). Asimismo, existe un amplio consenso en que el modelo organizativo vigente, muy personalista, con nombramientos de índole política, debe sustituirse por uno estrictamente profesional, basado en la selección de técnicos con formación especializada en evaluación económica conforme a

los estándares exigidos en el ámbito internacional de referencia.

Algunas CC.AA., en virtud de sus competencias, han creado sus propios OCEX, si bien su aparición no ha limitado las competencias del TdC, el cual debe encargarse de coordinar sus actividades y evitar duplicidades en sus actuaciones, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 7/1988 de Funcionamiento del TdC (16). Los OCEX centran sus actividades fundamentalmente en las tareas de fiscalización, de acuerdo con los principios de legalidad y regularidad contable. No obstante, en algunas CC.AA., como la Comunidad Foral de Navarra y Cataluña, estos han realizado esporádicamente informes sobre los resultados de la gestión económico-financiera de algunas actividades y entidades. Como destaca Fernández-Llera (2009), sin duda el campo de actuación de los OCEX en la evaluación de la gestión bajo los principios de economía, eficiencia y eficacia puede ser muy relevante, dado el importante peso que las CC.AA. tienen en muchos programas de gasto público en materia de sanidad, educación y servicios sociales. Sin embargo, no pueden obviarse las importantes limitaciones de información a las que se enfrentan este tipo de evaluaciones al margen de quien ejerza la competencia, muchas de ellas derivadas del modelo de control interno presente en la gestión pública española.

### 3. La Agencia Estatal de Evaluación (AEVAL)

En el año 2004 se constituyó la Comisión para el Estudio y Creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, con el mandato de preparar un informe en el plazo de tres

meses. La comisión, formada por expertos procedentes del mundo académico y profesional, realizó un diagnóstico de la evaluación en España, a la luz del panorama existente en países considerados como referentes. El Informe de la Comisión de Expertos (MAP, 2004) propuso la creación en España de una agencia de evaluación «que dé impulso a la evaluación de las políticas públicas, constituyéndose en una pieza clave de un nuevo modelo de gestión pública orientada al servicio de los intereses generales, en un entorno de estabilidad presupuestaria, y de búsqueda de la mejora continua de la productividad y competitividad de la economía española».

En su propuesta, los expertos descartaron «al menos inicialmente», a nuestro juicio de forma sorprendente, la adscripción de esta agencia de evaluación al ámbito parlamentario, a diferencia de lo que sucede en esos países de referencia, con el único argumento de que esta opción venía condicionada por «las condiciones de nuestro modelo político e institucional». Su recomendación fue la ubicación de la agencia en el poder ejecutivo «como ente público independiente, adscrita preferentemente a un ministerio transversal, como Administraciones Públicas, ..., con competencias en materia de calidad de los servicios, evaluación de políticas y evaluación de impacto normativo, y que está liderando este proyecto». Posiblemente anticipando la valoración negativa que se derivaría de esta recomendación, se añadía que «la Agencia debería contar adicionalmente con determinados requisitos que faciliten la interinstitucionalidad necesaria, así como la credibilidad, independencia de criterio y autonomía precisas para el cumplimiento de su misión y fines»,

sin concretar qué mecanismos coadyuvarían a conseguir esos propósitos.

El 1 de enero de 2007 se constituyó la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios (AEVAL) (17). Esta fue concebida como la primera de las agencias estatales creadas al amparo de la Ley 28/2006, dentro de un plan de modernización y mejora de los servicios públicos impulsado por el Ministerio de Administraciones Públicas. Esta priorización venía dada por el mandato que en dicha Ley se hacía a la AEVAL de llevar a cabo la implantación y ejecución de un sistema institucional de evaluación, «de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública en línea con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia». Con la reorganización ministerial adoptada tras el cambio de gobierno de 2011, la AEVAL se encuentra adscrita al MINHAP.

En cuanto a sus funciones, estatutariamente se establece que la AEVAL llevará a cabo la promoción y realización de evaluaciones y el análisis de impacto de las políticas y programas públicos, con el fin de favorecer el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía, así como impulsar la gestión de la calidad de los servicios públicos. Como objetivos de actuación se enuncian: la promoción de la cultura de evaluación, la elaboración y propuesta de metodologías y la realización de actividades de acreditación y certificación, la realización de trabajos de evaluación, el fomento de la mejora de la calidad de los servicios públicos, el análisis de la actividad desplegada por las agencias estatales y la prestación, por la propia AEVAL, de un servicio

eficaz, eficiente y de calidad. Se reconoce también la conveniencia de suscribir convenios con los gobiernos de las CC.AA. para desarrollar estas actuaciones en el ámbito regional.

La AEVAL dispone de dos órganos de gobierno: la Presidencia, de carácter ejecutivo, y el Consejo Rector, representado institucionalmente por el presidente. La presidencia tiene encomendadas la dirección de la agencia, así como la coordinación de las grandes líneas de acción y su gestión. El Consejo Rector ha de estar formado por consejeros representantes de los Departamentos de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, por razón de sus competencias en las políticas de gasto y de evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios, así como por otros dos representantes ministeriales y por tres consejeros independientes de reconocido prestigio en las materias propias de la agencia (18). Dentro del Consejo Rector existe una Comisión Permanente, una Comisión Científica y Profesional encargada de promover la calidad de las evaluaciones y el respeto a los principios de ética profesional del personal de la agencia, y una Comisión de Control, compuesta por tres miembros del Consejo Rector sin responsabilidades de gestión en la agencia.

La estructura organizativa de la AEVAL incluye actualmente una Dirección de Planificación y Relaciones institucionales –unidad de apoyo y asistencia vinculada a la Presidencia de la agencia– y tres departamentos. El departamento de Gerencia, integrado por una división de Gestión de Recursos se encarga de desarrollar la gestión de los recursos humanos, incluida la formación interna del personal, y de los recursos económico-financie-

ros, informáticos, logísticos y materiales. El departamento de Evaluación, a través de sus tres divisiones de políticas sociales, políticas económicas y políticas medioambientales, está encargado de realizar los informes de evaluación de políticas y programas públicos dentro del plan de acción de la agencia, así como de su seguimiento y supervisión. Este departamento tiene entre sus cometidos participar en la elaboración de libros blancos, informes y planes estratégicos vinculados a políticas públicas esenciales o de amplio impacto, además de otros trabajos de consultoría y asistencia técnica incluidos en el plan de acción anual aprobado por el Consejo Rector. El departamento de Calidad de los Servicios tiene encargado elaborar el Informe al Congreso de los Diputados sobre el seguimiento de las actuaciones comprendidas en el plan de gestión de calidad de las Agencias Estatales, además de promover y desarrollar actividades de análisis, formación y asesoramiento tendentes a la mejora de la calidad en la gestión pública y en particular, las asignadas en el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, aprobado en 2005.

Para la realización de las actividades asignadas, su estatuto recoge una serie de principios de actuación específicos, destacándose los principios de independencia de criterio, dictamen y juicio, y los de transparencia y participación, los cuales se considera que comprometen sus relaciones con la ciudadanía y con los destinatarios de sus actividades. Además, existe un código ético profesional de la Agencia, en el que se establecen «los principios, reglas y modelos de conducta deseables, que se configuran como objetivo-compromiso de esta organización

en base a criterios de corrección, racionalidad y en coherencia con su misión y normas». La verificación del cumplimiento de este principio de ética profesional y responsabilidad pública está asignada a su Consejo Rector.

En cuanto a la plantilla que presta sus servicios en la AEVAL, en la actualidad no existe información pública sobre su número, ni sobre categorías profesionales ni la adscripción por departamentos, divisiones y áreas. La contratación de su personal se rige por los mismos criterios aplicables para el resto de la Administración Pública, sin que existan cuerpos específicos con especialización en estas tareas. Estatutariamente se contempla la posibilidad de establecer contratos con funcionarios procedentes del ámbito universitario y de otras administraciones territoriales, así como la contratación en régimen laboral de personal científico y técnico para tareas de investigación.

Los compromisos asumidos por la AEVAL se recogen en su Carta de Servicios, incluida la difusión anual del grado de cumplimiento de los mismos (19). Entre estos, cabe destacar: a) la publicación en la página web de la AEVAL del Informe, Resumen Ejecutivo y Anexos de cada una de las evaluaciones, estudios y metodologías que integren el Plan de Trabajo Anual en el plazo máximo de los cuatro meses desde su entrega; b) la entrega del Informe anual de Percepción Ciudadana sobre los Servicios Públicos antes del 31 de diciembre de cada año; c) La entrega del Informe anual de Seguimiento de las Agencias Estatales antes del 31 de diciembre del año siguiente; d) la entrega del Informe anual de Seguimiento sobre el grado de implementación y resultados de los Programas que integran el

marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado antes del 31 de diciembre del año siguiente; e) La emisión del informe previo preceptivo a las propuestas de Cartas de Servicios en el ámbito de la Administración General del Estado en un plazo máximo de 15 días hábiles desde la recepción de la propuesta definitiva; f) La tramitación y resolución en un plazo de 5 meses de las memorias de certificación del nivel de excelencia solicitadas por las organizaciones.

#### 4. Diagnóstico valorativo

El análisis de la actividad reciente de estas tres instituciones permite hacer un diagnóstico poco halagüeño sobre su aportación a una mejor gestión pública. A la vista de las experiencias internacionales recogidas en este artículo, hay que decir que la evaluación en España se encuentra muy alejada de lo que la literatura considera como mejores prácticas en este campo. En nuestra opinión, la naturaleza del problema es esencialmente institucional: escasa práctica de evaluaciones homologables, falta de credibilidad de sus resultados y, en definitiva, ausencia de su consideración como pilar básico de la gestión pública. Como limitaciones fundamentales de estas instituciones identificamos las siguientes.

El sistema de control dentro de los centros de gasto se encuentra orientado casi exclusivamente a la preservación de los medios puestos a disposición de los gestores, olvidando casi por completo su papel como fuente generadora de información necesaria para la evaluación económica. El mantenimiento de un modelo institucional de control interno de carácter horizontal y

ejercido bajo criterios jerárquicos, como el realizado por la IGAE y el resto de órganos de intervención, no fomenta la iniciativa ni la responsabilidad de los gestores en la generación de esa información. En los países de referencia, esto se consigue a través de la creación de potentes servicios de control interno dentro de las agencias y centros de gasto, bajo la responsabilidad de sus gestores ejecutivos, aunque por supuesto supervisados y validados por departamentos gubernamentales con competencias horizontales de supervisión.

Por lo que respecta al TdC, su dilatada existencia y su reconocimiento en la CE de 1978 como supremo órgano fiscalizador de la actividad económico-financiera del sector público facilitó, en principio, contar con una institución superior de control, independiente del poder ejecutivo. Sin embargo, las funciones de evaluación basadas en los principios de eficiencia, eficacia y economía se encuentran prácticamente arrinconadas frente a la realización de tareas tradicionales de fiscalización centradas en los aspectos de legalidad y regularidad contable. Además, no puede pasarse por alto la falta de adecuación de su modelo organizativo, condicionado de forma importante por nombramientos de sus máximos responsables sin garantía suficiente de independencia ni con una práctica profesional en el campo de la evaluación económica bajo estándares homologables. La dispersión de objetivos, la falta de recursos y una estructura organizativa anticuada han sumido a esta institución en un importante descrédito, con una extendida percepción de inoperancia por parte de la sociedad.

En el caso de la AEVAL, aunque formalmente cuenta con

mandatos legales claros sobre las funciones a desempeñar en materia de evaluación económica y de la calidad de los servicios públicos, a nuestro juicio, su plasmación práctica ha frustrado las expectativas generadas durante el proceso de su creación. La opción de situar institucionalmente esta entidad dentro del poder ejecutivo, de forma totalmente desconectada del ámbito parlamentario, incluso sin ningún vínculo con el TdC, ayuda a entender esta situación. A pesar de los deseables fines reconocidos en su Estatuto, su funcionamiento queda condicionado por la voluntad de compromiso del poder ejecutivo. La primera de las consecuencias observadas tiene que ver con el tipo de actuaciones a las que se ha orientado la AEVAL desde su creación: básicamente la realización de estudios sobre la calidad de los servicios públicos. Hasta donde es público, no tenemos constancia de la realización de análisis de eficiencia o evaluaciones de impacto de políticas públicas, al menos bajo los estándares técnicos aceptados internacionalmente en campo científico y profesional. La ausencia de especialistas reputados en la evaluación económica dentro de su plantilla puede ayudar también a comprender esta falta de actuación en el terreno de la evaluación (20).

Debemos referirnos también aquí al reciente proceso de reforma de la Administración Pública española desarrollado a través de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) y bajo el auspicio de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), adscrita al MINHAP a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Sin que ello suponga rechazar algunas medidas razonables propuestas, no podemos decir que se trate de un

proceso sustentado en la realización de evaluaciones al uso. Como se extrae de su primer informe de junio de 2013, sus actuaciones no se ajustan a los estándares de evaluación considerados como mejores prácticas. Las 217 medidas adoptadas o propuestas carecen del soporte analítico suficiente, ni en la mayoría de los casos son fruto de estudios técnicos rigurosos basados en métodos científicos o profesionales homologables. Como se desprende de su propia exposición, elementos como la consolidación presupuestaria y el saneamiento de las finanzas públicas priman por encima de la persecución de la mejora de la eficiencia y la eficacia de los programas públicos. Como valoración, pensamos que este proceso ha sido bastante pobre para considerarlo un cambio de orientación hacia la necesaria institucionalización de la práctica evaluadora en España (21).

Muy recientemente, el 1 de octubre de 2015 se han aprobado dos leyes que afectan al panorama de la evaluación en España. Por un lado, la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, contempla en su artículo 130 la obligación de revisar periódicamente la normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y comprobar en qué medida las normas en vigor han alcanzado los objetivos previstos, y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas (22). Se dispone que los resultados de estas evaluaciones deben plasmarse en informes públicos. Asimismo, la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, sobre la base de los trabajos realizados en la CORA, parece hacerse eco de la necesidad de potenciar la evaluación de la actividad del sector público, aun-

que en un ámbito específico. Así, en el artículo 85 establece la obligación de sometimiento «al control de eficacia y supervisión continua» de las entidades integrantes del sector público institucional estatal (organismos autónomos, entes públicos empresariales, etc.), que realizarán, en el primer caso, las inspecciones de servicios de los departamentos de adscripción y, en el segundo, la IGAE. Estos informes se usarán para valorar la viabilidad de estas entidades. Además, la disposición final novena de esta Ley incorpora, a través de la Ley de Contratos del Sector Público, la creación de una Oficina Nacional de Evaluación, encargada de analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y de servicios públicos, incluida la valoración de la rentabilidad de cada concesión.

## V. CONCLUSIONES

El panorama de la evaluación económica del gasto público en España es muy desalentador. Desde hace décadas coexisten muchas limitaciones y deficiencias, tanto técnicas como institucionales, que condicionan su práctica conforme a los estándares y mejores prácticas internacionales. Por un lado, deben destacarse las importantes limitaciones de nuestra gestión pública, desarrollada bajo un modelo organizativo basado, en gran medida, en la procedimentalización administrativa de la ejecución presupuestaria. Esto provoca que el control interno que debería proporcionar información de calidad –indicadores de actividad, contabilidad de costes, sistemas de seguimiento de objetivos, etc.– se encuentre todavía anclado en principios de gestión propios de un sistema administrativo de mediados del siglo XX. Otro tipo de

limitaciones fundamentales tienen que ver con el diseño de las instituciones de evaluación y con su encaje en el marco institucional de la supervisión, con un claro déficit de independencia efectiva.

La identificación de estas carencias en el panorama de la evaluación en España y la preocupación por el atraso mostrado frente a otros países parece haber estado presente en la iniciativa de creación de la AEVAL en 2007. Sin embargo, su funcionamiento hasta ahora no ha arrojado ningún avance sustancial en el campo de la evaluación que nos haya acercado a los estándares internacionales de referencia.

A la vista del escenario descrito, parece urgente abrir un proceso de reflexión sobre la necesaria reforma de las instituciones de supervisión y evaluación españolas. A nuestro juicio, se debería partir de un diagnóstico integral del funcionamiento del sistema de control de la gestión pública, incluidos, por supuesto, los aspectos presupuestarios. Las deficiencias mostradas desde hace décadas por el funcionamiento del TdC hacen necesaria e inaplazable su reforma. Defendemos aquí la necesidad de redefinir sus funciones a desarrollar, con el propósito de transformarlo en una institución encargada de la auditoría de gestión, con independencia efectiva en el sentido completo del término. El papel de una institución de estas características, como hemos visto, resulta clave para hacer realidad la exigencia de responsabilidades respecto del buen uso de los recursos públicos, no solo en los aspectos tradicionales de legalidad y regularidad contable, y promover mejoras de eficiencia efectivas en el uso de los recursos públicos. Su reconocimiento constitucional es una ventaja

añadida, aunque, como la experiencia ha mostrado, insuficiente por sí solo.

La adscripción de la AEVAL al ámbito parlamentario podría ayudar en esta reconversión del TdC. La publicación regular de un plan anual de evaluación de la gestión pública basado en auditorías de gestión, del tipo *value for money*, constituiría su mandato fundamental de actuación, al que debería inexcusablemente adecuarse su actividad. Los resultados de las mismas, plasmados en informes rigurosos, deberían discutirse en el Parlamento, bajo criterios técnicos, como sucede en los países revisados. En este sentido, la redefinición de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales podría ser de gran utilidad, siempre que se dotara a la misma de profesionales de la evaluación y el análisis presupuestario, de manera que actuase como una verdadera asesoría de los grupos parlamentarios en estas materias, tal y como sucede en muchos sistemas comparados. Desde su creación en 2010, la inactividad parece haber sido el rasgo distintivo de esta Oficina, sin que hayan trascendido a la opinión pública documentos o informes de evaluación económica, o se hayan publicado memorias de sus actividades (23).

No queremos finalizar sin mencionar el importante papel que la profesión académica ha venido realizando en España en la evaluación de las políticas y programas de gasto público, tanto en el terreno de la evaluación de impacto y de eficiencia como en el del ACB. Aunque quedan fuera del marco institucional, el valor de estos trabajos es, en muchos casos, extraordinario, como cada vez con mayor frecuencia muestran los medios de comunicación. Estudios rigu-

rosamente realizados sobre la viabilidad económica y social de infraestructuras, sobre la eficiencia de nuestros hospitales, universidades, escuelas, tribunales de justicia, servicios públicos locales o programas de asistencia social ofrecen una información económica muy valiosa para quienes tienen la responsabilidad de gestionar los recursos públicos. En ese sentido, planteamos aquí la posibilidad de crear un observatorio que, a nivel nacional, incorporase sistemáticamente aquellos estudios que por su calidad y rigor se considerasen relevantes para su divulgación pública. Por supuesto, somos conscientes que crear y mantener un observatorio de estas características necesita recursos estables. De acuerdo con la propuesta de reforma institucional realizada, su vinculación a la nueva institución superior de control o a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales podría ser una alternativa atractiva.

#### NOTAS

(\*) Jorge Onrubia agradece el soporte financiero del Ministerio de Economía y Competitividad, Proyecto ECO2012-37572, del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011. Los autores quieren agradecer las valiosas aportaciones y sugerencias realizadas por el comentarista del trabajo, Julio López Laborda, así como por Javier J. Pérez, José Caamaño, Eduardo Bandrés, además de otros participantes en la *Conferencia Funcas-RIFDE* celebrada en Santiago de Compostela en mayo de 2015. También agradecemos los comentarios y la labor de edición de Jorge Martínez-Vázquez y Santiago Lago, coordinadores del volumen. Los errores que existan son estricta responsabilidad de los autores.

(1) Sobre esta comparación, véase el artículo inicial de LAGO y MARTÍNEZ VÁZQUEZ en este volumen.

(2) Aunque inicialmente la literatura atribuía un carácter determinista a los métodos no paramétricos, frente al carácter estocástico de los paramétricos, desde la publicación de los trabajos de SIMAR y WILSON (1998, 2000), en los que se demuestra que el cálculo de fronteras mediante DEA o FDH no deja de ser una estimación, con sus intervalos de confian-

za, generalmente obtenidos a través de *bootstrapping*, esta diferenciación resulta inadecuada.

(3) Esta metodología ha sido ampliamente utilizada en la evaluación de políticas activas y pasivas en el mercado laboral. Sobre estos condicionantes de diseño cuasi-experimental puede verse KHANDKER *et al.* (2010).

(4) En GARCÍA-PÉREZ (2009) se ofrece una completa guía para la aplicación de estas técnicas en la evaluación de políticas públicas.

(5) <http://www.anao.gov.au/Publications/Audit-Reports>.

(6) [http://www.gao.gov/key\\_issues/overview#t=2](http://www.gao.gov/key_issues/overview#t=2). Además existe un completo portal para investigadores, <http://www.gao.gov/resources/researchers/overview#t=1>.

(7) <http://www.riksrevisionen.se/en/Start-Audit-reports/>.

(8) De acuerdo con un criterio de especialidad, los centros gestores del ámbito de defensa son supervisados por la Intervención General de Defensa, al igual que los centros gestores de la seguridad social, sometidos al control de la Intervención General de la Seguridad Social, ambas coordinadas con la IGAE.

(9) La norma de creación de la ONA le atribuye las funciones de planificación, programación, coordinación, ejecución y seguimiento de las actuaciones de Auditoría Pública realizadas por los órganos de control, además de las de planificación, programación, coordinación y seguimiento de las actuaciones de Control Financiero Permanente realizadas por las Intervenciones Delegadas de la IGAE, de las actuaciones de control de Fondos Comunitarios y del control financiero de Ayudas y Subvenciones Públicas.

(10) Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria, Ley 15/2006 de reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

(11) Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

(12) El funcionamiento y organización del TdC se regula en la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas.

(13) Esta dualidad de funciones generó dudas acerca de su adecuado encaje constitucional, en la medida que las funciones fiscalizadoras tienen una clara naturaleza parlamentaria, mientras que las de enjuiciamiento contable, se consideran de naturaleza jurisdiccional. No obstante, esta ambivalencia ha sido reconocida por el Tribunal Supremo (STS de 16 de julio de 1988), y por una parte importante de la doctrina que la justifica basándose en un principio de especialización (MENDIZÁBAL-ALLENDE, 2004).



(14) Una amplia discusión sobre estas consideraciones críticas se recogen en JIMÉNEZ-RIUS (2007) y ALVAREZ-MARTÍN (2007).

(15) Véanse, por ejemplo, SUÁREZ-SUÁREZ (1986) y ALBI (1992).

(16) Las CC.AA. con OCEX son la Comunidad Valenciana, Canarias, Madrid, Castilla y León, Islas Baleares, Asturias, Andalucía, Cataluña, Galicia, Aragón, País Vasco y Navarra. En 2014 Castilla-La Mancha suprimió su Sindicatura de Cuentas.

(17) De acuerdo con la autorización de creación recogida en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, que establecía el marco normativo de las agencias estatales. Su organización y funcionamiento se regula en su estatuto, aprobado por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre.

(18) También se prevé la incorporación de dos consejeros en representación de las CC.AA. que hayan suscrito convenios de colaboración con la AEVAL.

(19) La actualización en vigor de la Carta de Servicios de la AEVAL está recogida en la Resolución del MINHAP de 12 de junio de 2014.

(20) En este sentido, resulta llamativo que el puesto de responsable del Departamento de Evaluación esté vacante desde hace bastante tiempo.

(21) La CORA fue creada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012. Está presidida por el Subsecretario de Presidencia, siendo su vicepresidenta la Subsecretaria del MINHAP. Muchas de las medidas de índole administrativa propuestas en los sucesivos informes han sido aprobadas por el Gobierno de la Nación.

(22) Como principios de buena regulación, el artículo 129 dispone que las AA.PP. actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, debiendo justificarse su cumplimiento en las exposiciones de motivos de leyes y reglamentos. Además, para su evaluación, las normas deberán identificar claramente los fines perseguidos.

(23) Las funciones encomendadas por la Ley 37/2010 a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales son «el seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación y el asesoramiento técnico a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos Parlamentarios, en todas aquellas consultas que éstos realicen en relación con los Presupuestos y su estado de ejecución o liquidación y respecto de los ingresos y gastos públicos». Asimismo, se atribuyen a este órgano cualesquiera otras funciones encomendadas por las Mesas de las Cámaras, a iniciativa propia o a solicitud de las Comisiones de Presupuestos del Congreso y el Senado.

**BIBLIOGRAFÍA**

ALBI, E. (1992), «Evaluación de la eficiencia pública (El control de eficiencia del sector público)», *Hacienda Pública Española*, 120: 299-316.

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

ALVAREZ-MARTÍN, J.A. (2007), *La responsabilidad en la gestión de los fondos públicos. La doctrina del Tribunal de Cuentas y Supremo. La acción pública*, Barcelona: Bayer Hnos.

BLUME, L. y VOIGT, S. (2011), «Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment», *European Journal of Political Economy*, 27 (2): 215-229.

CAVES, D.W.; CHRISTENSEN, L.R., y DIEWERT, W. E. (1982), «The economic theory of index numbers and the measurement of input, output, and productivity», *Econometrica*, 50 (6): 1393-1414.

DE FRANCESCO, F.; RADAELLI, C.M., y TROEGER, V.E. (2012), «Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment», *Journal of European Public Policy*, 19 (4): 491-511.

DEBRUN, X.; HAUNER, D., y KUMAR, M.S. (2009), Independent fiscal agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23 (1): 44-81.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. (2009), «Fiscalización de la gestión pública en los Organos de Control Externo de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, 57: 135-154.

FREY, B.S. (1994), «Supreme auditing institutions: A politico-economic analysis», *European Journal of Law and Economics*, 1 (3): 169-176.

GARCÍA-PÉREZ, J.I. (coord.) (2009), *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas*, Barcelona: Antoni-Bosch.

GLYNN, J.J. (1985), «Value for money auditing: An international review and comparison», *Financial Accountability & Management*, 1 (2): 113-128.

GÓMEZ-SÁNCHEZ, Y. (2001), *El Tribunal de Cuentas: El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Madrid: UNED-Marcial Pons.

GREILING, D. (2005), «Performance measurement in the public sector: the German experience», *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54 (7): 551-567.

HAIDARINEJAD, G.; Shekarbegi, S.; Kazemi, A., y JAMILI, S. (2012), «Supreme audit court of

auditors' insights on operational audit challenges», *Management Science Letters*, 2 (3): 757-762.

HEALD, D. (2012), «Why is transparency about public expenditure so elusive?», *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1): 30-49.

JIMÉNEZ-RIUS, P. (2007), *El control de los fondos públicos: Propuestas de mejora*, Cizur Menor: Thomson-Civitas.

JOHNSEN, Å.; Meklin, P.; Oulasvirta, L.L., y VAKKURI, J. (2001), «Performance auditing in local government: An exploratory study of perceived efficiency of municipal value for money auditing in Finland and Norway», *European Accounting Review*, 10 (3): 583-599.

KELLS, S., y HODGE, G.G. (2009), «Performance auditing in the public sector: Reconceptualising the task», *Journal of Contemporary Issues in Business and Government*, 15 (2): 36-60.

KHANDKER, S.R.; KOOLWAL, G.B., y SAMAD, H.A. (2010), *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. Washington, DC: World Bank Publications.

LONSDALE, J.; WILKINS, P., y LING, T. (eds.) (2011), *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

MAP (2004), *Informe de la Comisión para el Estudio y Creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

MENDIZÁBAL-ALLENDE, R. (2004), «Fiscalización económica del sector público y jurisdicción contable en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, 34: 69-162.

NAO (2013), *The Efficiency and Reform Group. Report by the Comptroller and Auditor General*. London: National Audit Office.

ONRUBIA, J. (2005), «Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales», *Economía*, 60: 38-57.

— (2014), «La lucha contra la corrupción en el sector público: fiscalización, intervención y control económico-financiero», en A. NIETO y M. MAROTO (dir.), *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 221-250.

PEW-MacArthur Results First Initiative (2013), *States' Use of Cost-benefit Analysis: Improving Results for Taxpayers*.

<p>SCHELKER, M., y EICHENBERGER, R. (2008), «Rethinking public auditing institutions: Empirical evidence from Swiss municipalities», CREMA, <i>Working Papers</i>, 06/2008.</p> <p>SIMAR, L., y WILSON, P.W. (1998), «Sensitivity analysis of efficiency scores: How to</p>	<p>bootstrap in nonparametric frontier models», <i>Management science</i>, 44(1): 49-61.</p> <p>— (2000), «A general methodology for bootstrapping in non-parametric frontier models», <i>Journal of applied statistics</i>, 27 (6): 779-802.</p>	<p>SUÁREZ-SUÁREZ, A.S. (1986), <i>El control o fiscalización del sector público: auditorías de eficiencia</i>, Madrid: Tribunal de Cuentas.</p> <p>SUNSTEIN, C.R. (2012), «Office of Information and Regulatory Affairs: Myths and Realities», <i>Harvard Law Review</i>, 126: 1838-1878.</p>
---	---	---